



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

PARECER N. : 0063/2021-GPGMPC

PROCESSO N.: 2046/2020
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE GUAJARÁ-MIRIM - EXERCÍCIO DE 2019
RESPONSÁVEL: CÍCERO ALVES DE NORONHA FILHO – PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Senhor Cícero Alves de Noronha Filho - Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 22.05.2020,¹ 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. 47 do Regimento Interno do TCER (aprovado pela Resolução Administrativa n. 05/96).

A unidade técnica, após examinar os documentos que compõem a prestação de contas em epígrafe, lavrou relatório preliminar (ID 966172), propondo que o relator promovesse a audiência do Senhor Cícero Alves de Noronha Filho a respeito dos principais Achados de auditoria:

A1. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações contraídas até 31.12.2019, no valor de R\$ 6.500.168,79;

A2. Despesas com pessoal acima do limite máximo (55,70% da RCL) e não cumprimento do prazo de recondução ao limite; e,

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A3. Ausência de pagamento integral das contribuições e parcelamentos previdenciários, cuja inadimplência totalizou que somaram em aberto o valor de R\$ 3.232.609,72.

Ato seguinte, o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva proferiu a DM n. 199/2020-GCFCS (ID 967595), concitando o responsável a apresentar razões de justificativas sobre os achados constantes do relatório técnico inicial.

Instado, o responsável apresentou razões de justificativas (DOCS 411 e 420/2021, ID's 985286 e 985527) contestando os apontamentos técnicos.

A defesa foi analisada pela equipe instrutiva (ID 998082), que concluiu pela manutenção de todos os achados.²

Na proposta de parecer prévio (ID 999006), a unidade técnica concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, sem prejuízo das determinações e alertas, *verbis*:

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Francisco Carvalho da Silva, propondo:

7.1. Emitir parecer prévio pela **rejeição das contas** do chefe do Executivo municipal de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho, na forma e nos termos da proposta de parecer prévio (anexo), consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III conforme as disposições do artigo 9º e 10, da Resolução nº 278/2019/TCER e artigo 35, da Lei Complementar nº 154/96, em face das seguintes ocorrências: (i) Infringência ao disposto nos artigos 1º, §1º e 9º da Lei Complementar n. 101/2000, em face da insuficiência financeira; (ii) Infringência ao disposto no art. 20, inciso III, art. 22, inciso III e 23 da Lei Complementar 101/2000, pelo ultrapasse do limite da despesas com pessoal, não adoção de medidas

² Como se verá adiante, as justificativas lograram êxito em diminuir o montante do déficit financeiro apurado no exercício para R\$ 489.136,63.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para recondução e expedição de ato aumentando a despesa com pessoal; (iii) Infringência ao disposto no art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial), em razão do não pagamento integral das contribuições previdenciárias e acordos de parcelamentos. Assim instruídos, os autos vieram para manifestação regimental do Ministério Público de Contas.

7.2. Afastar a responsabilidade dos demais agentes técnicos chamados aos autos para prestar esclarecimento sobre as contas anuais município de Guajará-Mirim, o Senhor Martins Firmo Filho, Contador; e, Senhora Maxsamara Leite Silva, Controladora Interna, tendo em vista que não são os responsáveis pela governança e gestão do município, que é objeto deste processo, tão somente, compondo o corpo técnico do município e atuando sob delegação (funcional) de seu dirigente máximo;

7.3. Alertar à Administração do Município acerca da possibilidade deste Tribunal emitir parecer prévio pela rejeição das Contas, caso as determinações exaradas não sejam implementadas nos prazos e condições estabelecidos, conforme disposto no Parágrafo 1º do artigo 16 e caput do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96;

7.4. Reiterar à Administração as determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Acórdão APL-TC 00555/18-Processo n. 01584/18 (Inciso III, “a”, “c” e “f”); Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “c”, “d”, “f”, “g”, “h” ‘i’ a ‘xi’; Item IV.I, subitem, 7; Item IV.I, subitem, 8); Acórdão APL-TC 00488/16, Processo n. 01490/16 (Inciso II, subitem I, alínea “j”); e Acórdão 00182/15, Processo n. 01626/15 (item III, “a”, 3).

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

7.6. Determinar a abertura de autos apartados com objetivo de apurar a conduta do chefe do Poder Executivo de Guajará-Mirim e avaliar a aplicabilidade das sanções previstas nos art. 73 da LC n. 101/2000 e §1º do art. 5º da Lei Federal n. 10.028/2000, com fundamento no art. 1º, inciso VIII da LOTCE-RO, em face da não adequação dos gastos com despesa de pessoal ao limite imposto da Lei de Responsabilidade Fiscal através da adoção de medidas saneadoras, os quais ensejaram o descumprimento ao estabelecido



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

na alínea “b” do inciso III do art. 20 e art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000;

7.7. Determinar ao chefe do Poder Executivo de Guajará-Mirim, com fundamento no artigo 42 da LOTCE-RO, que no prazo de 180 dias contados da notificação, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no artigo 15 e parágrafo único do artigo 22, inciso III da LC n. 101/2000, no tocante ao ato de alteração da estrutura de carreira do município expedido por meio da Lei 2.182-GAB.PREF/19;

7.8. Dar conhecimento aos responsáveis e a Administração do município, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, acrescentado pela LC n. 749/13, informando-lhes que o Relatório Técnico, o Parecer Ministerial, o Voto, o Parecer Prévio e o Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço www.tce.ro.gov.br;

7.9. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Guajará-Mirim, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

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

É o relatório.

Primeiramente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Guajará-Mirim alcançou **R\$ 98.599.050,22**, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recaem sobre aquele que emprega tais recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

O relatório técnico contém um conjunto de dados e informações que delineiam um cenário abrangente das contas, explicitando a situação financeira e orçamentária do ente.

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



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

| <i>Descrição</i> | <i>Resultado</i> | <i>Valores (R\$)</i> |
|--|--|---|
| Alterações Orçamentárias | LOA - Lei Municipal n. 2.101/2018 Dotação Inicial: Autorização Final Despesas empenhadas Economia de Dotação | 94.594.288,00 107.737.228,90 61.540.726,76 46.196.502,14 |
| | Créditos suplementares abertos com base na autorização da LOA (10,00%) na ordem de R\$ 8.605.012,38, que representa 9,10% do orçamento inicial. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) no valor de R\$ 21.067.947,07 foi equivalente a 22,27% do orçamento inicial, sendo que a Corte já firmou entendimento, no sentido de que o limite máximo é de 20% do orçamento inicial, pelo que se conclui que houve excesso de alterações orçamentárias. | |
| Resultado Orçamentário | Receita arrecadada Despesa empenhada Superávit Orçamentário (Consolidado) | 98.599.050,22 91.698.136,45 6.900.913,77 |
| Limite da Educação (Mínimo 25%) | Aplicação no MDE: 25,65% (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) | 14.571.480,72 |
| | Receita Base | 56.803.247,92 |
| Limite do Fundeb Mínimo 60% Máximo 40% | Total aplicado (101,34%) Remuneração do Magistério (66,71%) Outras despesas do Fundeb (34,63%) | 19.940.047,75 13.126.718,87 6.813.328,88 |
| Limite da Saúde (Mínimo 15%) | Total aplicado: 27,03% | 14.864.450,81 |
| | Receita Base | 54.983.146,65 ³ |
| Repasso ao Poder Legislativo (Máximo de 7%) | Índice: 6,99% Repasso Financeiro realizado Receita Base: | 3.688.358,55 52.751.352,25 |
| Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa | Percentual Atingido: 3,03% Arrecadação Saldo inicial | 1.155.789,03 38.178.673,70 |
| | Resultado: baixo desempenho Dados extraídos das Notas Explicativas do Balanço | |

³ Há divergência conceitual entre a base de cômputo da aplicação da saúde e educação, pois, embora ambas sejam compostas pelas receitas de impostos e transferências, diferem em relação à composição da Cota-Parte FPM, pois ela não inclui as cotas de 1% transferidas em julho e dezembro (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 159 da CF).



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

| | Patrimonial (ID 925701). | |
|---|---|---------------|
| Equilíbrio Financeiro | Disponibilidade de Caixa apurada: (Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2019) | 29.543.539,44 |
| | Fontes vinculadas | 29.906.963,36 |
| | Fontes Livres | -489.136,63 |
| | Fontes vinculadas deficitárias | 0,00 |
| | Insuficiência financeira | -489.136,63 |
| Resultado Nominal | Atingida | |
| | Meta: | -279.169,55 |
| | Resultado acima da linha | 13.805.853,81 |
| | Resultado abaixo da linha ajustado | 13.805.853,81 |
| Resultado Primário | Atingida | |
| | Meta: | 335.154,06 |
| | Resultado acima da linha | 9.201.407,90 |
| | Resultado abaixo da linha ajustado | 9.201.407,90 |
| Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo 54%) | Índice: 55,70% | |
| | Despesa com Pessoal | 48.343.050,79 |
| | Receita Corrente Líquida | 86.788.196,61 |

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 no sentido da emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas**, entendimento com o qual esta Procuradoria-Geral de Contas converge, utilizando como razão de opinar os fundamentos do laborioso trabalho empreendido pelo corpo de instrução, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC.⁴

Pontualmente, destaque-se que são três as falhas de maior gravidade que dão azo ao entendimento do corpo técnico e deste órgão ministerial quanto à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, como se verá adiante.

De início, destaque-se que o corpo técnico, no exame da situação financeira dos Municípios, realiza duas análises distintas.

⁴ 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
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na primeira delas, verifica a suficiência global de recursos existentes nas fontes vinculadas e livres e apresenta o montante total de recursos disponíveis.

Na segunda, adentra ao exame fonte a fonte e, caso detecte a presença de fontes deficitárias, apresenta o resultado individualizado, bem como o somatório das fontes de recursos com disponibilidade negativa.

Isso ocorre porque os recursos vinculados não podem fazer frente a eventuais insuficiências financeiras de outras fontes, porquanto possuem destinação específica ligada à realização de determinadas ações.

Logo, a capacidade de acobertar déficits é exclusiva dos recursos livres.

Por isso, na hipótese de déficits nas fontes vinculadas, o corpo técnico verifica se há recursos livres capazes de fazer frente a essas obrigações, sendo que, em caso positivo, não prevalecerá a infringência ao princípio do equilíbrio, estabelecido no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, diante da existência de fontes deficitárias vinculadas, sem a cobertura financeira de recursos livres, estará caracterizado o descumprimento ao equilíbrio financeiro.

Pois bem.

No relatório inicial (ID 966172), o corpo instrutivo apontou a insuficiência financeira para cumprimento de obrigações assumidas até 31.12.2019, no montante de R\$ 6.500.168,79, sendo este valor o resultado do cotejo entre as fontes vinculadas deficitárias (-R\$ 4.481.736,49) e as fontes livres, também deficitárias (-R\$ 2.018.432,30).



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

Nos termos da DM n. 199/2020-GCFCS (ID 967595), o responsável foi instado a se manifestar sobre o apontado déficit financeiro (-R\$ 6.500.168,79), tendo apresentado defesa na qual revela que há equívocos nas classificações de algumas fontes de recursos, alegando, inclusive, que existiriam recursos livres classificados como vinculados, dentre outros argumentos, como se depreende do relatório de análise de justificativas (ID 998082), *litteris*:

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

a) Em relação aos argumentos apresentados sobre o déficit da fonte 01.11.43 “Transferências do FUNDEB - Aplicação em outras despesas da Educação Básica” no valor de R\$343.962,05, verificamos que o saldo financeiro demonstrado no Anexo V “Transferências do FUNDEB” era de R\$ 237.399,23, enquanto o saldo bancário das contas do FUNDEB constante dos extratos bancários é de R\$ 918.776,38 (c. correntes 22431-6 e 22432-4), dessa forma, concluímos que houve classificação de saldo financeiro do Fundeb fora da fonte “Transferências do Fundeb”, no caso, na fonte “Outros Recursos da Educação” (fonte 01.94.30) que possui saldo registrado de R\$681.377,15 no anexo V. Portanto, consideramos que as alegações podem ser acatadas.

b) Conforme alegado, foram empenhadas despesas da saúde “atenção básica” e outros na fonte de recurso próprio (01.02.47) sobrando saldo financeiro nas contas vinculadas (01.27.00 01.27.07 e 01.27.53) demonstrado pelo relatório de empenhos (ID 985527 págs. 22/25). Dessa forma entendemos que o esclarecimento pode ser acatado, conforme valores a seguir, o saldo é suficiente para cobertura da insuficiência apontada na fonte 01.02.47:

| Descrição | Disponibilidade Líquida |
|---|-------------------------|
| (01.27.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos | 812.686,59 |
| (01.27.07) Piso de Atenção Básica - PAB | 3.106.813,82 |
| (01.27.53) Gestão do SUS | 420.616,57 |
| Soma | 4.340.116,98 |

c) Em relação aos recursos arrecadados dia 30 e 31 no valor de R\$125.712,71 não há qualquer comprovação de que tais valores foram contabilizados e não considerado no saldo financeiro do anexo V, ainda mais que, se realmente estivessem contabilizados deveriam constar da Conta Caixa e Equivalente de Caixa e estarem registrados nas fichas de conciliação bancária. As contas correntes de arrecadação própria demonstraram ausência de pendência na ficha de conciliação encaminhada na remessa da prestação de contas (SIGAP Receptor), conforme recorte a seguir



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

| FOLHA DE CONCILIAÇÃO BANCÁRIA | | Page 1 of 1 |
|--|--|-------------|
| Plano Contas 311401 Recurso 1-0 - Arrecadação Própria Banco 104 Conta 1026 | | |
| Saldo em 31/12/2019 conforme extrato bancário | | 138.601,13 |
| Saldo em 31/12/2019 de acordo com a contabilidade | | 138.601,13 |

| FOLHA DE CONCILIAÇÃO BANCÁRIA | | Page 1 of 1 |
|---|--|-------------|
| Plano Contas 311401 Recurso 15.331-1 - Arrecadação Própria Banco 001 Conta 1002 | | |
| Saldo em 31/12/2019 conforme extrato bancário | | 110.046,01 |
| Saldo em 31/12/2019 de acordo com a contabilidade | | 110.046,01 |

Dessa forma, não é possível acatar o argumento.

d) Quanto ao argumento de que o município arrecada recursos livres e registra em fontes vinculadas apenas para a aplicação mínima constitucional (educação e saúde), verificamos que algumas fontes, embora o município tenha demonstrado no grupo “vinculado” do anexo V, realmente se tratam de recursos livres, quais sejam:

| Identificação | Disponibilidade de caixa bruta | Restos a Pagar Liquidados | Restos a pagar empenhados | Disponibilidade Líquida |
|---|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
| (01.01.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos | 745.681,26 | 0 | 0 | 745.681,26 |
| (01.01.46) Recursos da Educação no Ensino Fundamental | 175.069,08 | 18.596,40 | 118.539,53 | 37.933,15 |
| (01.02.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos | 745.681,26 | 0 | 0 | 745.681,26 |
| Soma | | | | 1.529.295,67 |

Dessa forma esse valor pode ser considerado nas fontes de recursos ordinários, tendo em vista que sua vinculação não seria na origem do recurso, e sim na destinação tão somente para controle e garantia da aplicação mínima constitucional. Considerando que a fonte livre, inicialmente, continha um déficit de R\$ 2.018.432,30, ao considerar os recursos das fontes acima no valor de R\$1.529.295,67, resta um saldo deficitário de R\$ 489.136,63.

e) Em relação ao argumento de que as retenções do Fundo Municipal de Saúde relacionadas as despesas originadas nos recursos vinculados que teriam sido baixados da fonte vinculada e inscrito em restos a pagar nas fontes livres sem a correspondente transferência financeira da fonte originária (listagem de controle extraorçamentário ID 985527 pág. 20/21), no total de R\$ 529.626,12, não é possível correlacionar com as fontes originárias para verificar se havia suficiência financeira nas mesmas, visto que nos esclarecimentos não há elementos para fazer essa relação. Dessa forma essa justificativa não pode ser acolhida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

f) Por fim, no que pese a alegação de que em 2019 houve pagamento de dívidas parceladas de períodos anteriores que somam R\$ 3.216.051,31, não seria, por si só, justificativa suficiente para afastar o achado de insuficiência financeira, considerando o princípio da continuidade da Administração, cabe ao gestor sucessor consignar orçamento para cobrir as obrigações contraídas pelo Município, independente da conduta de gestões anteriores, os quais devem responder nas competentes esferas por suas atuações, porém, o fato é que, uma vez que o município tem obrigações estes devem ser honrados conforme os acordos celebrados e deve ter garantido suas dotações orçamentárias. Além disso, não é o caso do primeiro ano de mandato, no qual o gestor recebe um orçamento já aprovado e teria, em tese, menor espaço de planejamento, e sim, por já ser o terceiro ano de mandato, as obrigações de exercícios anteriores já são conhecidas da atual administração.

g) As declarações da controladora sugerem que ocorreu grande esforço da unidade de controle interno em orientar a execução orçamentária e financeira das secretarias, principalmente a SEMSAU, e evidencia a baixa capacidade de gestão do município, que é da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. Portanto, resta evidente algumas das possíveis causas da ocorrência de insuficiência financeira.

Pelo exposto, conclui-se que as informações apresentadas esclarecem parcialmente as situações descritas, visto que modifica algumas fontes tidas com insuficiência financeira no exame preliminar, dessa forma o quadro de verificação da cobertura das obrigações deve ser assim ajustado.

| Tabela - Avaliação das Fontes de Recursos com Disponibilidade Negativa | | |
|---|---|---|
| Identificação dos Recursos Vinculados com Disponibilidade Negativa | Insuficiência apurada no Exame Preliminar | Insuficiência após os Esclarecimentos da Administração) |
| (01.11.43) Transferências do FUNDEB - Aplicação em outras despesas da Educação Básica | -343.962,05 | - |
| (01.02.47) Recursos de Ações e Serviços de Saúde - Aplicação Direta | -4.137.774,44 | - |
| (01.00.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos | - 2.018.432,30 | -489.136,63 |
| Soma | - 6.500.168,79 | -489.136,63 |

| Tabela – Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos | |
|--|-------------|
| Descrição | RS |
| Total dos Recursos não Vinculados (a) | -489.136,63 |
| Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b) | - |

| | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Resultado (c) = (a + b) | -489.136,63 |
| Situação | Insuficiência financeira |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conforme demonstrado no quadro anterior, ao final do exercício de 2019 restou uma insuficiência financeira para cobertura de obrigações na fonte de recursos livres no valor de R\$489.136,63 evidenciando o desequilíbrio fiscal da gestão.

Conclusão

Conclui-se que as informações apresentadas esclarecem parcialmente as situações encontradas, visto que modifica algumas fontes tidas com insuficiência financeira no exame preliminar, no entanto, ainda permanece a insuficiência financeira para cobertura de obrigações no montante de R\$ 489.136,63, sendo assim, opina-se pela permanência do achado de auditoria A1.

Como se depreende da análise acima (ID 998117), mesmo considerada a pertinência parcial dos argumentos manejados pelo alcaide, ainda assim findou configurada a insuficiência financeira no valor de R\$ 489.136,63, sendo certo que a Corte já possui entendimento consolidado no sentido de que os desequilíbrios financeiros ensejam, *per si*, o juízo de reprovação das contas, conforme se depreende de algumas decisões nesse sentido que ora trago à colação, *verbis*:

PROCESSO Nº: 2236/2017

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00052/17

[...]

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, embora em matéria orçamentária tenha apresentado superávit, mostrou-se deficitário do ponto de vista financeiro, contrariando o princípio do equilíbrio das Contas Públicas arraigado no art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000;

É DE PARECER que as Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Dúlcio da Silva Mendes, CPF n. 000.967.172-20, Prefeito Municipal, NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Guajará-Mirim-RO.

PROCESSO Nº: 2392/2017

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00051/17

[...]

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, em matéria orçamentária e financeira, mostrou-se desequilibrado, uma vez que restou constatado o déficit financeiro descumprido com as disposições do art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000, [...]; É DE PARECER que as Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do Chefe do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Antônio Serafim da Silva Júnior, CPF/MF n. 422.091.962-72, à época, Prefeito, NÃO ESTÃO APTAS A RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Candeias do Jamari-RO.

PROCESSO 01643/18

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00048/18

[...]

Considerando que o Município de Colorado do Oeste registrou insuficiência financeira para cobertura das obrigações no exercício a serem pagas com recursos financeiros não vinculados; [...]

É de Parecer que as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor José Ribamar de Oliveira, devem ser reprovadas pela Câmara Municipal.

PROCESSO 01675/18

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00064/18

[...]

Considerando que embora o Município tenha observado os limites constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; na valorização dos profissionais do magistério; nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, repasse ao Legislativo e o limite dos gastos com pessoal, houve desequilíbrio das contas (déficit financeiro por fonte de recursos no valor de R\$ 93.563,89), em descumprimento ao § 1º do art. 1º da LRF.

Assim, a gravidade da irregularidade ora examinada enseja, consoante jurisprudência dessa Corte de Contas,⁵ a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 38, § 1º, do Regimento Interno do TCER.

⁵ No mesmo sentido, a Egrégia Corte de Contas outros precedentes: Processo 1512/2013/TCER; Processo 0770/2013/TCER; Processo 1823/2013/TCER; Processo 1505/2013/TCER; Processo 1534/2013/TCER; Processo 099/2013/TCER; Processo 1552/2013/TCER; Processo 1639/2013/TCER; Processo 1410/2014/TCER; Processo 1038/2014/TCER; Processo 0955/2014/TCER e Processo 1423/2014/TCER.



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

Além dessa gravíssima falha, merece atenção outra impropriedade de grande poder ofensivo, qual seja, a extrapolação (57,70% da RCL) das despesas com pessoal do Poder Executivo, que ultrapassaram o linde legal estabelecido na proporção de 54% da RCL, situação agravada pela não recondução no prazo legal (art. 23 da LRF), conforme registros técnicos contidos no relatório conclusivo (ID 998117), *verbis*:

3.1.2.2. Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal na Administração Municipal podem representar cerca de 60% da RCL, neste contexto, o acompanhamento e controle são de suma importância no equilíbrio das contas municipais.

A seguir, são apresentados os valores consolidados e individuais por poderes da execução da despesa total com pessoal, bem como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

| Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2019) | | | |
|---|---------------|--------------|----------------------|
| Discriminação | Executivo | Legislativo | Consolidado |
| 1. Despesa Total com Pessoal - DTP | 48.343.050,79 | 2.564.101,57 | 50.907.152,36 |
| 2. Receita Corrente Líquida - RCL | | | 86.788.196,61 |
| % da Despesa Total com Pessoal (1 + 2) | 55,70% | 2,95% | 58,66% |
| Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF) | 54% | 6% | 60% |
| Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) | 51,30% | 5,70% | 57,00% |
| Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) | 48,60% | 5,40% | 54,00% |

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Conforme se verifica na tabela anterior, embora o Poder Legislativo tenha respeitado o limite da despesa com pessoal (2,95% da Receita Corrente Líquida), o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% estatuído na LC n. 101/2000, haja vista que ao final do 3º quadrimestre de 2019 o total da despesa havia atingido 55,70% da RCL.

Em sede de análise de justificativa a equipe técnica do município esclareceu (Doc. 00420/21 e 00411/21) que o extrapolamento da despesa total com pessoal do município foi causado por diversos fatores, alguns, inclusive, originados em gestões anteriores a do gestor Cícero Alves de Noronha Filho. Além disso, a equipe técnica admitiu a situação descrita na situação encontrada do achado de auditoria e ainda trouxe todo o contexto em que a situação ocorreu.

Importante anotar que, neste exercício, a equipe técnica alegou, dentre os motivos do extrapolamento da despesa com pessoal, os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

mesmos motivos já alegados no exercício anterior⁶, dentre os quais destaca-se o alto custo das despesas dos serviços de saúde de alta e média complexidade e a dependência das transferências financeiras em face da limitação de geração de receitas próprias, uma vez que a maior parte do território é área de preservação permanente.

Por outro lado, embora tenham alegado que as despesas com a implantação do piso salarial para os profissionais da educação contribuíram para o não atendimento da baliza limitadora da despesa com pessoal, tal argumento não afasta o descumprimento do prescrito no art. 19, III, e 20, III, da LC n. 101/2000, tão pouco pode ser usado como pretexto para a não observância do artigo 6º da Lei n. 11.738/08⁷, haja vista que diante da incapacidade de arcar com o valor fixado para o pagamento do piso salarial, o Ente pode solicitar ao Ministério da Educação a complementação dos recursos, nos termos definido no art. 4º da Lei 11.738/08.

Além disso, mesmo desconsiderando os valores majorados pela implementação do piso salarial, ainda assim restaria um ultrapasse do limite (vide quadro inserto no Documento 00420/21, ID 985527, pág. 13).

Importante destacar que a implementação do piso salarial e a valorização dos profissionais da educação são princípios basilares da educação insculpidos no art. 206, incisos V e VIII da Constituição Federal. De tal maneira, nos termos da alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei n. 11.738/08 tratou de regulamentar o dispositivo constitucional e definiu que os municípios deveriam elaborar ou adequar seus planos de carreira e remuneração do magistério visando o cumprimento do piso salarial para os profissionais do magistério.

Diga-se ainda, que a adoção das providências dispostas na Lei n.11.738/08 era uma determinação legal obrigatória, e, por esta razão foi objeto da Notificação Recomendatória n. 15/2018/GPGMPC (Processo Sei n. 002564/2018) expedida pelo Ministério Público de Contas em agosto de 2018. De tal maneira, antes de inaugurar o exercício de 2019, **ainda seria possível realizar o levantamento das medidas necessárias para adequação dos futuros gastos aos limites legais e a compatibilização destes com as leis de orçamento.**

⁶ Processo n. 00997/19, que trata da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal – exercício de 2018.

⁷ Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por outro lado, é importante pontuar **que mesmo estando vedado, o gestor expediu ato alterando a estrutura da carreira do município e aumentando a despesa com pessoal, em face da reorganização da carreira de auditor de controle interno do município, materializada por meio da Lei n. 2.182-GAB.PREF/19⁸ (ID 992512), portanto, em desobediência ao prescrito no parágrafo único do artigo 22 da LC n. 101/2000.**

Além disso, o referido ato não foi instruído com as estimativas do impacto orçamentário-financeiro decorrente do aumento da despesa e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tinha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme exigências dos artigos 16 e 17 da LC 101/2000.

Destaque-se que a boa prática da governança também exige a demonstração de tais estudos e metodologias de cálculo para subsidiar a tomada de decisão do legislativo e fomentar a transparência das ações para os demais usuários da informação (cidadãos, órgãos fiscalizadores, etc.).

À luz disso, é cabível relembrar que o município vem descumprindo esse limite desde o exercício de 2008, e, **durante todo esse período não foi cumprido os prazos de recondução**, apresentando a seguinte trajetória:

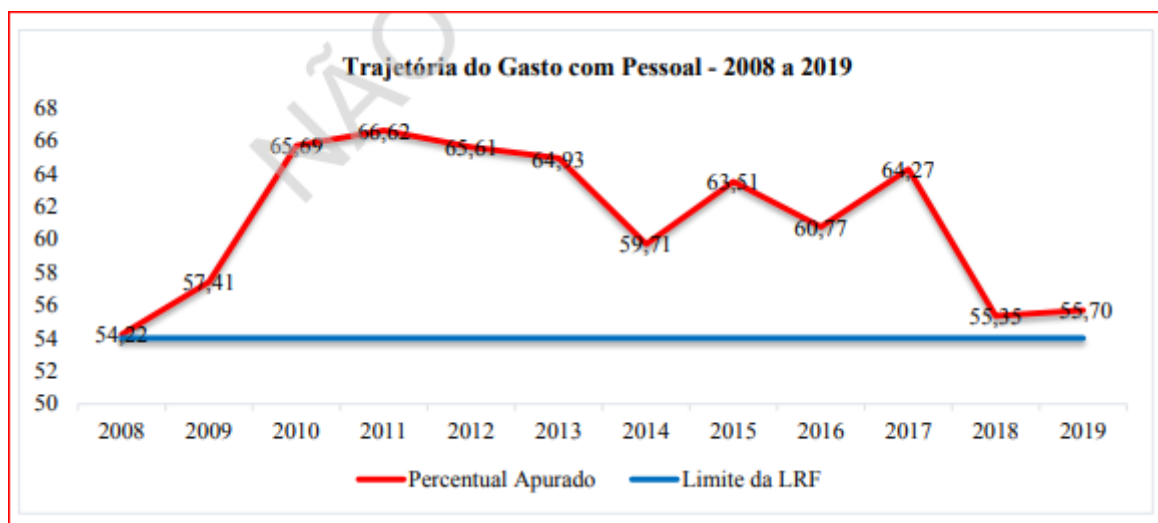
| Exercício | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Percentual Apurado | 54,22 | 57,41 | 65,69 | 66,62 | 65,61 | 64,93 | 59,71 | 63,51 | 60,77 | 64,27 | 55,35 | 55,7 |
| Evolução | - | 3,19% | 8,28% | 0,93% | -1,01% | -0,68% | -5,22% | 3,80% | -2,74% | 3,50% | -8,92% | 0,35% |

No gráfico a seguir é possível observar que em 2018 o ente esteve bem próximo de retornar à baliza legal, **no entanto, em 2019 voltou a apresentar um quadro de crescimento do índice:**

⁸ Dispõe sobre a reorganização da carreira de auditor de controle interno do município de Guajará-Mirim



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



Embora a equipe técnica tenha alegado que o gestor adotou medidas para frear o crescimento do percentual, os resultados do exercício mostram que tais ações foram insuficientes para o enquadramento ao limite, aliás, verificou-se que o gestor, mesmo estando proibido, ainda expediu ato aumentando a despesa com pessoal. Sendo assim, entende-se que os argumentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do exercício de 2019 encontra-se acima do limite máximo e não foram observados os prazos de recondução, contrariando as disposições dos artigos 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000.

Faz-se oportuno o registro da seguinte irregularidade:

IRREGULARIDADE

Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo encontrar-se acima do limite máximo estipulado pela LRF de 54%, apresentando um total de 55,70% da Receita Corrente Líquida do exercício e ainda, não ter sido obedecido os prazos de recondução das despesas ao limite máximo definido na LC 101/2000. (grifei)

Desta feita, esta Procuradoria-Geral de Contas corrobora integralmente a análise técnica, a qual acertadamente manteve a falha, tendo analisado, inclusive, o histórico da despesa com pessoal do município, que se



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

apresenta extrapolada desde a gestão anterior (mandato 2013-2016),⁹ além de ter considerado que a Administração dispôs de tempo para a adoção das providências dispostas na Lei n. 11.738/08, objeto da Notificação Recomendatória n. 15/2018/GPGMPC (Processo Sei n. 002564/2018) expedida pelo Ministério Público de Contas em agosto de 2018, mas não agiu de maneira a reconduzir as despesas ao patamar legal.

In casu, depreende-se da análise técnica que, além da extrapolação e da não recondução dentro do prazo estipulado na LRF, a Administração, mesmo vedada, expediu ato que elevou as despesas com pessoal.

Some-se a tais constatações que **no curso do exercício de 2019, a despeito de ser o período de recondução, no qual estava obrigada a eliminar despesas com pessoal até alcançar o limite legal, a Administração apresentou um aumento nominal, na ordem de mais de 3.5 milhões de reais,**¹⁰ conforme se pode visualizar na tabela abaixo:

| Quadrimestre | % | Despesas (nominal) | RCL |
|--------------|-------|--------------------|-------------------|
| 3º /2018 | 55,35 | R\$ 44.557.056,17 | R\$ 80.503.622,90 |
| 1º/ 2019 | 57,81 | R\$ 47.460.320,12 | R\$ 82.102.943,32 |
| 2º/ 2019 | 61,68 | R\$ 51.604.356,16 | R\$ 89.096.552,54 |
| 3º /2019 | 55,7 | R\$ 48.343.050,79 | R\$ 86.788.196,61 |

Sem grande esforço, a partir da análise desses dados, vê-se que, **não fosse o aumento nominal ora em comento, as despesas com pessoal**

⁹ De responsabilidade do Senhor Dúlcio da Silva Mendes.

¹⁰ R\$ 44.557.056,17 (Ex. 2018)– R\$ 48.343.050,79 (Ex. 2019) = - R\$ 3.789.994,62 (aumento nominal).



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

estariam dentro do patamar legal, na proporção de 51,34% da RCL,¹¹ haja vista que o aumento ocorrido na RCL de um exercício para o outro seria suficiente para reconduzir as despesas ao patamar legal.¹²

Em verdade, a simples comparação do comportamento das despesas em todos os quadrimestres de 2019 mostra de forma clara o incremento das já extrapoladas despesas com pessoal, afastando, assim, qualquer hipótese de considerar a impropriedade afastada, sob os argumentos manejados na defesa, devendo ser esta mais uma razão para o entendimento pela desaprovação das presentes contas.

Neste sentido decidiu a Corte ao apreciar as contas de Candeias de Jamari, referente ao período de 21.03 a 31.12.17, mediante Acórdão n. 0099/19 (processo n. 2177/18), consoante excertos do voto condutor da lavra do insigne relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva:

16.3.3.3 Por outro lado, no 2º quadrimestre/2017, sob a gestão do Senhor Luis Lopes Ikenohuchi Herrera, o que se verifica é um **aumento nominal da Despesa Total com Pessoal** em relação ao 1º quadrimestre/2017 em R\$2.220.705,8563, acréscimo que a propósito o Gestor não conseguir reduzir no 3º quadrimestre, uma vez que a redução em relação ao 2º quadrimestre foi de apenas R\$1.011.636,73.

16.3.3.3.1 Em outras palavras, o responsável **não adotou medidas necessárias para no mínimo manter a Despesa Total com Pessoal no patamar registrado no 1º quadrimestre de 2017, muito pelo contrário, a situação foi agravada, afastando a possibilidade do retorno da Despesa Total com Pessoal ao limite estabelecido no artigo 20, III, “b” da LRF.**

16.3.3.3.2 Dessa forma, por ser uma despesa que impacta diretamente o equilíbrio das Contas Públicas, sua evolução deve ser acompanhada amiúde, a fim de que detectado anomalias em seu

¹¹ Caso as despesas com pessoal permanecessem “congeladas” no valor nominal de R\$ 44.557.056,17, e, considerando a RCL apurada ao final de 2019, de R\$ 86.788.196,61, a proporção das despesas alcançada ao final de 2019 seria de 51,34%, portanto, dentro do linde legal.

¹² De R\$ 80.503.622,90 para R\$ 86.788.196,61.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

crescimento sejam adotadas medidas concernentes ao seu retorno aos parâmetros legais, o que não ocorreu nas Contas em apreço.

[...]

19.2.7 A Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre (62,63% da RCL), ultrapassou o teto de 54% da RCL estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000; irregularidade grave que, por si só, possui o condão de macular o mérito das Contas.(grifei)

Por todo o exposto, considerando especificamente a gestão do exercício de 2019, mostrou-se incontestável a desobediência aos prazos estipulados na LRF, pelo que opino pela permanência da gravíssima irregularidade constatada acerca das despesas com pessoal, cabendo determinar ao atual gestor a adoção urgente das medidas encartadas na Lei Complementar n. 101/2000 para reconduzir, com a máxima urgência, ditas despesas ao limite legal (54%).

Além disso, cabe reiterar a seguinte determinação sugerida pela unidade técnica:

Determinar a abertura de autos apartados com objetivo de apurar a conduta do chefe do Poder Executivo de Guajará-Mirim e avaliar a aplicabilidade das sanções previstas nos art. 73 da LC n. 101/2000 e §1º do art. 5º da Lei Federal n. 10.028/2000, com fundamento no art. 1º, inciso VIII da LOTCE-RO, em face da não adequação dos gastos com despesa de pessoal ao limite imposto da Lei de Responsabilidade Fiscal através da adoção de medidas saneadoras, os quais ensejaram o descumprimento ao estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 20 e art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000;

Prosseguindo a análise, quanto à gestão previdenciária, o corpo técnico apontou grave achado de auditoria, o qual também vem ensejando a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas no âmbito da Corte de Contas, *litteris*:

A3. Ausência de pagamento integral das contribuições e parcelamentos previdenciários.

As contribuições previdenciárias dos servidores, patronais e parcelamentos referente ao exercício de 2019 não foram repassadas de modo regular e tempestivo, em razão do recolhimento parcial das contribuições previdenciárias, que somaram em aberto o valor de R\$ 3.232.609,72, conforme os seguintes achados de auditoria:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- i. As contribuições descontadas dos servidores das competências agosto a dezembro, inclusive o 13º, foram recolhidos parcialmente, restando em aberto o valor de R\$ 406.510,27;
- ii. Os valores devidos da contribuição patronal referente a todas as competências de 2019 foram repassados parcialmente no exercício de 2019, somando uma diferença no recolhimento no montante de R\$ 2.265.828,72;
- iii. Pagamento parcial dos valores dos parcelamentos dos seguintes termos: Termo 492/2017 com valor não pago de R\$ 71.055,88; Termo 894/2017 com valor não pago de R\$ 57.933,07; Termo 753/2018 com valor não pago de R\$ 306.748,47; Termo 1342/2018 com valor não pago de R\$ 124.533,31.

Da análise de justificativas (ID 998082), observa-se que a Administração reconhece a falha e sustenta que a situação foi regularizada no exercício de 2020, *litteris*:

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

Os esclarecimentos confirmam a situação encontrada, embora demonstre que houve regularização em 2020, no encerramento do exercício de 2019 o município apresentava-se em desconformidade com a legislação previdenciária, portanto, não há modificação da situação levantada no relatório preliminar.

Conclusão

Pelo exposto, conclui-se que os esclarecimentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada, sendo assim, entende-se pela permanência do Achado de Auditoria A3.

Como se verifica, a Administração não efetuou a adequada gestão dos recursos previdenciários, deixando de repassar no exercício de 2019 significativos valores ao Instituto de Previdência (contribuição patronal, do servidor e parcelamentos), tendo realizado pagamentos em atraso (2020), ensejando a incidência de juros e multas.

Como dito, a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a não realização dos repasses das contribuições dos servidores e patronais, e/ou o pagamento em atraso das contribuições e parcelamentos, que ocasionam juros



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

e multas ao Município, ensejam, *per si*, a reprovação das contas anuais, consoante os seguintes precedentes:

(Processo n. 1768/2015/TCER) - ACÓRDÃO Nº 170/2015 - PLENO

Prestação de Contas. Município de Novo Horizonte do Oeste — Exercício de 2014. Observância de desequilíbrio na Gestão. Déficits orçamentário e financeiro. Omissão no recolhimento das contribuições previdenciárias, no exercício. Inadimplemento do parcelamento previdenciário. Saldo financeiro do Fundeb a menor, falha minorada em razão do saldo negativo da gestão anterior (2012). Não atingimento dos resultados nominal e primário. Parecer pela reprovação das Contas. Irregularidades graves. Determinações.

[...]

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer pela reprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, relativas ao exercício de 2014, com fulcro no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, em razão das seguintes irregularidades algumas das quais graves:

[...]

d) não pagamento dos parcelamentos celebrados com o RPPS;

(Processo n. 1803/2015/TCER) -ACÓRDÃO Nº 214/2015 - PLENO

Fiscalização a cargo do Tribunal. Das contas do Governador do Estado e Prefeitos. Poder Executivo do Município de Vilhena. Prestação de Contas. Exercício de 2014. Aumento da dívida com o IPMV, onerando os cofres do Município com o pagamento de juros. Parecer Prévio pela não aprovação das contas. Determinações.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela NÃO APROVAÇÃO das Contas do Município de Vilhena, exercício de 2014, sob a responsabilidade do Senhor JOSÉ LUIZ ROVER – Prefeito Municipal, CPF nº 591.002.149-49, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c o artigo 1º, incisos III e VI, da Lei Complementar nº 154/96, em virtude das seguintes irregularidades:

[...]

c) aumento crescente do débito previdenciário junto ao Instituto de Previdência Municipal de Vilhena, com a geração de juros passivos ao Município, em descumprimento aos artigos 37, caput (princípios da legalidade e da eficiência) e 195, ambos, da Constituição Federal c/c o artigo 69, §11, da Lei Municipal nº 1.963/06.

Deste modo, constatado o não repasse de parte das contribuições devidas (patronal, servidor e parcelamentos) dentro do exercício de 2019, o que enseja a ocorrência de juros e multas, encargos desnecessários e injustificados, impõe-se a inserção dessa falha no rol das impropriedades que dão azo à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

Por fim, registro que por meio do Acórdão APL-TC 00313/18, proferido nos autos do Processo n. 2.699/16, esta Corte de Contas pacificou entendimento de que, a partir de janeiro do exercício de 2019, caracterizada ação ou omissão dolosa ou culposa quanto ao ponto, deve-se imputar aos responsáveis obrigação de ressarcimento de recursos utilizados para pagamento de encargos (juros e multa) por atrasos nos repasses aos institutos previdenciários das contribuições e/ou parcelamentos, por configurarem despesas impróprias, desnecessárias, antieconômicas e atentatórias aos princípios constitucionais da eficiência e, igualmente, do equilíbrio financeiro, orçamentário e atuarial dos institutos de previdência.



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

Desta feita, cabe determinar que seja instaurado procedimento específico de apuração de responsabilidade pelo eventual pagamento de juros e/ou multas decorrentes de atrasos no repasse ou de parcelamentos de contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim.

Outra falha que vale ser mencionada diz respeito à baixa recuperação de créditos inscritos em dívida ativa do Município, a qual, no exercício de 2019, alcançou apenas 3,03% (R\$ 1.155.789,03) do saldo inicial (R\$ 38.178.673,70), conforme se depreende das Notas Explicativas do Balanço Patrimonial (ID 925701).

Como se verifica, a arrecadação do exercício de 2019 ocorreu em proporção muito baixa em relação aos 20% que a Corte vem considerando como razoável, caracterizando-se, deste modo, o diminuto ingresso de créditos da dívida ativa.

Calha ressaltar que o Ministério Público de Contas vem reiteradamente pugnando por uma maior rigidez da Corte de Contas em relação à análise do esforço na recuperação de créditos da dívida ativa, por entender que esses recursos são indisponíveis e fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais, não se justificando a baixa efetividade observada no exercício de 2019 no tocante ao ingresso de tais recursos nos cofres da municipalidade.

Assim, deve ser determinado ao gestor que adote medidas efetivas visando a intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a alcançar um percentual satisfatório de arrecadação dos créditos inscritos em tal conta, alertando o responsável de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, *per si*, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.



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

Ainda acerca da dívida ativa, há a indicação técnica da existência de deficiências no controle, que ensejaram a sugestão de determinação posta na proposta de encaminhamento constante no relatório técnico conclusivo:

4.3. Deficiências de Controle

Visando verificar os controles existentes e, conseqüentemente, certificar se a composição dos “Créditos a Receber em Dívida Ativa” no Balanço Patrimonial tem representação fidedigna do saldo realizável, foram aplicadas técnicas de análise documental e coleta de informações por meio da aplicação de questionário com a Administração.

Os resultados obtidos a partir das respostas da Administração evidenciaram que, embora o Ente possua algumas rotinas estes não são suficientes para o controle da dívida ativa em razão do seguinte:

- a) Dimensão cadastro de contribuintes: inconsistência do cadastro de contribuintes;
- b) Dimensão inscrição a cobrança extrajudicial: inexistência de sistema para controle e inscrição e dívida ativa; inexistência de contador de prazo prescricional via sistema; ausência de controle sobre os processos de inscrição e cobranças extrajudiciais;
- c) Dimensão cancelamentos: inexistência de normatização relativa aos procedimentos de cancelamentos dos créditos inscritos; inexistência de política de segurança relativa ao cancelamento dos créditos de dívida ativa; inexistência de controle dos créditos prescritos e normatização para cancelamento destes;
- d) Dimensão contabilização da dívida ativa (critério de risco desta auditoria): inexistência de normatização para provisionamento de perdas de créditos em dívida ativa; inexistência de normatização com metodologia para classificação da dívida ativa em curto e longo prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento dos créditos no curto prazo; e inexistência de rotinas de avaliação periódica dos créditos a receber em dívida ativa.

Destaque-se que no questionário a Administração informou que mesmo não possuindo as normatizações elencadas no parágrafo anterior, possui rotinas e procedimentos internos para a realização do controle e contabilização da dívida ativa.

Apesar das falhas levantadas a administração realizou ajustes para perdas no saldo da conta da dívida ativa (Balanço Patrimonial, ID 925701) diminuindo os riscos quanto à representação fidedigna do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

saldo da conta. Contudo, neste caso, ausências de controle por si só não caracterizam um achado de auditoria financeira, o que nos faz concluir por determinar à Administração melhorias de controle.

DETERMINAÇÃO

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

Com efeito, a determinação sugerida pelo corpo técnico afigura-se *mui* pertinente, pois a recuperação de tais créditos é fundamental para incremento das receitas tributárias e de contribuições, de modo que, repise-se, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser implementadas pelo Chefe do Executivo.

Registro ainda outra falha de natureza formal, qual seja, o não atendimento de algumas determinações e alertas da Corte, cuja análise técnica roborou e ora colaciono, *verbis*:

1. Acórdão APL-TC 00555/18-Processo n. 01584/18, (inciso III, “a”) - Determinar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Guajará-Mirim a adoção das seguintes medidas: a) intensificação das ações para a redução do percentual excedente do limite legal da Despesa Total com Pessoal, sob pena, de emissão de Parecer pela Não Aprovação das Contas;

Situação: Não atendeu

Comentários: O Poder Executivo de Guajará-Mirim vem extrapolando o limite com pessoal desde o exercício de 2008 e durante todo esse período não cumpriu o prazo de recondução, além disso, embora em 2018 o Ente tenha estado bem próximo de retornar à baliza legal (percentual apurado 55,35%), no exercício de 2019 voltou a apresentar um quadro de crescimento do índice (55,70% da RCL).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2. Acórdão APL-TC 00555/18-Processo n. 01584/18, (inciso III, "c") - Determinar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Guajará-Mirim a adoção das seguintes medidas: 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;

Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno da municipalidade (ID 925697, pág. 19) não há plano instituído, mas as ações e demandas são acompanhadas pela Comissão da Equipe econômica Decreto n. 12.217/GAB/PREF/19 de 07/08/2019; também informam que a CGM deu orientações verbais à SEMED e instruções para elaboração dos planos, e emissão de alertas, Memo. n. 194/CGM/2019.de 23/09/2019. Como o próprio relatório deixou claro o plano ainda não foi criado, portanto a determinação não foi atendida.

4. Acórdão APL-TC 00555/18, Processo n. 01584/18, (inciso III, "f") - Determinar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Guajará-Mirim a adoção das seguintes medidas: realização de ações que visem o cumprimento das Metas do Plano Municipal de Educação.

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Além disso, o Acórdão APL-TC 00133/20 referente ao Processo 02497/19 que tratam de Auditoria de Monitoramento para verificar o cumprimento das determinações contidas no Acórdão APL-TC 0132/20182, proferido no Processo n. 03113/2017/TCE-RO, cujo objeto refere-se ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação (metas 1 e 3), assenta que o Pleno desta Corte de Contas considerou não cumprido o indicador 1-A e alertou a Administração do risco de descumprimento do indicador 1-B da Meta 1 do Plano Municipal de Educação do Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim. Desta forma entende-se que não houve o atendimento da determinação.

5. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "c") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei n. 4.320, de 1964, da LC n. 101, de 2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

Situação: Não Atendeu

Comentários: Conforme questionário enviado ao município para avaliação dos controles e composição dos “Créditos a Receber em Dívida Ativa” no Balanço Patrimonial, verificou-se respostas que a municipalidade ainda não providenciou a edição de norma para o adequado registro e controle da dívida ativa do Município.

6. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "d") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei n. 4.320, de 1964, da LC n. 101, de 2000 e das demais normas de contabilidade do setor público; Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) ainda não foi produzido o manual de procedimentos que o presente item exige.

7. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (inciso IV.I, 1, "f") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) ainda não foi produzido o manual de procedimentos que o presente item exige.

8. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "g") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LC n. 101, de 2000;

Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) ainda não foi produzido o manual de procedimentos que o presente item exige.

9. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "i") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Item IV.I, subitem 1, "h"- Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: i) Estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

Situação: Não atendeu



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) ainda não foi produzido o manual de procedimentos que o presente item exige.

10. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "ii") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: ii - Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

11. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "iii") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: iii - Promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as modernas ferramentas de fiscalização;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

12. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "iv") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: iv - Dotar a Secretaria Municipal da Fazenda, de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do Município;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

13. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "v") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: v- Adotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

14. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "vi") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: vi Realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

15. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "vii") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas; vii Adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

16. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "viii") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: viii - Criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros.

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

17. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "ix") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas; ix- Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres Municipais e não pagos, inclusive com a utilização de instrumento de protesto extra judicial, nos termos do Ato Recomendatório Conjunto firmado por esta Corte de Contas, pelo Ministério Público de Contas e pelo Poder Judiciário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Estadual, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, o que não obsta a adoção de medidas judiciais, acaso não sejam alcançados os resultados esperados, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X, do art. 10, da Lei n. 8.429, de 1992;

Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) o setor de Dívida Ativa do município elaborou o Plano Dívida Zero, contudo o documento não foi juntado aos autos, sendo assim, entende-se que não houve a comprovação do atendimento desta determinação.

18. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "x") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: x- Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle;

Situação: Não atendeu

Comentários: Não houve qualquer menção ao cumprimento ou ao andamento das medidas tomadas visando dar cumprimento ao presente item no Relatório de Controle Interno (ID 925697). Desta forma entendemos que não houve o atendimento da determinação.

19. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, "h", "xi") - DETERMINAR: Ao atual Prefeito Municipal de Guajará-Mirim-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: Apresente a este Tribunal de Contas, plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, por estar em desacordo com o art. 11, da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: xi - Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores-PGV, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345, e em consonância com a Lei Federal n. 5.194, de 1966.

Situação: Não atendeu



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) foram emitidos decretos, no intuito de regulamentar e revisar as leis municipais pertinentes ao IPTU e a Planta genérica de Valores, no entanto, algumas destas medidas não prosperaram por recusa da Câmara Municipal de Vereadores. Não localizamos os documentos probantes das alegações, por esta razão não pudemos atestar as providências tomadas e por isso entendemos que não houve o cumprimento da determinação.

21. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (Item IV.I, subitem, 4) - Adote medidas urgentes para que seja reconduzida a despesa com pessoal do Poder executivo ao limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida, sob pena de reprovação das contas, notadamente, em razão de a mencionada despesa encontrar-se acima do patamar mínimo desde o exercício de 2008;

Situação: Não atendeu

Comentários: O Poder Executivo de Guajará-Mirim vem extrapolando o limite com pessoal desde o exercício de 2008 e durante todo esse período não cumpriu o prazo de recondução, além disso, embora em 2018 o Ente tenha estado bem próximo de retornar à baliza legal (percentual apurado 55,35%), no exercício de 2019 voltou a apresentar um quadro de crescimento do índice (55,70% da RCL).

22. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (Item IV.I, subitem, 7) - Nos próximos exercícios, caso haja cancelamentos de dívida ativa ou ajustes que reduzam os saldos, apresente firme comprovação da observância do art. 14, da LC n. 101, de 2000 ou a sua não incidência à espécie (renúncia de receitas), bem como lance notas explicativas com indicação da origem, fundamentos e documentação de suporte dos lançamentos;

Situação: Não atendeu

Comentários: Houve o cancelamento de Dívida Ativa no montante de R\$2.673.114,26 conforme nota explicativa do Balanço Geral do Município (ID 925701) e não há qualquer explicação nas notas explicativas de qual seria o motivo/razão para este cancelamento.

23. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (Item IV.I, subitem, 8) - Adote as medidas preventivas e corretivas cabíveis para evitar que os créditos da Administração Municipal sejam alcançados pelo instituto da prescrição;

Situação: Não atendeu



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Comentários: De acordo com o Relatório de Controle Interno (ID 925697) em resposta ao memorando n. 054/CGM/2020 de 17/03/2020, o setor de Dívida Ativa, para demonstrar suas ações, encaminhou o relatório de atividades 07/2019-03/2020, e o Plano de “Dívida Zero” elaborado pelo setor, através do memorando n. 049/DIV.ATIVA/SEMFAZ/20 de 29/04/2020. Contudo este Corpo Técnico não teve acesso aos citados documentos. Além disso, conforme questionário enviado ao município para avaliação dos controles e composição dos “Créditos a Receber em Dívida Ativa” no Balanço Patrimonial, verificou-se respostas que a municipalidade ainda não providenciou a edição de norma para o adequado registro e controle da dívida ativa do Município. Desta forma não temos como atestar o cumprimento da determinação ou as providências tomadas.

25. Acórdão APL-TC 00488/16, Processo n. 01490/16 (Inciso II, subitem I, alínea “j”) - Empenhe-se para cumprir com as determinações exaradas no item II, “d” e “h”, da Decisão n. 283/2013-PLENO, exarada nos autos do Processo n. 1.487/2013/TCER, haja vista se ter verificado no exercício financeiro de 2015, um baixo índice de investimentos no Município, bem como a inscrição de despesas em Restos a Pagar sem a necessária suficiência financeira;

Situação: Não atendeu

Comentários: De acordo com a auditoria da OGF - 2019 o Poder Executivo findou o exercício de 2019 com insuficiência financeira para cobertura das obrigações assumidas em 31.12.2019.

26. Acórdão n. 182/2015, Processo n. 01626/15 (Inciso III, alínea “a”, item 3) Determinar ao Excelentíssimo Senhor Dúlcio da Silva Mendes, CPF n. 000.967.172-20 - Promova e implemente medidas de recondução dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 59, § 1º, II, art. 22, parágrafo único, art. 20, III, “b”, e art. 23, todos da LC n. 101, de 2000;

Situação: Não atendeu

Comentários: O Poder Executivo de Guajará-Mirim vem extrapolando o limite com pessoal desde o exercício de 2008 e durante todo esse período não cumpriu o prazo de recondução, além disso, embora em 2018 o Ente tenha estado bem próximo de retornar à baliza legal (percentual apurado 55,35%), no exercício de 2019 voltou a apresentar um quadro de crescimento do índice (55,70% da RCL).



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

Nessa senda, cabe alertar ao atual gestor para que atente para o cumprimento integral das determinações proferidas pela Corte, sob pena de reprovação das contas na hipótese de reincidência.

Cabe, ainda, alertar à Controladoria Geral do Município, para que, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), examine e informe acerca das medidas adotadas pela Administração quanto a todas as recomendações e determinações dispostas nas decisões expedidas pelo Tribunal, inclusive quanto à decisão a ser prolatada nestes autos, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96.

Demais disso, observa-se que o corpo técnico também detectou que houve excesso de alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis (anulações de crédito), que no exercício de 2019 foram realizadas no total de R\$ 21.067.947,07, representando 22,27% do orçamento inicial.

Esse egrégio Tribunal de Contas, por meio de sua jurisprudência,¹³ tem considerado que as alterações orçamentárias com base em recursos previsíveis podem ocorrer somente até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação do orçamento.

¹³ Acórdão APL-TC 00482/18 referente ao processo 01645/18 (Prestação de Contas do Município de Pimenteiras do Oeste – 2017); Acórdão APL-TC 00416/19 referente ao processo 01538/19 (Prestação de Contas do Município de Costa Marques – 2018); Acórdão APL-TC 00423/16 referente ao processo 01779/16 (Prestação de Contas do Município de Santa Luzia do Oeste – 2015); Acórdão APL-TC 00507/18 referente ao processo 01674/18 (Prestação de Contas do Município de Costa Marques – 2017); Acórdão APL-TC 00419/16 referente ao processo 01852/16 (Prestação de Contas do Município de Alto Paraíso – 2015); Acórdão APL-TC 00374/16 referente ao processo 01412/16 (Prestação de Contas do Município de Alto Alegre dos Parecis – 2015); Acórdão APL-TC 00519/18 referente ao processo 01878/18 (Prestação de Contas do Município de Machadinho do Oeste – 2017); Acórdão APL-TC 00487/18 referente ao processo 01677/18 (Prestação de Contas do Município de Parecis – 2017).



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

Sobre essas alterações orçamentárias, destaca-se que, para que se cumpram os objetivos do orçamento anual, deve-se obedecer a certo nível de rigidez ao traduzir ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações excessivas do orçamento em meio à execução, de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

Releva registrar ainda que, no presente caso, a equipe técnica absteve-se de emitir opinião sobre o saldo da conta “provisões Matemáticas de Longo Prazo” no Passivo não Circulante do BGM, motivado pela apresentação, pela Administração, de Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018, representando uma defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019), fato considerado pela unidade técnica como “*um risco de subavaliação desses registros*”.

A unidade técnica, com acuidade, apontou que a não apresentação de dados atualizados acerca do equilíbrio atuarial tem como consequência os seguintes efeitos sobre as demonstrações contábeis – Balanço Patrimonial: *subavaliação do Passivo Atuarial (efeito real); subavaliação do endividamento público (efeito real); ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito real) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; possibilidade de insolvência financeira do município decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões.*

Necessário, então, que se determinação à Administração no sentido de que, a partir do exercício de 2020, a representação do Passivo Atuarial no BGM seja realizada com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base das informações, para minimizar ou extirpar os riscos evidenciados pelo corpo técnico.



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

Quanto aos demais pontos, dada a natureza específica da matéria contábil, esta Procuradoria-Geral de Contas assente com o entendimento do corpo técnico constante no relatório conclusivo (ID 998117).

Por fim, insta destacar a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das presentes contas, concluindo pela regularidade com ressalvas das contas (fl.32, ID 925697), conclusão com a não se pode convergir, pelas razões expostas neste parecer.

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO** das contas prestadas pela Senhor Cícero Alves de Noronha Filho – Prefeito do Município de Guajará-Mirim, relativas ao exercício de 2019, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades, notadamente as que estão grifadas:

a) Insuficiência financeira para cobertura de obrigações, em suas respectivas fontes de recursos, no montante de R\$ - 489.136,63, contrariando o disposto nos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar 101/2000;

b) infringência ao disposto no art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal – DTP do Poder Executivo, no montante de R\$ 48.343.050,79, no percentual de 55,70% da receita corrente líquida (R\$ 48.343.050,79), ter ultrapassado o limite estabelecido (54%), o que foi agravado pela infringência ao disposto no art. 23 da Lei Complementar n. 101/2000, em razão da não eliminação do excedente da Despesa Total com Pessoal – DTP dentro do prazo estabelecido;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) Inadimplência de parte das contribuições previdenciárias referentes ao exercício de 2019, contrariando ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial);

d) Divergência temporal entre a posição das informações do passivo, prejudicando a comparabilidade entre os saldos da conta “Provisões Matemáticas” entre os exercícios de 2018 e 2019, o que gerou a abstenção de opinião técnica sobre o saldo da conta “Provisões Matemáticas de Longo Prazo” do Passivo não Circulante do BGM;

e) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, cuja esforço na recuperação (R\$ 1.155.789,03) alcançou 3,03% do saldo inicial (R\$ 38.178.673,70), percentual baixo em relação aos 20% que a Corte vem considerando como razoável;

e) excessivas modificações orçamentárias com base em recursos previsíveis (R\$ 21.067.947,07), que representaram 22,27% do orçamento inicial, contrariando a jurisprudência desta Corte que considera razoável alterações orçamentárias dessa natureza até o limite de 20% do orçamento inicial;

f) Não atendimento das seguintes determinações e recomendações, como demonstrado no corpo deste parecer: 1. Acórdão APL-TC 00555/18-Processo n. 01584/18, (inciso III, “a”); 2. Acórdão APL-TC 00555/18-Processo n. 01584/18, (inciso III, “c”); 4. Acórdão APL-TC 00555/18, Processo n. 01584/18, (inciso III, “f”); 5. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “c”); 6. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “d”); 7. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (inciso IV.I, 1, “f”); 8. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “g”); 9. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “i”); 10. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “ii”); 11. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “iii”); 12. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

“iv”) ; 13. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “v”) ; 14. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “vi”) ; 15. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “vii”) ; 16. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “viii”) ; 17. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “ix”) ; 18. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “x”) ; 19. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (inciso IV.I, 1, “h”, “xi”) ; 21. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17, (Item IV.I, subitem, 4) ; 22. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (Item IV.I, subitem, 7) ; 23. Acórdão APL-TC 00651/17, Processo n. 02236/17 (Item IV.I, subitem, 8) ; 25. Acórdão APL-TC 00488/16, Processo n. 01490/16 (Inciso II, subitem I, alínea “j”); 26. Acórdão n. 182/2015, Processo n. 01626/15 (Inciso III, alínea “a”, item 3).

II – pelo encaminhamento de determinação ao atual Prefeito, ou seu sucessor, para que implemente e comprove nas contas subsequentes as seguintes providências:

a) dê cumprimento aos Acórdãos APL – TC 00555/18 – Processo n. 1584/2018 e APL – TC 00651/17- Processo n. 2236/2017;

b) mantenha o resultado financeiro em equilíbrio, como preconizado pelos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar 101/2000, sob pena de emissão de parecer prévio pela reprovação nas contas vindouras;

c) adote as medidas constantes do artigo 23 da Lei Complementar n. 101/2000 para reconduzir, com a máxima urgência, as despesas com pessoal ao limite legal (54%);

d) realize o pagamento tempestivo das obrigações previdenciárias, de modo a garantir a sustentabilidade e equilíbrio do sistema, e de modo que não incidam valores de juros e multas decorrentes de atrasos no cumprimento de tais obrigações;

e) adote medidas de aperfeiçoamento do planejamento orçamentário de modo a evitar alterações excessivas do orçamento, com base em



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

fontes de recursos previsíveis, observando o limite de 20% do orçamento inicial para tais alterações, de acordo com a jurisprudência da Corte de Contas;

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

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

h) edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: h.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; h.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e h.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual);

i) dê cumprimento integral às determinações e alertas lançadas no item 7 do relatório técnico conclusivo (ID 998117);

j) adote providências que culminem no atendimento integral e no acompanhamento e informação pela Controladoria Geral do Município, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), das medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em



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

procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

III – pela instauração de procedimento específico para apuração de responsabilidade pelo eventual pagamento de juros e/ou multas decorrentes de atrasos no repasse ou de parcelamento de contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim, no que toca ao item I, “c”, supra, tendo em vista o que consignado a respeito neste opinativo;

IV – pela expedição de alerta ao atual Prefeito, ou seu sucessor, no sentido de que atente para as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal, notadamente das que serão consignadas na decisão final destes autos, cujo descumprimento poderá ensejar, de *per si*, a reprovação das contas a partir do exercício seguinte (2020).

Este é o parecer.

Porto Velho, 08 de abril de 2021.

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

Em 8 de Abril de 2021



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