



Proc.: 01529/17

Fls.: _____

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

PROCESSO: 01529/17 - TCE-RO
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - Exercício de 2016
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Vilhena
RESPONSÁVEIS: **José Luiz Rover** - Prefeito Municipal
Período: 1º.1 a 10.11.2016 - CPF 591.002.149-49
Célio Batista - Prefeito Municipal
Período: 11.11 a 31.12.2016 - CPF 316.653.142-49
Lorena Horbach - Contadora
CPF 325.921.912-91
Roberto Scalécio Pires - Controlador Interno
CPF 386.781.287-04

RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
GRUPO: II
SESSÃO: 19ª, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2019

CONTAS DE GOVERNO. EXECUTIVO MUNICIPAL. MAIS DE UM RESPONSÁVEL. SEPARAÇÃO DAS CONTAS. OBRIGATORIEDADE. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. PERCENTUAL RAZOÁVEL DE 20%. DESPESA COM PESSOAL EM FINAL DE MANDATO. EXPEDIÇÃO DE ATO. APONTAMENTO POSTERIOR À DEFESA. INOBSERVÂNCIA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

1. Exercício com mais de um responsável, por obrigação constitucional, demanda a separação das contas para fins de atribuição de conduta.
2. É razoável o percentual de no máximo 20% para as alterações orçamentárias autorizadas na LOA, consoante Decisão 232/2011-PLENO.
3. As alterações orçamentárias realizadas dentro do limite autorizado na lei orçamentária anual não fere o Princípio da Legalidade, cabendo recomendação se o percentual de autorização ultrapassar o limite considerado razoável de 20%.
4. Ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da LC 101/2000, pressupõe a prática de ato expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.
5. Ausência de concessão de oportunidade para falar nos autos impede que apontamento posterior a defesa figure dentre as impropriedades remanescentes, sob pena de caracterizar-se a inobservância ao devido processo legal.
6. A permanência de impropriedades atrai ressalvas as contas, em que pese o cumprimento dos índices de aplicação em Educação e Saúde e de repasse ao Poder

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Legislativo e o atendimento dos limites fiscais e a regularidade da gestão previdenciária.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Município de Vilhena, exercício de 2016, tendo como responsáveis os Senhores José Luiz Rover e Célio Batista, na qualidade de Chefes do Poder Executivo Municipal nos períodos de 1º.1 a 10.11.2016 e 11.11 a 31.12.2016, respectivamente, como tudo dos autos consta.

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

I - Emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas do Prefeito do Município de Vilhena, Senhor **José Luiz Rover**, CPF nº 591.002.149-49, pertinente ao período de 1º.1 a 10.11.2016, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III, da LC 154/1996, em decorrência das seguintes impropriedades:

a) Infringência aos artigos 4º, inciso I, alínea “e”, 5º, incisos II e III e 48, parágrafo único da LC 101/2000 pelo não atendimento de requisitos legais quando da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

a.1) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA;

a.2) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos;

a.3) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência;

a.4) 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.

b) Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei 4218, de 23/10/2015) c/c o artigo 9º da LC 101/2000, em face do não atingimento da meta de resultado nominal;

c) Infringência aos artigos 37, XXII e 132 da CF/1988; e artigos 11 e 12 da LC 101/2000 pela inefetividade da arrecadação de receitas tributárias evidenciada pelo quociente do esforço tributário de 12,28% em 2016, além de deficiências identificadas atinentes à Administração Tributária:

c.1) Ausência de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) desde 2001 (Lei Municipal 049/2001);

c.2) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;

c.3) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos).



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

d) Infringência aos artigos 11 e 58 da LC 101/2000; artigos 37, XII e 132 da CF/1988; artigos 3º, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 pela ineficiência na gestão da cobrança administrativa da Dívida Ativa pela identificação das seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança de Dívida Ativa:

d.1) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da Dívida Ativa;

d.2) Ausência de procedimentos para efetivar o protesto extrajudicial para todos os tributos;

d.3) Baixa efetividade da cobrança administrativa da Dívida Ativa municipal representada pelo esforço na cobrança da Dívida Ativa.

e) Infringência aos artigos 41, incisos I, II e III e 43, *caput* e § 1º da Lei 4.320/1964 pelo não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais por meio dos Decretos 36115, 36116, 36118, 36119, 36121, 36301, 36302, 36686, 36799, 36801, 36929, 36961, 37185, 37467, 37511, 37685, 37730, 37986, em virtude da identificação das seguintes ocorrências:

e.1) Créditos abertos sem indicação da finalidade;

e.2) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos;

e.3) Falha na demonstração (memória de cálculo) das fontes de recursos para abertura dos créditos.

f) Infringência ao artigo 71, inciso II, da Lei 9394/1996, em face da inclusão no cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da despesa com subvenção à instituição privada de caráter assistencial e cultural no montante de R\$120.000,00, consoante prestações de contas mensais encaminhadas nos termos do artigo 13 da IN 22/2007/TCE-RO.

II - Emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas do Prefeito do Município de Vilhena, Senhor **Célio Batista, CPF nº 316.653.142-49, pertinente ao período de 11.11 a 31.12.2016, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III da Lei Complementar 154/1996, em decorrência das seguintes impropriedades:**

a) Infringência aos artigos 37, *caput* (Princípio da Legalidade), da Constituição Federal, 1º, § 1º, da LC 101/2000 (Princípio da Transparência) e 35, 76 e 92 da Lei 4.320/1964 por ter efetuado em 16 de dezembro o cancelamento de empenho liquidado no valor R\$44.085,09 (Empenho 1375/2016);

b) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964 e item 4, alíneas “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC 1.132/2008 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil) pela identificação das seguintes ocorrências:

b.1) Inconsistência das Informações Contábeis do saldo da Dívida Ativa;

b.2) Superavaliação do saldo conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor R\$953.030,57;

b.3) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa no valor de R\$30.354.481,23;

b.4) Inconsistência do saldo da conta Estoques;

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

b.5) Subavaliação das Obrigações de Curto Prazo e Longo Prazo de Precatórios no valor de R\$483.041,00;

b.6) Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos no valor de R\$145.898,94;

b.7) Subavaliação do Passivo Exigível a Curto Prazo no valor de R\$2.723.346,30:

b.7.1) Não realização de empenho de parte da Despesa com pessoal e encargos do período dezembro/2016 no valor R\$2.679.261,21;

b.7.2) Cancelamento indevido de despesa liquidada (Processo 3448/2009, empenho 1375) no valor R\$ 44.085,09.

c) Infringência ao artigo 43, *caput* e § 1º da Lei 4.320/1964 pelo não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais por meio dos Decretos 38.077, 38.323, 38.382 e 38.411, em virtude da identificação das seguintes ocorrências:

c.1) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos;

c.2) Falha na demonstração (memória de cálculo) das fontes de recursos para abertura dos créditos.

d) Infringência ao artigo 71, inciso II, da Lei 9394/1996, em face da inclusão no cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da despesa com subvenção à instituição privada de caráter assistencial e cultural no montante de R\$60.000,00, consoante prestações de contas mensais encaminhadas nos termos do artigo 13 da IN 22/2007/TCE-RO.

III – Recomendar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que, em razão da forma como as retenções são contabilizadas, avalie a necessidade de ajustar o mapeamento da Demonstração dos Fluxos de Caixa, que poderá ser realizado nos itens “Outros ingressos” e “Outros desembolsos”, de modo a garantir a consistência e integridade do demonstrativo;

IV - Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que comprove na Prestação de Contas do exercício 2.020 a transferência da importância de R\$950.820,18 ao Fundeb, conforme determinado no Acórdão 214/2015-PLENO, e caso ainda não tenha ocorrido a recomposição desses recursos ao Fundo e se a restituição de imediato afetar as atividades atuais, que elabore um cronograma de devolução a ser encerrado até o final do presente mandato;

V - Determinar, via ofício, ao atual responsável pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vilhena, ou a quem vier sucedê-lo ou substituir, que monitore o cumprimento da determinação pertinente a recomposição dos recursos ao Fundeb com a inclusão de tópico específico no Relatório Anual de Auditoria;

VI - Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, por ocasião da análise das Contas do exercício de 2020 do Município de Vilhena verifique o atendimento da determinação expedida no item II, letra “d”, do Acórdão 214/2015-PLENO;

VII - Determinar ao Departamento do Pleno que **reproduza mídia digital dos autos a ser remetida ao Legislativo Municipal** para providências de sua alçada;

VIII – Arquivar o feito após o trânsito em julgado deste acórdão.



Proc.: 01529/17

Fls.: _____

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

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro PAULO CURI NETO) e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA); o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausentes os Conselheiros PAULO CURI NETO e WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, devidamente justificados.

Porto Velho, quinta-feira, 7 de novembro de 2019.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO: 01529/17 - TCE-RO
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - Exercício de 2016
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Vilhena
RESPONSÁVEIS: **José Luiz Rover** - Prefeito Municipal
Período: 1º.1 a 10.11.2016 - CPF 591.002.149-49
Célio Batista - Prefeito Municipal
Período: 11.11 a 31.12.2016 - CPF 316.653.142-49
Lorena Horbach - Contadora
CPF 325.921.912-91
Roberto Scalércio Pires - Controlador Interno
CPF 386.781.287-04

RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
GRUPO: II
SESSÃO: 19ª, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2019

RELATÓRIO

Em pauta as Contas de Governo do Município de Vilhena, exercício de 2016, tendo como responsáveis os Senhores José Luiz Rover e Célio Batista, na qualidade de Chefes do Poder Executivo Municipal nos períodos de 1º.1 a 10.11.2016 e 11.11 a 31.12.2016, respectivamente.

2. Segundo consta dos autos, cumpriu-se o prazo estabelecido no artigo 52, letra “a”, da Constituição Estadual c/c o artigo 11, inciso VI, da IN 013/2004/TCE-RO, uma vez que as Contas foram enviadas tempestivamente a este Tribunal em 31.3.2017, consoante registra o Relatório Técnico de ID=508030, pág. 814.

2.1 As Demonstrações Contábeis do Poder Executivo do Município de Vilhena, referente ao exercício financeiro de 2016, foram publicadas no Diário Oficial do Município em 5.4.2017¹, portanto, intempestivamente, informação ratificada na Declaração de Publicação juntada à pág. 188 (ID=434154).

3. Do trabalho preliminar efetuado pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal², resultou o Relatório de Auditoria sob ID=479054 (págs. 674-715), motivando a definição

¹ Disponível em: < http://vilhena.hol.es/diario-oficial/diarios_publicado/Abrir_Seguro/2017_04_abril/DOV%20N%202210%20-%2005.04.2017.pdf > Acesso em 11.7.2019.

² Constituída pelos Auditores Allan Cardoso de Albuquerque, Álvaro Rodrigo Costa, Alcício Caldas da Silva, Bruno Botelho Piana, Gustavo Pereira Lanis, Hermes Murilo C.A. de Melo, João Batista de Andrade Júnior, Jonathan de Paula Santos, Jorge Eurico de Aguiar, José Aroldo Costa Carvalho Júnior, José Fernando Domiciano, Luciene Bernardo Santos Kochmanski, Marcus César Santos Pinto Filho, Nadja Pâmela Freire Campos e Santa Spagnol e coordenada pelos Auditores Rodolfo Fernandes Kezerle, Gislene Rodrigues Menezes, Demétrius Chaves L. de Oliveira, Maiza Meneguelli, Antenor Rafael Biconsin, Luana Pereira dos Santos Oliveira e Ercildo Souza Araújo.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

de responsabilidade³ dos Senhores José Luiz Rover e Célio Batista, Prefeitos Municipais nos períodos de 1º.1 a 10.11.2016 e 11.11 a 31.12.2016, respectivamente, de Roberto Scalécio Pires - Controlador Interno e Lorena Horbach - Contadora do Município, tendo a Secretaria de Processamento e Julgamento, por meio do Departamento do Pleno, expedido os Mandados de Audiência n^{os} 0287, 0288, 0289 e 0290/2017/DP-SPJ⁴, nos termos da previsão contida na LC 154/1996.

3.1 Apresentadas as razões de defesa e finalizados os “trabalhos de análise das contrarrazões apresentadas contra os achados levantados por meio da instrução preliminar” e “Decisão Monocrática - DDR-GCFCS-TC 00009/17”, a Unidade Técnica concluiu pela descaracterização da situação encontrada no achado A2, mantendo os achados “A1, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9 (itens “a”; “b” e “c”); A10 (itens “a”; “b” e “c”); A11 (itens de “i” a “xiii” e “a”, “b”, “c” e “d”); A12 (itens “a”; “b” e “c” e “i”; “ii” e “iii”); A13; A14; A15, (item “a”); A16 (itens “a” e “b” – quanto as deficiências nos controles internos administrativos e item “a” quanto ao resultado do equilíbrio fiscal); A17; A18; A19 (item “a”) e A20 (itens “a” a “h”)⁵.

4. Em trabalho consolidado⁶, a Comissão de Auditoria das Contas de Governo Municipal expôs os resultados concernentes aos instrumentos de planejamento, gastos sujeitos a Limites Constitucionais e Legais, bem como sobre a Gestão Fiscal, enfatizando a Auditoria realizada no Balanço Geral do Município - BGM e asserindo que as inconsistências identificadas “nas contas do ativo e do passivo” perfazem, juntas, “distorções no patrimônio da ordem de R\$34.659.798,04, o que representa cerca de 35,69% do total do Patrimônio Líquido registrado no BGM”, enumerando-as⁷, *verbis*:

- i. Inconsistência das Informações Contábeis na Demonstração dos Fluxos de Caixa e do saldo da Dívida Ativa;
- ii. Superavaliação do saldo conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor R\$953.030,57;
- iii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa no valor de R\$30.354.481,23;
- iv. Inconsistência do saldo da conta Estoques;
- v. Subavaliação das Obrigações de Curto Prazo e Longo Prazo de Precatórios no valor de R\$483.041,00;
- vi. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos no valor de R\$145.898,94;
- vii. Subavaliação do Passivo Exigível a Curto Prazo no valor de R\$2.723.346,30.

4.1 Prosseguindo, afirma que a relevância das “evidências obtidas na auditoria do BGM de 2016” foram suficientes para concluir que os balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa encerrados em 31.12.2016, “não apresentam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício”⁸.

4.2 Quanto à execução do orçamento, englobando desde a análise de conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial, os gastos sujeitos a Limites Constitucionais e Legais,

³ DDR - GCFCS-TC 00009/17 - (ID=481767).

⁴ Págs. 734-737.

⁵ Relatório de Análise dos esclarecimentos dos responsáveis (ID=508011). Pág. 807.

⁶ Documento ID=508030 – Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal, págs. 808-898.

⁷ Documento ID=508030, pág. 820 - Base para opinião adversa.

⁸ Documento ID=508030, pág. 887.



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

a auditoria do RPPS⁹, o acompanhamento da Gestão Fiscal¹⁰, com ênfase sobre o disposto no parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000 e as vedações de final de mandato, concluiu que a relevância das situações constatadas e “não elididas pelas contrarrazões apresentadas demonstra que não foram observados os princípios constitucionais e legais na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais¹¹”, em face das seguintes falhas e descumprimentos legais:

- a) os instrumentos de planejamento (Lei n° 3.745/2013 - PPA, Lei n° 4.218/15 - LDO e Lei n° 4.267/2015 - LOA) e alterações orçamentárias não foram executados em conformidade com os princípios constitucionais e legais;
- b) a Administração não executou o orçamento de forma equilibrada de acordo as disposições dos artigos 1º, § 1º, e 42 da LC n° 101/2000, demonstrando que as disponibilidades de caixa não foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016;
- c) aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000.

4.3 Finalizando, concluiu “pela rejeição” das presentes Contas, “tanto as relativas ao primeiro período de gestão (de 1º.1 a 10.11.2016), de responsabilidade do Senhor Jose Luiz Rover, quanto as do segundo período (de 11.11 a 31.12.2016), de responsabilidade do Senhor Célio Batista”, uma vez que as mesmas “não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal”, sem prejuízo de determinações, recomendações e alertas, de natureza técnica, ao atual Administração Municipal de Vilhena, constantes do Documento ID=508030, págs. 887-892.

5. Regimentalmente o processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, tendo o ilustre Procurador-Geral à época, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, emitido o Parecer 333/2017-GPGMPC¹², no qual diverge em parte com a Unidade Técnica, opinando pela emissão de Parecer Prévio pela Não Aprovação das Contas do Senhor José Luiz Rover e pela Aprovação com Ressalvas das Contas do Senhor Célio Batista, nos termos a seguir:

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor Jose Luiz Rover - Prefeito do Município de Vilhena, no período de 01.01 a 10.11.2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em face das seguintes irregularidades evidenciadas pela equipe técnica no relatório conclusivo, bem como no relatório de análise de justificativas:

- I. Inconsistência das Informações Contábeis na Demonstração dos Fluxos de Caixa e do saldo da Dívida Ativa;
- II. Superavaliação do saldo conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor R\$ 953.030,57;
- III. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa no valor de R\$ 30.354.481,23;
- IV. Inconsistência do saldo da conta Estoques;

⁹ Processo 01025/2017.

¹⁰ Processo 04996/2016.

¹¹ Documento ID=508030, págs. 887-888.

¹² Documento ID=519492, págs. 900-955.



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

V. Subavaliação das Obrigações de Curto Prazo e Longo Prazo de Precatórios no valor de R\$ 483.041,00;

VI. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos no valor de R\$ 145.898,94;

VII. Subavaliação do Passivo Exigível a Curto Prazo no valor de R\$ 2.723.346,30.

VIII. Não atendimento dos requisitos da Lei Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 3.745/2013- PPA, Lei nº Lei nº 4.218/2015- LDO e Lei nº 4.267/2015- LOA), em face (a) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (d) 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).

IX. Excessivas alterações no orçamento (21,5%) contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias;

iii. Infringência às vedações contidas no art. 71, II da Lei 9394/96, em face a inclusão no cômputo de aplicação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de despesa relativa à subvenção de instituição privada de caráter assistencial e cultural no montante de R\$ 180.000,00;

X. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e

XI. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 4218, de 23/10/2015) c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

XII. Inefetividade da arrecadação de receitas tributárias evidenciada pelo quociente do esforço tributário que é a razão entre a Receita Tributária e a Receita Arrecadada, cujo resultado apresentado pela Administração no triênio foi de 12,28% em 2016; 13,14% em 2015; e 13,36% em 2014.

Deficiências identificadas atinentes à Administração Tributária:

a) Ausência de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) desde 2001 (Lei nº Municipal nº 049/2001);

b) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;

c) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos).

Fundamento Legal: Artigos 37, XXII e 132 da CF/88; e artigos 11 e 12 da LC nº 101/2000.

XIII. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa pela identificação das seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança de Dívida Ativa:

a) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da Dívida Ativa;



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

b) Ausência de procedimentos para efetivar o protesto extrajudicial para todos os tributos;

c) Baixa efetividade da cobrança administrativa da Dívida Ativa municipal representada pelo esforço na cobrança da Dívida Ativa.

XIV. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais em virtude da identificação das seguintes ocorrências:

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

b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (artigo 42 da Lei nº 4.320/64);

c) falha na demonstração (memória de cálculo) das fontes de recursos para abertura dos créditos (artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).

Fundamento Legal: Artigos 167, V e VI da Constituição Federal; e artigos 42 e 43, da Lei nº 4.320/64.

XI. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa, em razão da Lei Municipal n. 4.267/15 (LOA) ter autorizado, previamente, ao Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 0,25% (R\$ 610.937,31) do total do orçamento inicial (R\$ 244.374.925,96), diretamente por meio de decreto do Executivo, no entanto, foram abertos com fundamento na LOA créditos no valor de R\$ 6.584.995,58, equivalente a 2,69% da dotação inicial, perfazendo R\$ 5.974.058,27 de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária.

Fundamento Legal: Artigos 42 e 43, da Lei nº 4.320/64.

Por outro lado, o *Parquet* opina pela emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas prestadas pelo Senhor Célio Batista - Prefeito do Município de Vilhena, no período de 11.11 a 31.12.2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, por ter efetuado o cancelamento de empenho liquidado (R\$ 44.085,09) e deixado de empenhar ou anulado parte da despesa com pessoal e encargos do período dezembro/2016 (R\$ 2.679.261,21).

Por conseguinte, ratificam-se, *in totum*, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 889/892, **acrescendo a elas a sugestão para que a Corte expeça determinação ao atual gestor para que: (i) demonstre, por meio de documentos hábeis, a recomposição dos recursos do Fundeb, conforme determinado no Acórdão n. 214/2015-Pleno (R\$ 950.820,18); e, (ii) efetue a recomposição da conta da MDE, caso já não o tenha feito, no exato montante dos recursos indevidamente aplicados no exercício de 2016 (R\$ 180.000,00), comprovando-se perante o Tribunal a adoção de tal medida, em prazo razoável a ser fixado no *decisum*, sob pena de responsabilização em autos apartados.**

Além disso, o *Parquet* opina que a Corte expeça as seguintes determinações:

I – À Administração, para que:

a) cumpra as determinações exaradas no Processo n. 4144/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) implemente 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 recuperação dos créditos verificada nestas Contas, o que não obsta a adoção de medidas judiciais, acaso não sejam alcançados os resultados esperados;



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

c) doravante, caso haja cancelamentos de dívida ativa ou ajustes que reduzam os saldos, apresente firme comprovação da observância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ou a sua não incidência à espécie (renúncia de receitas);

d) efetue os ajustes devidos para corrigir as distorções nas contas do passivo e ativo, apontadas pela unidade técnica da Corte, de forma a demonstrar, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município.

II – Ao Controle Externo da Corte, para que:

a) na análise das contas de governo do exercício de 2017, inclua no escopo de sua avaliação técnica o exame de eventuais cancelamentos injustificados de créditos da dívida ativa;

b) fixe critérios mais acurados quanto à análise das informações constantes no Anexo TC-38, promovendo a aferição minuciosa dos extratos analíticos dos contratos de repasse e convênios ou sua confirmação nos sítios eletrônicos, determinando ao gestor a apresentação de documentos que comprovem cada um dos convênios indicados;

c) analise a regularidade dos repasses de recursos à previdência, incluindo a avaliação quanto à tempestividades dos repasses, bem como quanto à realização e pagamento tempestivo de eventuais parcelamentos;

d) ao elaborar sua manifestação inicial acerca das contas de governo, elenque todas as determinações da Corte, proferidas em contas anteriores, de que tenha tido ciência o gestor, registrando-se ao cabo da instrução aquelas já cumpridas ou que se refiram a questões pontuais e específicas de determinado exercício, de modo que a defesa seja desde o primeiro momento instada a comprovar o cumprimento ou justificar o não atendimento das obrigações.

6. Considerando que no exercício sob exame a Administração do Município de Vilhena foi exercida por 2 (dois) Gestores e como não havia em relação as irregularidades ensejadoras de emissão de parecer contrário à provação das Contas a devida segregação dos atos por gestão, a fim de convencimento, o Relator determinou o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal – para individualização das condutas dos Agentes Políticos Responsáveis, levando em consideração o nexos de causalidade entre a conduta de cada Responsável e a ocorrência dos atos irregulares, consoante Despacho 0234/2017/GCFCS¹³.

6.1 Por meio de instrução complementar¹⁴, a Unidade Técnica finalizou os trabalhos destacando que não foram identificados a edição de atos praticados por quaisquer dos Gestores no período vedado que contrariasse as disposições do parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000 e quanto à análise da conformidade do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 anexou relação das obrigações assumidas pelos responsáveis no período proibitivo nas fontes deficitárias, propondo como encaminhamento a manutenção *in totum* das conclusões externadas na Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal (ID=508030).

6.2 Diante da fragilidade do conhecimento do nexos causal entre a conduta dos Responsáveis e a ocorrência dos atos irregulares, uma vez que ficou comprovado que não houve violação ao artigo 21 da LC 101/2000 (subitem v, do item 8.2.2, da Fundamentação do Parecer Prévio), bem como por não haver sido apartado por Gestor as obrigações assumidas nos 2 (dois) últimos quadrimestres que não puderam ser cumpridas integralmente ou inscritas em Restos a Pagar

¹³ Documento ID=545715, págs. 956-957.

¹⁴ Documento ID=552958, págs. 1001-1004.



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

sem a correspondente disponibilidade de caixa, o Relator reenviou os autos para que o Corpo Instrutivo esclarecesse a manutenção integral da Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal.

6.3 Complementando a instrução, a Unidade Técnica esclareceu que a opinião pela manutenção da não conformidade em relação ao aumento da despesa com pessoal em período proibitivo ocorreu devido o método empregado de apenas avaliar comparativamente as despesas com pessoal nos semestres do último ano de mandato.

6.3.1 E que em relação à sugestão técnica proferida¹⁵ anteriormente de que apenas fossem avaliados os atos editados em fim de mandato, consignou que essa nova metodologia teria sido inclusive aplicada nessa auditoria, a qual não identificou nenhum ato que permitisse opinar por uma não conformidade ao parágrafo único do artigo 21 da LC 101/2000 e que a opinião técnica estaria limitada a jurisprudência adotada pelo Tribunal, cabendo ao julgador apreciar e propor um aprimoramento dessa metodologia.

6.4 Quanto a não conformidade do artigo 42 da LC 101/2000, informou que ambos os Gestores assumiram obrigações de despesa sem a correspondente disponibilidade de caixa, conforme os documentos de auditoria (IDs= 551198 e 551197) destacados na instrução complementar (ID=552958). Assim, manteve *in totum* as conclusões externadas na Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal (ID=508030).

6.5 Por ser obrigação constitucional a separação das Contas para atribuir a cada Gestor as condutas por cada um praticada e considerando tanto o entendimento do Pleno proferido nos Autos 00714/2015/TCE-RO quanto o fato de que na relação de obrigações¹⁶ não ficou demonstrada as que não puderam ser cumpridas integralmente ou inscritas em Restos a Pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, o Relator¹⁷ encaminhou os autos para que o Secretário Geral de Controle Externo se manifestasse sobre a veemência em manter a conclusão técnica sem o correspondente devido processo legal.

6.6 Visando atender o Relator, os autos foram enviados à Unidade Técnica que, em derradeiro relatório, manifestou-se conclusivamente pela manutenção da situação encontrada em relação ao aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato, sendo de responsabilidade exclusiva do Senhor José Luiz Rover, e quanto à insuficiência financeira para cobertura das obrigações, embora tenha sido reduzida, ainda assim, teria havido um impacto geral negativo nas Contas no percentual de 0,64% comparativamente à receita arrecadada do exercício de 2016, sendo a responsabilidade compartilhada entre os Gestores José Luiz Rover e Célio Batista, proporcionalmente às despesas empenhadas nas fontes deficitárias no período de gestão de cada um.

6.7 Por sua vez, o Secretário-Geral de Controle Externo em substituição, Senhor Edson Espírito Santo Sena, por meio de Manifestação Técnica¹⁸, declarou “está de acordo com as conclusões” dadas no Relatório Técnico (ID=782628) de págs. 1072-1095, submetendo os autos com a

¹⁵ Capítulos 2 (A19) e 4 do Relatório Conclusivo (ID=508011).

¹⁶ ID=551197 - Relação de empenhos das Fontes 10000 (Recursos Ordinários), 21436 (Outros Convênios da União não relacionados a Educação/Saúde) e 29022 (Operações de Créditos) emitidos no período de 1º.5 a 10.11.2016.

ID=551198 - Relação de empenhos da Fonte 10000 emitidos no período de 11.11 a 31.12.2016.

¹⁷ Despacho 0070/2018/GCFCS. Documento ID=600405, págs. 1010-1011.

¹⁸ Documento ID=787031, págs. 1096-1103.



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

mesma Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal de Vilhena (ID=508030).

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

FUNDAMENTAÇÃO

7. Compõe as Contas em exame o Relatório de Auditoria da Unidade Central de Controle Interno e o Balanço Geral do Município (publicado). Subsidiaram-nas, também, os trabalhos de Auditoria produzidos pelo Controle Externo desta Corte, a saber: a) Auditoria do RPPS¹⁹; b) Avaliação do Serviço de Transporte Escolar; b) Medição do índice de Efetividade da Gestão Municipal e c) Acompanhamento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação.

7.1 Com base no conjunto de informações e documentos que constituem os autos e estando as demonstrações contábeis elaboradas de acordo com as novas estruturas²⁰ estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda²¹, exponho os comentários que se seguem sobre as Contas de Governo do Município de Vilhena, exercício de 2016:

8. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

8.1 Lei Orçamentária Anual

8.1.1 O Orçamento do Município de Vilhena, referente ao exercício de 2016, foi aprovado pela Lei 4.267, de 18 de dezembro de 2015, com receitas estimadas em R\$244.374.925,96 e despesas fixadas em igual montante.

8.1.1.1 No transcorrer do exercício de 2016, acresceu-se à Dotação Inicial os Créditos Adicionais (Suplementares e Especiais), que subtraídos das Anulações de Dotações, resultaram em uma **Dotação Atualizada** da ordem de R\$280.236.002,28, consoante demonstrativo a seguir:

Tabela 1 - Demonstrativo da Execução Orçamentária

DISTRIBUIÇÃO	VALOR	%
DOTAÇÃO INICIAL	244.374.925,96	100,00
(+) Créditos Suplementares	75.997.117,96	31,10
(+) Créditos Especiais	5.650.093,33	2,31
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00

¹⁹ Processo 01025/2017.

²⁰ Anexos da Lei 4.320/1964 atualizados - artigo 113 da Lei 4.320/1964 c/c artigo 18 da Lei 10.180/2001 e inciso XXIV do artigo 7º do Decreto 6.976/2009.

²¹ De modo a permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas em nível nacional.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

(-) Anulação de Dotação	45.786.134,97	18,74
(=) DOTAÇÃO FINAL	280.236.002,28	114,67
(-) Despesa Empenhada	216.979.615,67	77,43
(=) SALDO DE DOTAÇÃO	63.256.386,61	22,57

Fonte: Balanço Orçamentário - Anexo 12 (ID=434136), págs. 128-131 e Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias - Anexo TC-18 (ID=434143), págs. 154-171.

Nota: A Reserva do RPPS, que é a destinação de parte das receitas orçamentárias do RPPS para o pagamento de aposentadorias e pensões futuras, apresenta-se com os valores zerados.

8.1.2 A Unidade Técnica quando dos trabalhos de instrução preliminar identificou como apontamento de auditoria o Achado 13 - Excessivas alterações no orçamento (21,5%) em percentual superior ao limite de 20%, figurando a ocorrência, inclusive, dentre as “que motivaram a opinião adversa” nas presentes Contas²².

8.1.2.1 No Relatório de análise dos esclarecimentos, o percentual de atingimento de alterações orçamentárias consta demonstrado pela figura abaixo colacionada²³:

Figura 1 - Apuração do Percentual de Cancelamento/Mudança da Programação (Anulação de Dotação)

Descrição	Valor (R\$)	%
Dotação Inicial	244.374.925,96	100,00
(+) Créditos Suplementares	75.997.117,96	31,10
(+) Créditos Especiais	5.650.093,33	2,31
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00
Total de Créditos Adicionais abertos no período	81.647.211,29	33,41
Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias		
Dotação inicial (LOA) (a)	244.374.925,96	100,00
Anulações de dotação (b)	45.786.134,97	18,74
Operações de créditos (c)	6.752.785,99	2,76
Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)	52.538.920,96	21,50
Situação (Se d > 20% "Excesso de alterações"; Se d <= 20% "Não houve excesso")		Excesso de alterações

Fonte: ID=508011, págs. 779-782.

8.1.2.2 Afere-se do demonstrativo acima que o percentual de 21,50% contempla, além das anulações de dotação, o montante de R\$6.752.785,99 (2,76% da dotação inicial) referente a operações de créditos.

8.1.2.3 Impõe ressaltar que o critério de auditoria adotado pela Unidade Técnica para o limite percentual de alterações orçamentárias encontra-se arrimado na Decisão 232/2011-PLENO/TCE-RO, que, à propósito, refere-se, sim, ao percentual de alteração do orçamento, mas àquele a ser proposto quando da elaboração da LOA, veja-se:

Decisão 232/2011-PLENO

II – [...]

²² Documento ID=508030, pág. 866.

²³ Relatório de análise dos esclarecimentos dos responsáveis, ID=508011, págs. 779-782.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

e) ao **elaborar a proposta da Lei Orçamentária** atente para que o percentual de alteração do orçamento inicial por meio de créditos suplementares seja proposto em no máximo 20%, limite este considerado razoável. (Grifo nosso)

8.1.2.4 Por óbvio, o critério de auditoria empregado pela Unidade Técnica para o excesso de alterações orçamentárias padece de robustez. Ademais, as alterações orçamentárias qualitativas são as advindas de anulações de dotação por representarem reorientação das prioridades orçamentárias, que conforme Figura 1 atingiram o percentual de 18,74%, até porque as alterações pertinentes a operações de crédito não podem ser qualitativas, uma vez que os recursos são vinculados, descaracterizado, portanto, o Achado A13.

8.1.3 Quanto à abertura de crédito adicionais sem autorização legislativa (Achado A14) no montante de R\$5.974.058,27, o Corpo Instrutivo julgou que o percentual de 0,25% autorizado na LOA não teria sido obedecido, uma vez que o levantamento técnico teria apurado um percentual de 2,69%.

8.1.3.1 A autorização na Lei Orçamentária Anual para a abertura créditos se encontra disciplinada em seu Capítulo V, a qual foi fixada em harmonia com o limite considerado razoável por esta Corte de Contas:

CAPÍTULO V

DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO

Art. 9º O Executivo Municipal é autorizado a:

I - abrir Créditos Adicionais Suplementares sobre o total orçado para despesas do exercício, servindo como recursos os definidos no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964, até o limite de **0,25% (vinte e cinco centésimo por cento)**; e

II - abrir Créditos Adicionais Suplementares com fontes de convênios e outras transferências de recursos vinculados, em conformidade com o previsto no inciso II do § 1º e nos §§ 3º e 4º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64, até o limite dos respectivos convênios, transferências e aditivos celebrados.

Art. 10. Fica o Executivo Municipal autorizado a efetuar a transposição, remanejamento e transferências de dotações orçamentárias sobre o total orçado para as despesas do exercício, de acordo com o inciso VI, artigo 167 da Constituição Federal, no máximo de **3,00% (três por cento)**, mediante ato próprio.

Art. 11. Fica o Legislativo autorizado a efetuar a transposição, remanejamento e transferências de dotações orçamentárias sobre o total orçado para as despesas do exercício, de acordo com o inciso VI, artigo 167 da Constituição Federal, no máximo de **15% (quinze por cento)**, mediante ato próprio.

§ 1º A transposição, remanejamento e transferência são instrumentos de flexibilização orçamentária, diferenciando-se dos créditos adicionais que tem a função de corrigir o planejamento.

§ 2º Para os fins desta Lei, entendem-se como:

I - Transposição - autorização para realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão.

II - Remanejamento - autorização para realocações com destinação de recursos de um órgão para outro, em razão de sua extinção.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

III - Transferência - autorização para realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo Órgão e do mesmo programa de trabalho. (Grifo nosso)

8.1.3.2 Por óbvio, da simples leitura do Achado A14, observa-se que o Corpo Instrutivo pautou sua análise exclusivamente na autorização disposta no inciso I do artigo 9º da Lei 4.267/2015, o que conduziu a Relatoria ao exame mais detido sobre o referido apontamento.

8.1.3.3 De posse dos decretos relacionados no Anexo TC-18²⁴ como abertos com base na LOA, segregou-se as alterações de acordo com as autorizações contidas na lei orçamentária anual, tendo-se obtido os seguintes resultados:

Quadro 1 - Demonstrativo das Alterações Orçamentárias com Base na LOA

Decreto	Data	Base Legal	
		art. 9º, I	art. 10
José Luiz Rover			
35.989	18-jan		17.000,00
36.016	28-jan		359.516,00
36.102	12-fev		52.498,00
36.103	12-fev		15.000,00
36.136	17-fev		500.000,00
36.135	17-fev		79.000,00
36.194	1-mar	44.682,00	
36.217	1-mar		3.500,00
36.216	1-mar		14.554,31
36.300	14-mar		413.500,00
36.341	17-mar		306.000,00
36.706	11-abr		110.000,00
36.736	14-abr	60.000,00	
36.750	14-abr		39.361,00
36.803	2-mai		
36.792	2-mai		40.100,00
36.853	3-mai		13.000,00
36.885	4-mai		350.000,00
36.889	4-mai		150.000,00
36.945	16-mai		4.000,00
36.982	20-mai		148.041,00
37.008	23-mai		100.000,00
37.007	23-mai		120.000,00
37.052	30-mai	12.100,00	
37.038	30-mai		2.000,00
37.070	6-jun	23.178,74	
37.071	6-jun	14.546,38	
37.074	6-jun		26.229,62
37.139	14-jun		27.668,53
37.183	21-jun		320.000,00
37.237	27-jun		28.000,00
37.356	1-jul		35.110,00
37.391	8-jul		40.982,77

²⁴ Obtidos por diligência ao Jurisdicionado, uma vez que não integram mais o rol de documentos a serem enviados por ocasião da Prestação de Contas Anual (IDs=824821, 828553, 828589, 828590, 828594, 828595, 828596 e 828598).

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



Proc.: 01529/17

Fls.: _____

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

37.410	19-jul		47.300,00
37.439	29-jul	6.600,00	
37.443	29-jul		200.000,00
37.442	29-jul		1.200,00
37.456	3-ago		3.950,00
37.459	4-ago		6.202,00
37.469	5-ago		1.800,00
37.470	8-ago	12.700,00	
37.488	10-ago		474.067,00
37.495	12-ago	41.661,00	
37.529	19-ago		2.000,00
37.546	22-ago		218.100,00
37.554	24-ago	27.990,00	
37.555	25-ago		28.000,00
37.579	30-ago		5.000,00
37.596	1-set		217.098,00
37.604	2-set	2.000,00	
37.626	16-set	2.300,00	
37.627	16-set		353,00
37.654	16-set		103.009,00
37.655	16-set		127.549,24
37.723	22-set	28.980,00	
37.722	22-set		12.526,00
37.743	27-set		14.362,00
37.936	4-out		1.000,00
37.953	7-out	11.700,00	
37.950	7-out		1.000,00
37.951	7-out		3.800,00
37.975	13-out	5.330,00	
37.973	13-out		5.000,00
37.974	13-out		87.901,00
37.995	18-out		2.274,23
37.996	18-out		5.000,00
38.006	20-out		9.000,00
38.047	26-out		77.530,00
38.050	26-out		7.050,00
Célio Batista			
38.116	16-nov		22.057,05
38.125	18-nov		1.945,00
38.148	18-nov		10.000,00
38.147	18-nov		6.210,00
38.149	18-nov		66.496,43
38.161	21-nov		17.980,61
38.212	25-nov		25.401,08
38.211	25-nov		47.121,98
38.255	1-dez		5.000,00
38.311	12-dez		29.277,56
38.354	13-dez		16.719,73
38.333	13-dez		39.985,74
38.371	19-dez		52.038,43
38.370	19-dez		9.811,36

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

38.372	19-dez		340,00
38.378	20-dez		9.921,59
38.388	21-dez	8.167,50	
38.391	21-dez	21.443,49	
38.387	21-dez		85.161,10
38.389	21-dez		105.962,63
38.390	21-dez		21.185,77
38.396	23-dez		3.375,00
38.397	23-dez		1.620,00
38.398	23-dez		1.250,00
38.401	26-dez		48.000,00
38.400	26-dez		8.790,73
38.414	27-dez	18.453,38	
38.415	27-dez		5.490,00
38.418	27-dez		32.720,18
38.413	27-dez		7.268,44
38.417	27-dez		53.239,41
38.422	29-dez		2.370,57
Total		341.832,49	5.713.873,09

Portaria	Data	Base Legal
		art. 11
73	2-mai	5.000,00
120	16-ago	30.000,00
140	6-out	35.000,00
181	3-nov	280.000,00
207	24-nov	50.000,00
231	16-dez	138.000,00
233	26-dez	630,00
Total		538.630,00

Fonte: Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias TC-18 (ID=434143, págs. 154-161) e Decretos e Portarias de IDs=824821, 828553, 828589, 828590, 828594, 828595, 828596 e 828598.

8.1.3.4 Assim, resta evidenciado que as alterações, quer sejam por suplementação, com adições de créditos ao orçamento, quer sejam por realocação²⁵, com permuta de dotações orçamentárias, sucederam dentro do limite autorizado na lei orçamentária anual, não cabendo nem recomendação, uma vez o percentual de autorização sequer ultrapassou o limite considerado razoável de 20%. Descaracterizado, por conseguinte, o Achado A14.

Tabela 2 - Demonstrativo Resumo das Alterações Orçamentárias com base na LOA

DISCRIMINAÇÃO	AUTORIZAÇÃO NA LOA	VALOR	PERCENTUAL ATINGIDO	SITUAÇÃO
Suplementação de dotação orçamentária com base no artigo 9º, inciso I, da LOA	0,25%	341.832,49	0,14%	√
Realocação de dotação orçamentária com base	3%	5.713.873,09	2,34%	√

²⁵ A exemplo da Lei Orçamentária Anual do Estado de Rondônia, que autoriza a realocação de dotações orçamentária por atos próprios do Chefe do Poder Executivo, dos Presidentes do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, do Procurador Geral do Ministério Público e do Defensor Geral da Defensoria Pública.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

no artigo 10, da LOA				
Realocação de dotação orçamentária com base no artigo 11, da LOA	15%	538.630,00	0,22%	√

Fonte: Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias TC-18 (ID=434143, págs. 154-161) e Decretos e Portarias de IDs=824821, 828553, 828589, 828590, 828594, 828595, 828596 e 828598.

Nota: Previsão inicial da receita – R\$244.374.925,96.

8.1.4 Em relação ao atendimento dos requisitos legais para abertura dos créditos adicionais, o Corpo Instrutivo identificou o descumprimento aos artigos 41, incisos I, II e III e 43, *caput* e §1º, da Lei 4.320/1964, à vista da abertura de créditos orçamentários sem indicação da finalidade, ausência de exposição de justificativas e falha na demonstração da memória de cálculo das fontes de abertura, cujas razões de defesa não foram suficientes para elidir o apontamento, mantendo-se inalterado o Achado A12²⁶.

Quadro 2 - Decretos Abertos sem a Observância dos Requisitos Legais

Responsável	Decretos	Fundamento Legal
José Luiz Rover	36.115, 36.116, 36.118, 36.119, 36.121, 36.301, 36.302, 36.686, 36.799, 36.801, 36.929, 36.961, 37.185, 37.467, 37.511, 37.685, 37.730 e 37.986	41, incisos I, II e III e 43, <i>caput</i> e §1º, da Lei 4.320/1964
Célio Batista	38.077, 38.323, 38.382 e 38.411	43, <i>caput</i> e §1º, da Lei 4.320/1964

Fonte: ID=476459, págs. 571-574.

8.2 Balanço Orçamentário

8.2.1 Do Balanço Orçamentário do Município de Vilhena²⁷, disponibilizado às págs. 128-131²⁸, extrai-se os seguintes dados:

a) A receita orçamentária arrecadada atingiu no exercício de 2016 a cifra de R\$251.533.626,42, configurando uma **insuficiência de arrecadação**²⁹ de R\$6.033.798,21, em relação à previsão atualizada (R\$257.567.424,63). Por sua vez, a despesa orçamentária executada importou em R\$216.979.615,67, resultando numa **economia de dotação** de R\$63.256.386,61, em relação à dotação autorizada final de R\$280.236.002,28 (duzentos e oitenta milhões, duzentos e trinta e seis mil, dois reais e vinte e oito centavos)³⁰.

b) Quanto ao resultado orçamentário, que é a relação entre a Receita Orçamentária Realizada (R\$251.533.626,42) e a Despesa Orçamentária Empenhada (R\$216.979.615,67), resultou

²⁶ Relatório de Análise dos Esclarecimentos – págs. 775-778.

²⁷ Elaborado nos termos do artigo 102 da Lei 4.320/1964.

²⁸ Documento ID=434136.

²⁹ Na receita orçamentária, pode-se verificar uma diferença a maior ou a menor entre a coluna Previsão Atualizada e a coluna Receita Realizada, correspondente à insuficiência ou excesso de arrecadação ocorrido no exercício. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_V_-_DCASP.pdf> Acesso em 22.7.2019.

³⁰ Em termos de análise de balanço por coeficiente, significa dizer que o Quociente de Execução da Despesa foi de 0,77, isto é, para cada R\$1,00 autorizado, o Município gastou R\$0,77.



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

em um **superávit orçamentário de execução** da ordem de R\$34.554.010,75³¹. Deduzindo-se as receitas (R\$30.214.999,41) e as despesas (R\$6.996.046,76) do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, obtém-se um **superávit orçamentário de execução**³² de R\$11.335.058,10 (onze milhões, trezentos e trinta e cinco mil, cinquenta e oito reais e dez centavos):

Quadro 3 - Resultado Orçamentário por Categoria Econômica - Excluído o RPPS

RECEITA		DESPESA		RESULTADO SUPERÁVIT/DÉFICIT
TÍTULO	EXECUÇÃO	TÍTULO	EXECUÇÃO	
Receita Corrente	199.550.316,45	Despesa Corrente	190.509.441,15	9.040.875,30
Receita de Capital	21.768.310,56	Despesa de Capital	19.474.127,76	2.294.182,80
Resultado Orçamentário do Exercício				11.335.058,10

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado (ID=434136, págs. 128-131) e Balanço Orçamentário do RPPS (Proc. 01685/2017/TCE-RO, ID=438808).

8.3 Da Receita Arrecadada

8.3.1 O Demonstrativo a seguir, apresenta a evolução das receitas orçamentárias arrecadadas no período de 2014 a 2016, com as respectivas composições e classificações em relação aos totais anuais:

Tabela 3 - Evolução da Composição da Receita Orçamentária Realizada por Categoria Econômica e Subcategoria Econômica - 2014 a 2016

Discriminação da Receita	2014		2015		2016	
	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%
Receitas Correntes	182.403.628,38	93,93	200.957.335,39	93,71	229.765.315,86	91,35
Receita Tributária	26.596.828,97	13,70	29.632.931,12	13,82	30.896.950,59	12,28
Receita de Contribuições	6.368.737,49	3,28	8.257.466,21	3,85	22.379.892,54	8,90
Receita Patrimonial	5.664.876,24	2,92	6.605.421,13	3,08	12.066.057,17	4,80
Receita de Serviços	7.614.915,10	3,92	11.819.243,38	5,51	12.111.755,56	4,82
Transferências Correntes	129.649.891,03	66,76	137.820.850,27	64,27	145.538.647,00	57,86
Outras Receitas Correntes	6.508.379,55	3,35	6.821.423,28	3,18	6.772.013,00	2,69
Receitas de Capital	11.794.007,08	6,07	13.496.963,36	6,29	21.768.310,56	8,65
Operações de Crédito	0,00	0,00	1.096.269,05	0,51	9.674.438,55	3,85
Alienação de Bens	1.062.984,00	0,55	940.714,23	0,44	731.452,41	0,29
Transferências de Capital	10.731.023,08	5,53	11.459.980,08	5,34	11.362.419,60	4,52
Receita Arrecadada Total	194.197.635,46	100,00	214.454.298,75	100,00	251.533.626,42	100,00

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado (ID=434136), págs. 128-131. Dados dos exercícios anteriores extraídos do Processo nº 01586/16 - PC Anual do Exercício de 2015.

³¹ Desdobrando temos um Resultado Orçamentário do RPPS de R\$23.218.952,65 (vinte e três milhões, duzentos e dezoito mil, novecentos e cinquenta e dois reais e sessenta e cinco centavos) – Proposta de Relatório e Parecer sobre as Contas, pág. 850.

³² Superávit orçamentário de execução consolidado R\$34.554.010,75 - superávit orçamentário de execução do RPPS R\$23.218.952,65 = Superávit orçamentário de execução líquido R\$11.335.058,10.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



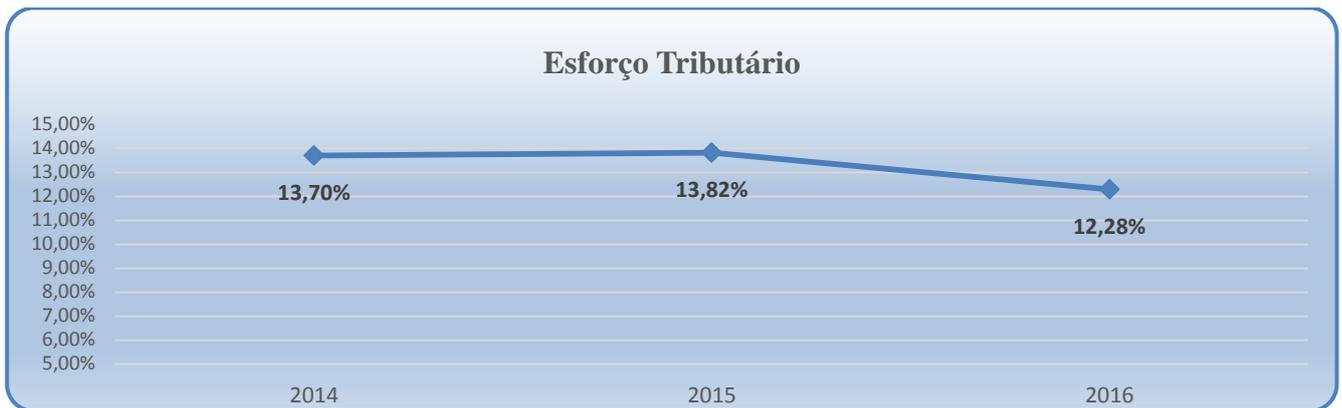
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

8.3.1.1 Importa destacar que da previsão atualizada das Receitas Correntes (R\$225.661.327,59) foi realizada o montante de R\$229.765.315,86, significando um acréscimo de 1,82%. Observa-se da Tabela 3, também em relação às Receitas Correntes, um crescimento de 25,96% no triênio, tendo passado de R\$182.403.628,38, em 2014, para R\$229.765.315,86, em 2016.

8.3.1.2 Em nível de subcategoria econômica, as Transferências Correntes apresentam o maior valor arrecadado, com R\$145.538.647,00, representando 57,86% do total da receita orçamentária arrecadada pelo Município. As Transferências de Capital, com R\$11.362.419,60, representaram 4,52% da arrecadação total, enquanto as Receitas Tributárias, com R\$30.896.950,59, representaram 12,28% do total arrecadado no exercício.

8.3.1.3 Entretanto, em 2016, embora tenha ocorrido um crescimento nominal da Receita Tributária, constata-se um decréscimo em sua participação na composição da Receita Total Arrecadada, consoante visualização gráfica a seguir, demandando um maior esforço tributário por parte da Administração Municipal nos exercícios futuros:

Gráfico 1 - Esforço Tributário: 2014-2016



Fonte: Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64 (ID=434136), págs. 128-131. Dados dos exercícios anteriores extraídos do Processo nº 01586/16 - PC Anual do Exercício de 2015.

8.3.1.4 Analisando-se o item **Outras Receitas Correntes** (R\$6.772.013,00), conjugado com os dados constantes das demais peças que integram a presente Prestação de Contas, observa-se uma arrecadação oriunda da cobrança de créditos inscritos em **Dívida Ativa** da ordem de R\$4.768.111,70, consoante demonstrativo a seguir:

Quadro 4 - Movimentação da Dívida Ativa em 2016

Em R\$

Saldo do Exercício Anterior		41.934.213,13
(+)	Inscrição	18.972.733,07
	Dívida Ativa	12.955.893,11
	Juros e Correção	6.016.839,96
(-)	Baixas	7.213.073,67
	Por Cobrança	4.768.111,70
	Por Cancelamento	2.444.961,97
(=)	Saldo para o Exercício Seguinte Apurado	53.693.872,53
	Registrado no BP (Nota Explicativa)	48.559.914,88
	Inconsistência	(5.133.957,65)

Fonte: Balanço Patrimonial (ID=434138) e Relatório Análise de Esclarecimentos dos Responsáveis (ID=508011 - págs.749-750).



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

8.3.1.4.1 Quanto à inconsistência detectada no saldo final da Dívida Ativa, apesar da defesa ter informado o valor da Dívida Ativa (diverso do apurado), deixou de encaminhar documentos comprobatórios que esclarecessem a informação, mantendo-se, por conseguinte, a situação apontada no Achado A1 “e”, concernente a divergência entre o saldo informado nas Notas Explicativas³³ e o registrado no Balanço Patrimonial³⁴.

8.3.1.4.2 Para análise do grau de efetividade no que se refere à cobrança dos valores que compõem o estoque da Dívida Ativa, adotou-se como valores realizados os correspondentes aos arrecadados, em comparação ao estoque inicial, cujo resultado evidencia que o valor efetivado da Dívida Ativa de Vilhena (R\$4.768.111,70), corresponde a **11,37%**³⁵ do estoque inicial do exercício de 2016 (R\$41.934.213,13), significando um fraco desempenho na arrecadação desses créditos:

Tabela 4 - Esforço na Cobrança

Estoque Inicial	Cobrança	Esforço na Cobrança	TPR %
(a)	(b)	(d) = b/a*100	(e)=(100%-d)
41.934.213,13	4.768.111,70	11,37	88,63

NOTA: Diferença menor que 2,5% - Ótimo; Diferença entre 2,5% e 5% - Bom; Diferença entre 5% e 10% - Regular; Diferença entre 10% e 15% - Deficiente e **Diferença acima de 15% - Altamente Deficiente.**

8.3.1.4.3 No que concerne a adoção de medidas, visando o recebimento e a recuperação dos créditos em atraso, o Corpo Técnico apontou a “inexistência” no âmbito do município de Vilhena de “regulamentação” para cobrança “administrativa da dívida ativa”, bem como a “ausência de procedimentos para “efetivar o protesto judicial”, excetuando o ISSQN.

8.3.1.4.4 Ressaltou, ainda, que tal falha agregada a outras deficiências³⁶ representam “risco a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município”, demandando da Administração Municipal medidas com a finalidade de atender às “disposições do art. 11, da Lei Complementar 101/2000”.

8.3.1.4.5 Afora isso, o Corpo Técnico apontou, também, superavaliação do saldo da Dívida Ativa por entender que “ao menos R\$30.354.481,23” estariam potencialmente prescritos que, juntamente com as demais impropriedades relativas aos créditos em questão, caberia determinação para o aprimoramento da gestão pública, o que o Tribunal Pleno já efetuou por ocasião da apreciação das Contas de 2017, consoante item II.2 do Acórdão APL-TC 00481/18.

8.4 Despesa Por Categoria Econômica

8.4.1 As despesas orçamentárias, classificadas por categoria econômica e grupos de natureza da despesa, foram distribuídas consoante tabela a seguir:

Tabela 5 - Demonstrativo das Despesas por Categoria Econômica

ESPECIFICAÇÃO	Valor (R\$)	%
I - Despesas Correntes	197.505.487,91	91,02

³³ Total Saldo Dívida Ativa: R\$48.560.014,88.

³⁴ Total Saldo Dívida Ativa: R\$45.359.914,89.

³⁵ A diferença, em percentuais, entre o quociente ideal (100%) e o quociente das variáveis cotejadas foi de **94,28%, ou seja, altamente deficiente**, de acordo com a regra estabelecida pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP:

³⁶ a) Ausência de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV); b) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos e c) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos).

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

Pessoal e Encargos Sociais	125.750.905,88	57,96
Juros e Encargos da Dívida	2.408.196,10	1,11
Outras Despesas Correntes	69.346.385,93	31,96
II - Despesas de Capital	19.474.127,76	8,98
Investimentos	13.939.213,85	6,42
Inversões Financeiras	357.000,00	0,16
Amortização da Dívida	5.177.913,91	2,39
III - TOTAL DAS DESPESAS (I + II)	216.979.615,67	100,00

Fonte: Anexo 12 da Lei 4.230/1964 (ID=434136), págs. 128-131.

a) Do total dos créditos orçamentários autorizados (R\$280.236.002,28) em 2016 foram realizadas pela Administração Municipal de Vilhena despesas na ordem de R\$216.979.615,67, equivalentes a 77,43% da Autorizada Final.

b) As despesas correntes, relativas ao funcionamento e manutenção dos serviços públicos em geral, constituíram o maior gasto do Governo, totalizando R\$197.505.487,91, equivalente a 91,02% da despesa total executada (R\$216.979.615,67). Dentre essas, figura como mais expressiva, a rubrica Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (57,96%).

c) Quanto às Despesas de Capital, sobressai-se a rubrica Investimentos representando 6,42% da Despesa Total Executada, demonstrando uma ínfima participação dos recursos públicos destinada ao desenvolvimento da infraestrutura do Município.

8.5 GESTÃO FINANCEIRA

8.5.1 Balanço Financeiro

8.5.1.1 De acordo com o artigo 103 da Lei 4.320/1964, o Balanço Financeiro consolidado apresenta as receitas e as despesas orçamentárias executadas, bem como os pagamentos e recebimentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos de banco provenientes do exercício anterior e com os que se transferem para o exercício seguinte.

8.5.1.2 O Balanço Financeiro Consolidado do Município de Vilhena encontra-se disponibilizado no ID=434137, que em cotejo com o Balanço Financeiro do RPPS³⁷ se extrai as seguintes informações:

a) O Município, **segregando-se o RPPS**, apresentou um saldo em espécie transferido para o exercício seguinte no montante de R\$25.733.281,93, que subtraído do saldo em espécie advindo do exercício anterior na ordem de R\$15.785.670,87, revela um **fluxo financeiro positivo** em R\$9.947.611,06 (nove milhões, novecentos e quarenta e sete mil, seiscentos e onze reais e seis centavos).

8.5.1.3 Contudo, apenas a variação positiva na disponibilidade do período pode não significar, isoladamente, um bom desempenho na gestão financeira, devendo ser efetuada análise conjunta com os demais demonstrativos contábeis. No presente caso, constata-se em relação ao Poder Executivo (excluído o RPPS) uma redução da Dívida Flutuante, que passou de R\$98.937.167,18 para R\$87.221.866,17; e uma elevação da Dívida Fundada, que saiu do patamar de R\$53.117.183,06 para

³⁷ Processo 01685/2017, ID=438808, pág. 42.



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

R\$106.944.638,50, justificada esta pela atualização da dívida com a Eletrobrás, além da contratação de Operação de Crédito para pavimentação asfáltica.

8.5.1.4 Insta observar, que o RPPS registrou a título de Passivo Não Circulante a importância de R\$89.414.459,98, repetindo o montante do exercício anterior, o qual pode ter sido alterado em razão de alguns fatores, em especial do resultado da Avaliação Atuarial, contudo, uma vez que não foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa em relação à manutenção do valor do exercício anterior (2015), a constatação não pode figurar dentre as impropriedades remanescentes.

8.5.2. Demonstração dos Fluxos de Caixa

8.5.2.1 A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) do Município de Vilhena, elaborada nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - 6ª ed.³⁸, encontra-se juntado aos autos sob o Documento ID=434140, tendo esse demonstrativo, por objetivo principal, contribuir para a transparência da gestão pública.

8.5.2.2 No exercício em referência, excluído o RPPS, o resultado dos fluxos de caixa foi positivo em R\$10.017.125,30, consoante composição a seguir:

Tabela 6 - Composição da Geração Líquida de Caixa

DISTRIBUIÇÃO		CONSOLIDADO	RPPS	CONSOLIDADO LÍQUIDO
(+)	Caixa Líquido das Atividades das Operações	47.560.678,03	22.546.948,00	25.013.730,03
(+)	Caixa Líquido das Atividades de Investimento	(19.528.180,37)	(35.051,00)	(19.493.129,37)
(+)	Caixa Líquido das Atividades de Financiamento	4.496.524,64	0,00	4.496.524,64
(=)	Geração Líquida de Caixa e equivalentes de caixa	32.529.022,30	22.511.897,00	10.017.125,30

Fonte: Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidado (ID=434140) e Prestação de Contas do RPPS, Processo 01685/2017, ID=438808, págs. 50-53.

8.5.2.3 A distribuição dos Fluxos de Caixa Líquido torna possível inferir que o desembolso para manter a máquina administrativa foi menor que o ingresso de receitas derivadas, originárias e de transferências, gerando uma elevação de caixa, no montante de R\$47.560.678,03, que somado ao das Atividades de Financiamento (R\$4.496.524,64), foram alocados nas Atividades de Investimento, resultando um aumento do saldo transferido para o exercício seguinte em relação ao exercício anterior de R\$32.529.022,30 (trinta e dois milhões, quinhentos e vinte e nove mil, vinte e dois reais e trinta centavos).

8.5.2.4 Observa-se o que o Relatório Técnico apontou como Achado A1 “d” as seguintes divergências:

- i. R\$69.583,49 entre a variação de caixa do período (R\$32.459.438,81) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$32.529.022,30);

³⁸ Padroniza os conceitos, as regras e os procedimentos relativos às demonstrações contábeis do setor público a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com os procedimentos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.



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

- ii. R\$63.127.352,85 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$15.919.666,86) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$79.047.019,71); e
- iii. R\$81.913.368,86 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$26.513.742,64) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$108.427.111,50).

8.5.2.4.1 Impede esclarecer, que a conta Caixa e Equivalente de Caixa na DFC não se confunde com a conta Caixa e Equivalente de Caixa do BP. A seguir definições extraídas do MCASP, 6ª ed., Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público:

a) Demonstração do Fluxo de Caixa

a.1) Caixa e Equivalentes de Caixa – compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis, além das aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em um montante conhecido de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor. Inclui, ainda, a receita orçamentária arrecadada que se encontra em poder da rede bancária em fase de reconhecimento.

b) Balanço Patrimonial

b.1) Caixa e Equivalentes de Caixa – compreende o somatório dos valores em caixa e em bancos, bem como equivalentes, que representam recursos com livre movimentação para aplicação nas operações da entidade e para os quais não haja restrições para uso imediato.

b.2) Investimentos e Aplicações temporárias a Curto Prazo – compreende as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, não destinadas a negociação e que não façam parte das atividades operacionais da entidade, resgatáveis até o término do exercício seguinte, além das aplicações temporárias em metais preciosos.

8.5.2.4.2 Assim, considerando que a Demonstração dos Fluxos de Caixa visa à análise do desempenho financeiro do setor público, cujo resultado apura o fluxo de caixa do período pelo confronto do CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL com o CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL, os quais devem conciliar, respectivamente, com o SALDO EM ESPÉCIE DO EXERCÍCIO ANTERIOR e o SALDO EM ESPÉCIE PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE constantes do Balanço Financeiro, que por sua vez deve coincidir com o somatório das contas CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA e INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES A CURTO PRAZO do Balanço Patrimonial, tem-se para as presentes Contas os seguintes resultados:

Tabela 7 - Demonstrativo da Conciliação da Conta Caixa e Equivalente de Caixa

Balanço Financeiro	
Saldo em Espécie do Exercício Anterior	76.003.090,65
Caixa e Equivalente de Caixa	75.898.089,20
Realizável	105.001.,45
Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte	108.462.598,71
Caixa e Equivalente de Caixa	108.427.111,50
Realizável	35.487,21



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

Balanco Patrimonial	
Caixa e Equivalente de Caixa	26.513.742,64
Investimentos e Aplicações a Curto Prazo	81.913.368,86
Total	108.427.111,50

Demonstração dos Fluxos de Caixa	
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	75.898.089,20
Caixa e Equivalente de Caixa Final	108.427.111,50

Fonte: Balanço Financeiro (ID=434137), Balanço Patrimonial (ID=434138) e Demonstração dos Fluxos de Caixa (ID=434140).

8.5.2.4.3 Quanto à divergência entre a variação de caixa do período (R\$32.459.438,81) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$32.529.022,30) a defesa informa que se trata da variação da conta Realizável.

Figura 2 - Variação da Conta Realizável

1-Realizável (Exercício anterior - BF)	105.001,45
2-Realizável (do exercício - BF)	35.487,21
3-Resultado (1-2)	69.514,24

Fonte: Documento 11144/2017, anexado na aba Juntados/Apensados.

8.5.2.4.4 O MCASP³⁹ ao tratar da Demonstração dos Fluxos de Caixa, item 6.5 da Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, esclarece:

Algumas operações podem interferir na elaboração da Demonstração dos Fluxos de Caixa, como, por exemplo, **as retenções**. Dependendo da forma como as retenções são contabilizadas, os saldos de caixa e equivalente de caixa podem ser afetados. Basicamente a diferença será sob o aspecto temporal. Se o ente considerar a retenção como paga no momento da liquidação, então deverá promover um ajuste no saldo da conta caixa e equivalentes de caixa a fim de demonstrar que há um saldo vinculado a ser deduzido. Entretanto, se o ente considerar a retenção como paga apenas na baixa da obrigação, nenhum ajuste será promovido.

Dessa forma, eventuais ajustes relacionados às retenções deverão ser evidenciados em notas explicativas. (Grifo nosso)

8.5.2.4.5 Como para a Secretaria do Tesouro Nacional ambos os procedimentos são aceitos, de modo a garantir consistência e integridade de demonstrativo, recomendável o Ente avaliar a necessidade de ajustar o mapeamento da DFC, que poderá ser realizado nos itens “Outros ingressos” e “Outros desembolsos” (Feijó, 2017). Diante do exposto, afasto o Achado A1 “d”.

8.6 GESTÃO PATRIMONIAL

8.6.1 Balanço Patrimonial

8.6.1.1 Dos dados do Balanço Patrimonial Consolidado do Município de Vilhena (ID=434138), tem-se um Ativo Financeiro no montante de R\$108.462.598,71, que frente ao Passivo Financeiro de

³⁹ 6ª edição.



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

R\$87.253.301,67, revela um **superávit financeiro** na ordem de R\$21.209.297,04 (vinte um milhões, duzentos e nove mil, duzentos e noventa e sete reais e quatro centavos):

8.6.1.2 No quadro 5 a seguir, o demonstrativo do superávit/déficit financeiro do consolidado líquido:

Quadro 5 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício 2016

DISCRIMINAÇÃO	ATIVO FINANCEIRO	PASSIVO FINANCEIRO	AJUSTES	SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO
Consolidado	108.462.598,71	87.253.301,67	-	21.209.297,04
RPPS	82.729.316,78	31.435,50	-	82.697.881,28
Consolidado Líquido	25.733.281,93	87.221.866,17	3.676.376,87	(65.164.961,11)

Fonte: Balanço Patrimonial (ID=434138) e Prestação de Contas do RPPS, Processo 01685/2017, ID=438808, págs. 43-44.

8.6.1.3 Deduzindo-se do superávit financeiro apurado no **BP Consolidado** (R\$21.209.297,04), os montantes do RPPS e computando-se os ajustes pertinentes aos Achados A3”c” e A8, obtém-se um **déficit financeiro** da ordem de **R\$65.164.961,11**, indicando que, em 31.12.2016, o Ativo Financeiro não cobria a Dívida Flutuante.

8.6.1.4 Todavia, a análise consolidada das peças que compõem os autos, revela a ocorrência do empenhamento de despesas vinculadas a receitas de Transferências cujos recursos não foram liberados no exercício em referência, justificando o déficit apontado.

8.6.1.5 A tabela a seguir contém indicadores selecionados por esta Relatoria com o objetivo de avaliar a situação patrimonial do Ente, **excluído o RPPS**, no exercício de 2016:

Tabela 8 - Indicadores de Avaliação da Gestão, sem o RPPS

I - ÍNDICES DE LIQUIDEZ			
INDICADORES	FÓRMULA	DADOS	ÍNDICE
1. Liquidez Imediata	$\frac{\text{Disponibilidades}}{\text{Passivo Circulante}}$	$\frac{25.697.794,72}{2.451.865,39}$	10,48
2. Liquidez Seca	$\frac{\text{Disponibilidades} + \text{Créd. a Curto Prazo}}{\text{Passivo Circulante}}$	$\frac{28.970.353,42}{2.451.865,39}$	11,82
3. Liquidez Corrente	$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$	$\frac{29.361.064,13}{2.451.865,39}$	11,97
4. Liquidez Geral	$\frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não-Circulante}}$	$\frac{74.720.979,01}{109.396.503,89}$	0,68
II - ÍNDICES DE ENDIVIDAMENTO			
INDICADORES	FÓRMULA	DADOS	ÍNDICE
5. Endividamento Geral	$\frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não-Circulante}}{\text{Ativo Total}}$	$\frac{109.396.503,80}{212.579.367,36}$	0,51
6. Composição do Endividamento	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não-Circulante}}$	$\frac{2.451.865,39}{109.396.503,80}$	0,02

Fonte: Balanço Patrimonial (ID=434138) e Prestação de Contas do RPPS, Processo nº 01685/2017, ID=438808, págs. 43-44.

8.6.1.6 Os índices de liquidez mostram a capacidade do Ente Municipal, insta observar que os percentuais apurados pelo Corpo Técnico, a exceção do pertinente à Liquidez Imediata, referem-se ao consolidado, contudo, os aferidos por esta Relatoria são resultados líquidos, **excluindo o RPPS**, para o Município honrar seus compromissos a curto e a longo prazo:



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

- a) **Liquidez Imediata:** mede a capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo, compreende as disponibilidades de caixa, bancos e aplicações financeiras de pronto resgate.
- O índice de Liquidez Imediata obtido demonstra que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo, o Município de Vilhena dispõe de R\$10,48 para pagamento imediato.
- b) **Liquidez Seca:** mede a capacidade de pagamento sem o uso dos itens não monetários (estoques, almoxarifado, etc.).
- O índice de Liquidez Seca demonstra que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo, o Executivo Municipal de Vilhena dispõe de R\$11,82 de recursos circulantes monetários para pagamento.
- c) **Liquidez Corrente:** mede a capacidade de pagamento frente às obrigações de curto prazo.
- O índice da Liquidez Corrente demonstra que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo, o Poder dispõe de R\$11,97 em bens e direitos de curto prazo para pagamento, ou seja, o Município consegue liquidar todas as suas dívidas de curto prazo e ainda sobram recursos financeiros.
- d) **Liquidez Geral:** mede a capacidade em honrar todas as suas exigibilidades, utilizando, para isso, recursos realizáveis a curto e longo prazo.
- O índice de Liquidez Geral demonstra que para cada R\$1,00 do total das exigibilidades, o Poder dispõe de R\$0,68 para pagamento, o que levaria a conclusão de que o Município de Vilhena estaria sem condições de honrar todas as suas obrigações, necessitando de financiamento para quitar suas dívidas totais, entretanto, como anteriormente exposto, receitas de Transferências não se efetivaram no presente exercício, refletindo em um baixo índice de liquidez geral.

8.6.1.7 Os índices de endividamento obtidos demonstram:

- **Endividamento Geral:** para cada R\$1,00 da aplicação de recursos existem apenas R\$0,51 financiada com recursos de terceiros, indicando **baixíssimo endividamento** do Ente Municipal.
- **Composição do Endividamento⁴⁰:** 2% do endividamento total do Ente representam obrigações vencíveis a curto prazo, revelando uma situação extremamente confortável, uma vez que para o Setor Público é melhor que as dívidas sejam de longo prazo.

8.6.2 Demonstração das Variações Patrimoniais

8.6.2.1 Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6ª ed.⁴¹, a Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP, tem função semelhante à Demonstração do Resultado do Exercício - DRE da área empresarial, no que se refere a apurar as alterações verificadas no patrimônio.

8.6.2.2 A Demonstração das Variações Patrimoniais do Município de Vilhena, disponibilizada no ID=434139, apresentou um resultado patrimonial positivo em 2016, representado por um **superávit**

⁴⁰ Expressa em porcentagem a participação de dívidas de curto prazo sobre o endividamento total.

⁴¹ Válido para os exercícios de 2015-2016.



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

patrimonial de R\$1.894.111,81, não sendo um indicador de desempenho, mas sim um “medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais”⁴².

8.6.2.3 Outra forma de se evidenciar o resultado patrimonial (superávit ou déficit patrimonial) é por meio do Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais - QRVP. No presente caso, o índice apurado (1,01) evidencia uma diferença **positiva** entre o Total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o Total das Variações Patrimoniais Diminutivas, significando que para cada R\$1,00 consumido em 2016, gerou-se R\$1,01 de aumento no patrimônio⁴³.

8.7 DESPESAS COM EDUCAÇÃO

8.7.1. Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

8.7.1.1 O artigo 212 da Constituição Federal fixa a obrigação de o Município aplicar na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, o mínimo anual de 25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências. A aferição do cumprimento desse limite tem como parâmetros legais, além dos artigos 212 e 213 da Carta Magna, os artigos 11, 18, 69, 72 e 73 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei 11.494/2007 e as normas emanadas do Conselho Nacional de Educação.

8.7.1.2 No exercício de 2016, o Município de Vilhena executou o montante de R\$31.377.046,51, com Despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, correspondente a **25,70%** do total da receita advinda de impostos⁴⁴, incluídas as transferências, **cumprindo**, com o limite mínimo constitucional previsto no artigo 212 da Constituição Federal, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 - Demonstrativo da Aplicação na MDE

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Total da Receita	122.070.519,44
Limite mínimo de aplicação (25% sobre o total da receita)	30.517.629,86
Despesas efetivamente realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	31.377.046,51 ⁴⁵
Percentual aplicado em MDE	25,70%

Fonte: Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal (págs. 842-843) - Item 3.1.1.3 - Educação 3.1.1.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - Papel de Trabalho QA2 - Apuração do limite das despesas com MDE - Subsistema de Contas Anuais.

8.7.1.3 Com a finalidade de verificar se as despesas contidas nos demonstrativos gerenciais de aplicação dos recursos da educação foram efetivadas de acordo com os ditames da Lei nº 9.394/96, o Corpo Técnico auditou *in loco* as despesas referentes aos Processos Administrativos nºs 89, 168, 196, 315, 1292 e 3915, tendo detectado transferências de recursos a título de subvenção à instituição

⁴² In Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. - 6. ed. - Brasília. 2015. Parte 5 - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

⁴³ $QRVP = \frac{334.314.046,67}{332.419.934,86} = 1,01$

⁴⁴ A receita resultante de impostos e transferências previstas no artigo 212 da Constituição Federal e as Despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino encontram-se demonstradas no Papel de Trabalho - Apuração do limite das despesas com MDE - PT QA2- Subsistema de Contas Anuais.

⁴⁵ O montante apurado por este Tribunal diverge do levantamento da Administração Municipal (R\$31.557.046,51), em face da exclusão de R\$180.000,00 de despesas relativas à subvenção de caráter assistencial.



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

privada de caráter assistencial e cultural⁴⁶ na ordem de R\$180.000,00 (cento e oitenta mil reais), gastos em despesas estranhas à MDE e inclusos no cômputo do limite constitucional.

8.7.1.3.1 Chamados para esclarecimentos, os Prefeitos Municipais do exercício e o Controlador-Geral mantiveram-se silentes, o que levou a Unidade Técnica a manter o Achado A18 e, por consequência, a excluir a despesa em questão do cálculo da MDE.

8.7.1.3.2 O Ministério Público de Contas, por sua vez, sugeriu que fosse determinado ao atual Gestor a recomposição do referido montante à conta da MDE, o que não cabe acolhimento em razão do valor já ter sido expurgado para efeito do cumprimento do artigo 212 da CF/1988 e ainda assim ter restado cumprido o percentual mínimo estabelecido constitucionalmente, consoante demonstrado na Tabela 9.

8.7.1.3.3 Aliás, considerando o disposto no artigo 13 da IN 22/2007/TCE-RO, que trata das prestações de contas mensais das aplicações de recursos na MDE, verifica-se que a inclusão indevida das despesas em questão como de MDE foram na ordem de R\$120.000,00 no período do 1º (primeiro) titular e de R\$60.000,00 no período seguinte⁴⁷.

8.7.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

8.7.2.1 Em 2016, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), do Município de Vilhena, contou com Disponibilidade Financeira da ordem de R\$33.923.915,40⁴⁸, sendo que desse valor foi destinado ao pagamento dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, em efetivo exercício, a importância de R\$22.973.693,45, correspondente a **67,72%** do total da receita do Fundo, **cumprindo** com o disposto no inciso XII do artigo 60 do ADCT da Constituição Federal, com redação dada pela EC 53/2006 c/c o artigo 22 da Lei 11.494/2007, que prevê o percentual mínimo de aplicação de 60%:

Tabela 10 - Receita e Despesas do FUNDEB

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1. RECEBIMENTO EFETIVO DO FUNDEB	33.077.371,66
2. APLICAÇÃO FINANCEIRA	846.543,74
3. TOTAL DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA (1 + 2)	33.923.915,40
4. DESPESAS REALIZADAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (67,72%)	22.973.693,45
5. OUTRAS DESPESAS REALIZADAS DO FUNDEB (31,67%)	10.745.369,19
6. TOTAL DAS DESPESAS	33.719.062,64
7. SALDO NÃO COMPROMETIDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (3 - 6)	204.852,76
8. ENTESOURAMENTO - Artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/2007 c/c artigo 15, parágrafo único, da IN 22/TCE-RO-2007 (7*100/3)	0,60%

⁴⁶ APAE.

⁴⁷ Prestação referente ao mês de outubro, de 24.11.2016 (Documento 15217/2016/TCE-RO), R\$15.000,00;
Prestação referente ao mês de novembro, de 16.12.2016 (Documento 16196/2016/TCE-RO), R\$30.000,00;
Prestação referente ao mês de dezembro, de 25.01.2017 (Documento 00677/2017/TCE-RO), R\$15.000,00.

⁴⁸ Ingressos de recursos R\$33.077.371,66 + Receita de Aplicação Financeira no Exercício R\$846.543,74= 33.923.915,40.
Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

Fonte: Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal (págs. 842-843) - Item 3.1.1.3 - Educação 3.1.1.3.2. Recursos do Fundeb e PT QA2- Apuração da aplicação dos recursos do FUNDEB - Subsistema de Contas Anuais.

8.7.2.2 A seguir composição financeira do FUNDEB em 2016:

Tabela 11 - Fluxo Financeiro de Recursos do FUNDEB⁴⁹

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1. SALDO FINANCEIRO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2015	116.382,24
2. (-) RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2015 E PAGOS EM 2016	0,00
3. (+) INGRESSO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO	33.077.371,66
4. (+) RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA NO EXERCÍCIO	846.543,74
5. (-) PAGAMENTOS EFETUADOS NO EXERCÍCIO	33.719.062,64
6. (=) SALDO FINANCEIRO NO EXERCÍCIO ATUAL (1 - 2 +3 + 4 - 5)	321.235,00
7. SALDO FINAL APURADO NOS EXTRATOS BANCÁRIOS	321.235,00
8. RESULTADO (6 - 7)	0,00

Fonte: PT QA2 - Movimentação Financeira do FUNDEB - Subsistema de Contas Anuais.

8.7.2.2.1 O fluxo financeiro dos recursos do FUNDEB guarda consonância com os registros bancários.

8.7.3 Índices e Indicadores da Educação

8.7.3.1 Foi realizada Auditoria na Prefeitura Municipal de Vilhena, Processo nº 03146/2017, para avaliar a evolução das metas 1 e 3 do PNE no âmbito do Estado e dos municípios de Rondônia, na qual foi constatada as seguintes informações:

Tabela 12 - Índices e Indicadores de Avaliação da Gestão

I - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO						
Indicadores	% Exigido	Apurado Sistema	Prazo Limite	Evolução do Indicador entre 2015/2016	Média Necessária por Ano para Cumprimento da Meta	Situação
Pré-escola Crianças de 4 a 5 anos (indicador 1A da Meta 1)	100%	67,04	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche Crianças até 3 anos (indicador 1B da Meta 1)	50%	8,86	2024	(3,15)	5,14	RISCO DE DESCUMPRIMENTO
Universalização do ensino para jovens entre 15 e 17 anos (indicador 1A da Meta 3)	100%	92,82	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Elevar taxa de matrícula líquida (indicador 1B da Meta 3)	85%	60,79	2024	(2,41)	3,03	RISCO DE DESCUMPRIMENTO
II - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB						
Meta Projetada				Índice Observado		
Inaplicável*				Inaplicável*		

⁴⁹ PT QA2 – Movimentação Financeira do Fundeb – Subsistema de Contas Anuais.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

III - INDICADOR DA GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR		
Média dos Municípios (regime misto de execução)	IGTE final	Avaliação⁵⁰
56%	55%	Insuficiente

Fonte: Dados coletados dos Processos 03146/2017/TCE-RO – Acompanhamento do Plano Nacional de Educação, referente às metas 1 e 3, nos municípios e no Estado de Rondônia (ID=488305, pág. 270 e Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal (item 4.2., págs. 878-880).

* Índice aferido a cada dois anos desde 2007, sempre em anos ímpares.

8.7.3.2 Diante de tais informações tem-se que o Município:

a) Não atingiu o percentual fixado para as Metas 1 (indicador 1A) e 3 (indicador 1A) do Plano Nacional de Educação - pontua a Unidade Técnica que neste exercício o resultado da avaliação do cumprimento do PNE não compõe a base para manifestação da opinião expressada no Relatório.

b) Apresentou nota final do Indicador de Gestão do Transporte Escolar (IGTE) de 55%, abaixo da média dos municípios que utilizam o regime de execução indireta⁵¹ (56%), classificado como em estágio insuficiente, o que exige a adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados.

9. GASTOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

9.1 A Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, estabelece o percentual mínimo de 15%, do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, I, alínea “b” e § 3º, da Carta Magna, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde⁵² pelos Municípios.

9.1.1 No exercício de 2016, a Administração Municipal de Vilhena realizou Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde na ordem de R\$28.718.163,84, correspondente ao percentual de **23,53%**, **atendendo** ao disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT da Constituição Federal, consoante tabela a seguir:

Tabela 13 - Demonstrativo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Total da receita	122.070.519,44
Limite mínimo de aplicação (15% sobre R\$122.070.519,44)	18.310.577,92
Despesas realizadas em ações e serviços públicos de saúde	28.718.163,84
Percentual aplicado em ASPS	23,53%

⁵⁰

ESTÁGIO
Aceitável
Moderado
Insuficiente
Crítico

FAIXA
Entre 90% a 100%
Entre 70% a 90%
Entre 50% a 70%
Menos de 50%

⁵¹ Contratação de uma ou mais empresas para prestar todo o serviço de transporte escolar.

⁵² A receita resultante de impostos e transferências, apurada para fins de aferição do disposto no artigo 77, III, do ADCT da Constituição Federal e as Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, encontram-se demonstradas no Papel de Trabalho-PT QA2-27 - Subsistema de Contas Anuais.



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

Fonte: PT QA2- Apuração do Limite da Saúde.

10. REPASSES DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

10.1 No que concerne ao Repasse de Recursos ao Legislativo Municipal, o Executivo de Vilhena encontra-se sujeito às regras estabelecidas no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC 58/2009, em virtude de o Município possuir uma população inferior a 100.000 (cem mil) habitantes⁵³.

10.1.1 Assim, o repasse desses recursos não poderá ultrapassar o percentual de 7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, da CF, efetivamente realizado no exercício anterior.

10.1.2 Da análise dos dados apurados pela instrução técnica por ocasião da análise de defesa, elaborou-se demonstrativo no qual é possível visualizar os seguintes números relativos a esse *mandamus* constitucional:

Tabela 14 - Base de cálculo e apuração do percentual repassado

ESPECIFICAÇÃO		R\$	
1 - Total das Receitas Tributárias - RTR		29.878.312,05	
2 - Total das Receitas de Transferências - RTF		84.354.967,55	
3 - Total das Receitas da Dívida Ativa Tributária - RDA		3.234.778,18	
4 - TOTAL GERAL (1 + 2 + 3)		117.468.057,78	
5 - Valor Máximo a ser Repassado p/ Cumprimento do Limite Constitucional (7%)		8.222.764,04	
6 - Valor fixado na LOA		8.220.000,00	
REPASSES AO PODER LEGISLATIVO	VALOR	%	SITUAÇÃO
Valor Líquido Repassado ao Legislativo	7.591.926,03	6,46	√

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro do Poder Legislativo de Vilhena - Exercício de 2016, ID=427494 - Processo 01292/2017.

Nota: Simbologia utilizada: √ = regularidade e η = irregularidade.

10.1.3 Observa-se um repasse líquido do Executivo Municipal à sua Casa de Leis, durante o exercício de 2016, da ordem de R\$7.591.926,03⁵⁴, equivalente a **6,46%** do somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior, **abaixo** do teto constitucional, **cumprindo** com o inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC 58/2009.

⁵³ População no último censo 76.202. Não há registro no IBGE sobre a estimativa da população em 2016. A estimativa da população pelo IBGE em 1º julho de 2017 é de 95.630 habitantes, consoante consulta no endereço eletrônico: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf >. Acesso em: 1º.10.2019.

⁵⁴ Memória de Cálculo: R\$8.213.063,83 (transferências recebidas) – R\$621.137,80 (transferências concedidas) = R\$7.591.926,03.



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

10.1.3.1 Ademais, ressalta-se que o percentual apresentado acima diverge do apurado pelo Corpo Técnico (6,99%) o qual deixou de computar a devolução realizada pelo Legislativo Municipal no valor de R\$621.137,80 (seiscentos e vinte e um mil, cento e trinta e sete reais e oitenta centavos)⁵⁵.

11. GESTÃO FISCAL

11.1 Análise das Metas Fiscais

11.1.1 A LRF estatui, no § 1º do seu artigo 4º, que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá anexos em que serão estabelecidas as metas de Resultados Primário e Nominal e do montante da Dívida Pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

11.1.2 A seguir, demonstrativo simplificado acerca do cumprimento pela Administração Municipal de Vilhena das **Metas de Resultados Primário e Nominal** do exercício de 2016:

Tabela 15 - Metas Fiscais para fins do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Descrição	Meta (a)	Resultado (b)	% Resultado ⁵⁶
Resultado Primário	5.982.508,00	20.025.172,63 ⁵⁷	234,73%
Resultado Nominal	-6.122.196,00	44.353.520,66	824,47%

Fonte: Processo 04996/16 - Acompanhamento da Gestão Fiscal.

11.1.3 Segundo orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 6ª edição, a apuração do Resultado Primário fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários direcionados ao pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida e déficits indicam a parcela do aumento da dívida.

11.1.4 No presente caso, comparando-se a receita primária total (R\$229.061.678,29) com a despesa primária total (R\$209.036.505,66), tem-se um **Resultado Primário superavitário** de R\$20.025.172,63, o qual representa 234,73% da meta fixada.

11.1.5 Quanto ao Resultado Nominal, o Poder Executivo havia previsto um decréscimo de R\$6.122.196 no montante da dívida fiscal líquida, contudo, o resultado nominal foi **deficitário**⁵⁸ em mais R\$44.353.520,66, ou seja, a dívida fiscal líquida aumentou em vez de reduzir, não atingido, portanto, a meta constante no anexo de metas da LDO.

11.1.6 Como o principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador foi a Dívida Consolidada Líquida – DCL, analisando-se os números apresentados pelo Poder Executivo constata-se que o ente apresentou um estoque de dívida consolidada líquida no percentual de **40,55%**, por

⁵⁵ Comprovantes bancários às págs. 106-110.

⁵⁶ Memória de cálculo: do MENOR para o MAIOR (maior – menor)/menor. Para números negativos acrescentar na Planilha do Excel depois do sinal de igual abs((maior-menor/menor)*100).

⁵⁷ Difere do apresentado pelo Corpo Instrutivo (R\$32.766.328,75), em razão da Unidade Técnica ter considerado a despesa liquidada em vez da empenhada.

⁵⁸ Resultado Nominal: Caso o resultado seja positivo têm-se um Déficit, caso o resultado seja **negativo** têm-se um **Superávit**. In “Manual Básico de Treinamento para Municípios” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

consequente, abaixo de 120%, de que trata o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 40/2001.

11.1.7 Contudo, ante o percentual de variação de 824,47% entre a meta fixada e o resultado nominal apurado, infere-se que quando da fixação das metas de resultados deixou-se de observar a realidade financeira do Município, uma vez que as metas devem representar a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento.

11.2 Cumprimento dos Limites Fiscais

11.2.1 A seguir, demonstrativo simplificado da verificação dos Limites Fiscais:

Tabela 16 - Demonstrativo Simplificado dos Limites

DESPESA COM PESSOAL	VALOR	LIMITE LEGAL	% SOBRE A RCL	SITUAÇÃO
Poder Executivo	98.483.241,57	54,00%	49,15%	√
Poder Legislativo	4.889.215,61	6,00%	2,44%	√
DÍVIDA	VALOR	LIMITE PERMITIDO	% SOBRE A RCL	SITUAÇÃO
Dívida Consolidada Líquida	81.246.465,38	120,00%	40,55%	√
GARANTIAS DE VALORES	VALOR	LIMITE PERMITIDO	% SOBRE A RCL	SITUAÇÃO
Total das Garantias	0,00	22,00%	0,00%	√
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	VALOR	LIMITE PERMITIDO	% SOBRE A RCL	SITUAÇÃO
Operações de Crédito Internas e Externas	9.674.438,55	16,00%	4,83%	√
Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00	7,00%	0,00%	√
RESTOS A PAGAR	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	SITUAÇÃO	
Poder Executivo				
Recursos Vinculados	12.672.784,54	(48.865.440,47)	η	
Recursos não Vinculados	425.371,58	568.343,98	√	

Fonte: Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal - Item 3.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal (págs. 850-858); Processo 04996/16 - Acompanhamento da Gestão Fiscal e SIGAP - Módulo Gestão Fiscal; Anexo TC-10 B.

Nota: Receita Corrente Líquida: R\$200.358.440,84.

Simbologia utilizada: √ = regularidade e η = irregularidade.

11.2.2 Os dados informados no Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre demonstram que o Executivo Municipal de Vilhena dispendeu com Pessoal, no exercício de 2016, recursos no montante de R\$98.483.241,57, que em confronto com a Receita Corrente Líquida do período (R\$200.358.440,84), resultou em um comprometimento de 49,15% da RCL, **abaixo** do teto estabelecido no artigo 20, III, “b”, da Lei Complementar 101/00. Contudo, diante da possibilidade de



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

representarem até 60% da RCL do Ente, as Despesas com Pessoal devem ser acompanhadas e controladas amiúde pelo Ente, uma vez que impactam diretamente o equilíbrio das Contas Públicas.

11.2.3 Patente, também, que as disponibilidades de caixa não foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31.12.2016, levando a Unidade Técnica a considerar que as Contas de Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Vilhena, relativas ao exercício de 2016, não atenderam aos pressupostos de Responsabilidade Fiscal.

11.2.4 Entretanto, repisa-se que a análise consolidada das peças que compõem os autos, evidencia o empenhamento de despesas vinculadas a receitas de Transferências cujos recursos não foram liberados no exercício em referência.

11.3 Vedações de Fim de Mandato

11.3.1 Como historiado no presente relatório, as irregularidades ensejadoras de emissão de parecer contrário à aprovação das Contas são justamente as referentes às vedações de fim de mandato, o que demanda uma análise mais aprofundada por parte desta Relatoria.

11.3.2 No tocante a expedição de atos que resulte em aumento da Despesa com Pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder, pela corrente proporcional, em que a variação dessa despesa é aferida em relação à receita corrente líquida, obtém-se uma variação positiva de 3,77% no 2º semestre comparativamente ao 1º semestre do exercício em referência, consoante comportamento evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 17 - Comparação entre o 1º e 2º Semestres/2016 – Despesa Total com Pessoal/RCL

PERÍODO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	% DTP/RCL
Julho de 2015 a Junho de 2016 (a)	190.732.035,63	86.553.153,56	45,38%
Janeiro de 2016 a Dezembro de 2016 (b)	200.358.440,84	98.483.241,57	49,15%
Varição (c) = b - a	9.626.405,21	11.930.088,01	3,77%

Fonte: Relatório de Análise Técnica (ID=782628, pág. 1077).

11.3.2.1 Em ulterior relatório, a Unidade Técnica informa que o exame realizado pela Comissão de Análise das Contas Municipais adotou como paradigma o voto condutor das Contas de Governo de Vilhena, exercício 2012, em que em regra deveria ser aplicada a corrente proporcional⁵⁹ e, na hipótese de redução da receita corrente líquida, a corrente mista⁶⁰.

11.3.2.1.1 Acrescenta que a jurisprudência que se formou na Corte é de que o ônus em demonstrar a ocorrência de situações que não configuram ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da LRF, é de responsabilidade do Gestor e quando houver a omissão 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, deve-se presumir que a norma fiscal foi descumprida.

⁵⁹ Em que o percentual da Despesa Total com Pessoal em relação à RCL do 1º semestre é comparado com o apurado no 2º semestre do final de mandato.

⁶⁰ Combinação da corrente proporcional com a corrente nominal (o incremento de gasto com pessoal em valores monetários).



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

11.3.2.1.2 Segundo o Corpo Instrutivo, o ponto merecedor de explicações seria a aparente contradição no posicionamento técnico oriundo do fato da Comissão ter informado não ter localizado atos praticados no período restritivo que ensejasse descumprimento ao parágrafo único do artigo 21 da LRF, mas mantido o achado no Relatório Inicial, tendo em vista a metodologia adotada por esta Corte (corrente proporcional) ter evidenciado a irregularidade.

11.3.2.1.3 Prossegue informando que o fato da Comissão não ter identificado atos praticados no período restritivo não quer dizer que inexistam outros em período anterior, que acabaram por trazer reflexos no aumento da despesa com pessoal ao final da gestão e que essa demonstração não competia ao Corpo Técnico realizar e sim aos Gestores que estiveram à frente do Executivo Municipal de Vilhena no exercício financeiro de 2016, os quais nada trouxeram a justificar a ocorrência de excludentes de responsabilidade na configuração de infringência ao parágrafo único do artigo 21 da LRF.

11.3.2.1.4 Importante, frisar que para as Contas de Governo de 2016, houve uma evolução na análise da matéria, passando a ser examinada pelas relatorias seguindo a ordem a seguir:

1º Aplicar a corrente proporcional;

2º Caso o percentual da despesa total com pessoal em relação a RCL seja superior no 2º semestre comparativamente ao 1º semestre, apurar a ocorrência da expedição de ato nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder;

3º Analisar se o ato resulta em aumento da despesa com pessoal que comprometa os orçamentos futuros⁶¹.

11.3.2.1.5 Ademais, embora, o derradeiro relatório técnico consigne que foi adotado como modelo as Contas de Vilhena, exercício de 2012, verifica-se que, ao contrário daquelas, as presentes Contas foram auditadas⁶², tendo a matriz de planejamento, inclusive, contemplado a análise da observância ao disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF por meio da questão de auditoria QA2, item 18:

Figura 3 - Matriz de Planejamento/QA2

Itens de verificação	Critério	Informações Requeridas	Fonte	Procedimento	Detalhamento do Procedimento	Quant/Hora
----------------------	----------	------------------------	-------	--------------	------------------------------	------------

⁶¹ Na lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, 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.

⁶² Portaria 340, de 28 de abril de 2017 – ID=463756, págs. 400-401.



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

A Administração expediu nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente ato que resultou aumento da despesa com pessoal?	Art. 21, Parágrafo único da LC nº 101/2000.	1. Rotinas adotadas 2. Relação de todos os decretos relacionados a pessoal e expedidos no último semestre de 2016 contendo número do decreto, data de publicação e ementa (item "h" do ofício de requisição - Anexo III); 3. Relação de todas as leis relacionadas a pessoal publicadas pelo Legislativo no último semestre de 2016 contendo número da Lei, data de publicação e ementa (item "h" do ofício de requisição - Anexo III); 4. Montante da Receita Corrente Líquida e da Despesa com Pessoal ao final do primeiro semestre de 2016.	1. Questionário à Administração; 2. Leis e Decretos; 3. Sistema de Despesa com Pessoal da entidade.	Aplicação de Questionário; Exame documental.	1. Verificar no questionário apresentado a resposta referente às rotinas existentes em relação ao cumprimento do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (questão 16 - Questionário de Instrumentos de Planejamento - PT 02); <i>A ausência de rotinas formais gera recomendação.</i> 2. Solicitar da entidade auditada, por meio do ofício de requisição, duas relações em formato .xls (excel): a) relação de todos os decretos relacionados a pessoal e expedidos no último semestre de 2016 contendo número do decreto, data de publicação e ementa, e b) relação de todas as leis publicadas pelo Legislativo no último semestre de 2016 contendo número da Lei, data de publicação e ementa. <u>Preencher o PT 10 - art. 21 da LRF conforme os procedimentos lá descritos.</u>	6,00
---	---	--	---	---	--	------

Fonte: ID=463757, pág. 410.

11.3.2.1.6 Assim, como se pode ver pela matriz de planejamento o procedimento a ser adotado seria a aplicação de questionário seguido do exame documental. Ocorre que em pesquisa ao Subsistema de Contas Anuais, ano base 2016, constatou-se que a equipe de auditoria alterou o modo de proceder da auditoria ao deixar de realizar o exame dos documentos solicitados e, por conseguinte, de preencher o papel de trabalho PT 10, no qual se concluiria se houve ou não o descumprimento da norma legal em questão, consoante Figura 4 a seguir:

Figura 4 - PT 10 - Aumento de despesa com Pessoal

Prefeitura Municipal de [Nome do Município]
Aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato
Teste de aderência da amostra selecionada
Data base: [data da realização do teste]

Procedimentos							
	1	2	3	4	5		
Número do Ato	Tipo de ato (Lei ou Decreto)	Data de publicação do ato (dd/mm/aaaa)	Ementa (descrição resumida)	O ato foi publicado entre 5 de julho e 31 de dezembro de 2016?	Este ato gerou ou gerará aumento de despesa com pessoal (criação de cargo público, aumento de remuneração de servidor, aumento de auxílios...)?	O ato é motivado suficientemente para caracterizar uma exceção ao limite (abono de vantagens a professores do ensino fundamental; calamidade pública; crescimento vegetativo da folha; revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho; cumprimento de decisão judicial)?	Conclusão do Auditor



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

Fonte: QA2. 18 - A Administração expediu nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente ato que resultou aumento da despesa com pessoal ? (Subsistema de Contas Anuais – ano base 2016).

11.3.2.1.7 Além disso, considerando a controvérsia jurisprudencial e doutrinária relevante sobre o tema e a necessidade de prestigiar a segurança jurídica e de se estabelecer vetores claros para o exercício da competência fiscalizatória a cargo do Tribunal de Contas, somente em 2019, a matéria foi objeto de Decisão Normativa, expedida sob o nº 002/2019/TCE-RO, a qual estabelece em seu artigo 1º que a ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da LC 101/2000, pressupõe a prática de ato expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.

11.3.2.1.8 Dessa forma, entendo que não há elementos suficientes ao convencimento para manter a proposição técnica de ofensa ao parágrafo único do artigo 21 da LRF diante tão somente da constatação em auditoria do aumento em percentual da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do titular de Poder, sem a devida análise da documentação requisitada e em que pese este processo ter retornado para reinstrução técnica por três vezes⁶³ não se apurou se o aumento adveio de prática proibida pela norma em questão. Assim, continuar insistindo no retrocesso processual afetaria princípios consagrados constitucionalmente, dentre os quais os da razoável duração do processo e da economia processual, motivo pelo qual dou por prejudicado o apontamento técnico.

11.3.3 Quanto à limitação fundamentada no artigo 42 da LC 101/2000, a Unidade Técnica no relatório de instrução preliminar apontou como insuficiência financeira para cobertura de obrigações de despesas um déficit financeiro no valor de R\$15.942.989,35, apurado no Balanço Patrimonial por meio do confronto entre o ativo e o passivo financeiros, base para a definição de responsabilidade, veja-se:

Figura 5 - A16. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações

a) Déficit financeiro no valor R\$15.942.989,35 apurado no Balanço Patrimonial por meio do confronto entre ativo e passivo financeiro (Art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320/1964).

Tabela – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro					
Descrição	Executivo	Câmara	RPPS	Autarquias	Consolidado
1. Ativo Financeiro	25.347.532,32	136.385,79	82.729.316,78	249.363,82	108.462.598,71
2. Passivo Financeiro	35.059.418,93	132.463,04	31.435,50	52.029.984,20	87.253.301,67
3. Superávit ou Déficit Financeiro (1-2)	-9.711.886,61	3.922,75	82.697.881,28	-51.780.620,38	21.209.297,04
4. (-) Ativos superavaliados	3.507.756,44				3.507.756,44
5. (-) Passivos subavaliados	2.723.346,30				2.723.346,30
6. Superávit ou Déficit Financeiro Auditado (3-4+5)	-15.942.989,35	3.922,75	82.697.881,28	-51.780.620,38	14.978.194,30

Fonte: DDR-GCFCS-TC 00009/17. Documento ID=481767.

11.3.3.1 Examinada a defesa, o Corpo Técnico na Proposta de Relatório e Parecer Prévio ao verificar o cumprimento das disposições do artigo 42 da LRF analisou o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo encaminhado por meio do SIGAP

⁶³ Despacho 0234/2017/GCFCS. Documento ID=545715, págs. 956-957.

Despacho 0057/2018/GCFCS. Documento ID=592118, págs. 1006-1007.

Despacho 0070/2018/GCFCS. Documento ID=600405, págs. 1010-1011.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



Proc.: 01529/17

Fls.: _____

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

Gestão Fiscal, apontou déficit por fonte, no total de R\$4.909.710,06, irregularidade, que a propósito, como registrou o MPC, até aquele momento processual não havia sido indicada, veja-se:

Figura 6 - Memória de Cálculo da Análise Técnica

Tabela – Fontes deficitárias

Identificação Dos Recursos	Resultado da Disponibilidade após dedução de Restos a Pagar Não Processados
Outros Convênios da União (Não Relacionadas a Educação/Saúde)	- 55.828.908,59
Mac - Media Alta Complexidade	- 101.599,23
Convênios do Estado - Saúde	- 858.730,08
Operações de Crédito Internas	- 20.967.597,19
Contribuição Para Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (Patronal, Servidores)	- 27.731,22
Contrapartida de Convênios Federais	- 39.366,66
Contrapartida de Convênios Estaduais	- 250,00
Recursos Ordinários	- 3.479,00

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo - SIGAP Gestão Fiscal

Tabela – Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa

Resumo da avaliação das disponibilidades por fontes de recursos	Valores
1. Total das Disponibilidades por Fonte – Recursos não Vinculados (a)	142.972,40
2. Total das Disponibilidades por Fonte – Recursos Vinculados (b)	-77.827.661,97
3. Resultado (c) = (a + b)	-77.684.689,57
4. Ajustes por superavaliação do Ativo (d)	953.030,57
5. Ajustes por subavaliação do Passivo (e)	2.723.346,30
6. Disponibilidade de Caixa Apurada (e) = (c-d-e)	-81.361.066,44
7. Recursos de Convênios Não Repassados – TC-38 (f)	76.451.356,38
8. Disponibilidade Líquida de Caixa (g) = (e+f)	-4.909.710,06

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo - SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

Fonte: Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal. Documento ID=508030, pág. 852.

11.3.3.2 Em razão da dificuldade de identificar o nexos causal entre a conduta dos Responsáveis e a ocorrência de atos irregulares, os presentes autos, como já relatado, por 3 (três) vezes retornaram ao Controle Externo para que houvesse a segregação dos atos por gestão, tendo, por fim, a Assessoria Técnica da SGCE⁶⁴, em relação a este apontamento, procedido a reanálise do papel de trabalho, em que verificou que como não haviam sido considerados os recursos financeiros não repassados, o total dos recursos vinculados passou a ser positivo em R\$14.913.131,37, permanecendo, contudo, insuficiência financeira no montante de R\$1.751.654,68 distribuídas nas fontes vinculadas 21436/21437 – Outros Convênios da União (não relacionados com saúde/educação), 10716 – MAC - Média Alta Complexidade, 29022 – Operações de Crédito Internas e 10300 – Contribuição para o RPPS (Patronal).

Figura 7 - Disponibilidade por Fonte de Recursos

⁶⁴ Em atendimento ao Despacho 0070/2018/GCFCS.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos	
Total dos Recursos não Vinculados (a)	142.972,40
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	- 1.751.654,68
Resultado (c) = (a + b)	- 1.608.682,28
Situação [SE(c > 0 = Suficiência financeira) (c < 0 = Insuficiência financeira)]	Insuficiência financeira

Identificação dos Recursos Vinculados com Disponibilidade Negativa	Valor (em RS)
OUTROS CONVENIOS DA UNIAO (NAO RELACIONADAS A EDUCACAO/SAUDE)	-1.601.657,17
MAC - MEDIA ALTA COMPLEXIDADE	-101.599,23
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	-20.667,06
CONTRIBUICAO PARA REGIME PROPRIO DE PREVIDENCIA SOCIAL - RPPS (PATRONAL, SERVIDORES E COMPENSAÇÃO FI	-27.731,22

Fonte: Relatório de Análise Técnica. Documento ID=782628, págs. 19-20.

11.3.3.3 De plano, observa-se que na análise preliminar o Corpo Instrutivo não considerou os recursos de “convênios” não repassados cujas despesas foram empenhadas, o que demonstra que o déficit financeiro do Poder Executivo, como bem assinalou o então Procurador-Geral do MP de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, e posteriormente ratificado pelo derradeiro relatório técnico, está justificado pela emissão de empenhos dependentes de recebimento de transferências financeiras que não se concretizaram no exercício.

11.3.3.4 Quanto à insuficiência financeira por fonte, acolho a manifestação ministerial de que a ausência de concessão de oportunidade aos responsáveis para falar nos autos acerca do déficit por fonte, impede que apontamento posterior a defesa figure dentre as impropriedades remanescentes, sob pena de caracterizar-se a inobservância ao devido processo legal.

11.3.3.5 E ainda que não houvesse o impeditivo processual, impõe que sejam feitas as seguintes observações em relação aos recursos vinculados com disponibilidade negativa identificados no último relatório técnico:

a) 21436/21437 - Outros Convênios da União (Não Relacionadas a Educação/Saúde): – R\$1.601.657,17

a.1 Compulsando o Anexo TC-38 à pág. 173⁶⁵, observa-se pela classificação funcional programática que para a Unidade 15 – Serviço Autônomo de Águas e Esgotos (SAAE) não foram relacionadas as ações 1062, 1063, 1064, 1072, 1074, 1075, 1076, 1077 constantes do Anexo TC-38 do SAAE⁶⁶ que totalizam R\$3.692.100,88 de recursos não repassados no exercício, o que ampara o restante da insuficiência financeira na fonte Outros Convênios da União (Não Relacionadas à Educação/Saúde).

b) 10716 - Mac – Média Alta Complexidade: – R\$101.599,23

29022 - Operações de Crédito Internas: – R\$20.667,06

⁶⁵ Documento ID=434145.

⁶⁶ Prestação de Contas do SAAE, exercício de 2016. (Proc. 01702/2017/TCE-RO. Documento ID=446751, pág. 859).
Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



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

10300 - Contr. para RPPS (Patronal, Servidores): R\$27.731,22

b.1 A insuficiência financeira das Fontes 10716, 29022 e 10300 somam R\$149.997,51, que não causa desequilíbrio pois é suportada pela suficiência financeira apurada nos recursos não vinculados no valor de R\$142.972,40, subsistindo sem lastro a diminuta quantia de R\$7.025,11, que representa 0,003% da receita arrecadada no exercício (R\$251.533.626,42).

b.2 Ademais, em decorrência do valor insignificante, realizou-se pesquisa no Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Vilhena⁶⁷ em que se pôde comprovar a redução de compromissos financeiros com o cancelamento de Restos a Pagar não Processados, no montante de R\$8.485,86, relativos às Fontes 10000 e 10045 ocorrido no exercício de 2017.

Quadro 6 - Demonstrativo dos Cancelamentos de Empenhos - 2017

FONTE	EMPENHO	TIPO	FORNECEDOR	EMPENHADO	TC-10 B RPNP	ANULADO
10045	003638/11	Global	Deterra Terraplenagens Ltda.	15.914,10	4.139,08	4.139,08
	003401/13	Ordinário	Deterra Terraplenagens Ltda.	80,32	80,32	80,32
	002261/14	Global	Cardoso & Dornelas Ltda. ME	19.339,71	14,17	14,17
10000	002111/15	Global	Auto Posto Catarinense Ltda.	9.999,57	16,58	16,58
	001155/16	Global	Furlan e Furlan Ltda. ME	1.972,26	1.972,26	1.972,26
	001370/16	Estimativo	Rozani Stresser ME	517,36	129,34	129,34
	001371/16	Estimativo	Rozani Stresser ME	2.328,12	2.134,11	2.134,11
Total						8.485,86

Fonte: Portal Transparência e Anexo TC-10B (ID=434142, págs. 149-153).

11.3.3.5.1 Resta, além disso, que se faça algumas inserções sobre o quadro resumo com os saldos finais dos restos a pagar das fontes deficitárias apresentado pelo Corpo Técnico como evidência para a responsabilização dos Gestores pelo descumprimento das disposições do artigo 42 da LRF:

Quadro 7 - Apuração da Unidade Técnica dos Restos a Pagar nas Fontes Deficitárias por Gestor

Gestor José Luiz Rover (1º.1 a 10.11.2016)				
Fonte Recursos	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Restos a Pagar do Exercício
21436/21437	2.459.062,13	307.609,06	307.609,06	2.151.453,07
10044	34.225,34	7.931,25	7.931,25	26.294,09
10045	88.528,32	17.544,49	17.544,49	70.983,83
29022	6.752.785,99	2.885.483,76	2.885.483,76	3.867.302,23
Total	9.334.601,78	3.218.568,56	3.218.568,56	6.116.033,22
Gestor Célio Batista (11.11 a 31.12.2016)				

⁶⁷ <http://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/>. Acesso em 19.9.2019.

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Fonte Recursos	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Restos a Pagar do Exercício
21436/21437	509.302,76	10.960,80	10.960,80	498.341,96
10044	250,00	0,00	0,00	250,00
10045	0,00	0,00	0,00	0,00
29022	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	509.552,76	10.960,80	10.960,80	498.591,96

Fonte: Relatório de Análise Técnica. Documento ID=782628, págs. 1091-1092.

11.3.3.5.1.1 Pois bem. Em que pese o árduo trabalho empreendido pela Unidade Técnica, mais uma vez não há como aproveitá-lo, visto que em relação as Fontes 10044 e 10045 (contrapartida de convênios) necessário esclarecer que são fontes de recursos subvinculadas a Fonte 10000 (recursos próprios) e integram os cálculos dos recursos não vinculados que, como abordado, exibiu uma suficiência financeira de R\$142.972,40.

11.3.3.5.1.2 No tocante as Fontes 21436/21437 (Outros Convênios da União Não Relacionadas a Educação/Saúde) e 29022 (Operações de Crédito Internas) a insuficiência identificada encontra-se justificada pela ocorrência de transferências financeiras nas modalidades de convênio, contrato de repasse, termo de compromisso e operação de crédito que não se concretizaram no exercício.

11.3.3.5.1.3 Importante evidenciar, ainda, que por diversas ocasiões a Unidade Técnica citou a relação de empenhos por fonte de recursos como comprovação de que houve o descumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF. Ocorre que tanto em relação ao rol constante nos IDs=476806 e 551197 (empenhos emitidos no período de 1º.5 a 10.11.2016) quanto aos de ID=551198 (empenhos emitidos no período de 11.11 a 31.12.2016) as fontes de recursos ali relacionadas não apresentaram insuficiência financeira, a saber: 10000, 29022 e 21436. Portanto, a listagem de empenhos por fonte de recursos mencionada pelo Corpo Técnico nos relatórios anteriores não serve como suporte para demonstrar a existência de nexos causal entre a conduta dos Responsáveis e a ocorrência de atos irregulares na presente análise.

11.3.3.5.1.4 Por fim, visando o aprimoramento da verificação do cumprimento do artigo 42 da LC 101/2000, imprescindível ressaltar que os ajustes que porventura forem efetuados devem receber uma análise mais amíúde, com a identificação da fonte que será impactada com os ajustes, a fim de não deturpar o resultado da disponibilidade financeira por fonte de recursos.

12. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

12.1 Com o objetivo de verificar a conformidade dos repasses das contribuições, o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, bem como a transparência na gestão previdenciária do Instituto de Previdência Municipal de Vilhena, esta Corte de Contas realizou Auditoria de Conformidade, consoante Processo 1025/2017, tendo observado no exercício de 2016:

- a) recolhimento regular das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e adimplemento dos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários;
- b) resultado previdenciário superavitário (Receitas- Despesas = R\$16.976.891,10);



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

c) resultado atuarial deficitário em (R\$6.685.143,20);

d) instituição de Plano para Amortização do déficit atuarial, estabelecendo alíquota de contribuição suplementar até 2047, nos termos do o artigo 40 da Carta Federal.

12.2 Em relação à gestão da carteira de investimentos, constatou observância aos limites exigidos na Resolução 3.922/2010/CMN e, embora, tenha observado que 6% da Carteira esteja formada por Fundos considerados de “risco atípico”, os 94% restantes estão em investimentos cuja administração é de responsabilidade de instituições financeiras oficiais (Bancos Estatais).

12.3 Por fim, em relação à transparência da gestão previdenciária, apurou que foram atendidos os requisitos de transparência, ante a “adequada apresentação do Passivo Previdenciário no Balanço Geral do Município” e a presença de “portal eletrônico com a publicação das informações de interesse dos segurados”.

13. DO CONTROLE INTERNO

13.1 A Constituição de 1988, por meio de seu artigo 74, incisos e parágrafos, instituiu o Sistema de Controle Interno, com o fito de criar instrumento de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, de forma a avaliar a gestão dos órgãos e entidades da administração pública e apoiar o controle externo.

13.2 A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LC 154/1996), no artigo 9º, inciso III e no artigo 47, inciso II, c/c o prescrito no Regimento Interno do TCE-RO, no artigo 15, inciso III, prevê que em sede de Processos de Tomada ou Prestação de Contas, integrarão tais peças o “relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas”.

13.3 Contudo, embora a Comissão de Análise das Contas não tenha se manifestado quanto ao Sistema de Controle Interno do Município de Vilhena, em pesquisa ao PCe, constatou-se o encaminhamento do Relatório Anual de Controle Interno (ID=434134), acompanhado do Certificado e Parecer de Auditoria, bem como do Pronunciamento da Autoridade Superior, afirmando haver tomado ciência da Prestação de Contas e do Relatório do Controle Interno⁶⁸. Cumpriu-se, dessa forma, o disposto no artigo 9º, incisos III e IV, da Lei Complementar 154/1996 e artigo 11, inciso V, letra “b”, da IN 013/TCER-2004.

13.4 Oportuno ressaltar, ainda, que a Comissão de Exame das Contas identificou falhas na maioria das rotinas e controles preventivos adotados pela Administração Municipal de Vilhena, entendendo-os como fonte principal dos Achados de Auditoria detectados pelo Corpo Técnico/TCE-RO⁶⁹, *verbis*:

(...) a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a **principal causa dos achados de auditoria** presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva da Administração municipal para implementação de controles adequados e efetivos **à atividade de fechamento contábil** (...).

⁶⁸ Págs. 1-30.

⁶⁹ ID=508030, págs. 828 e 860.



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

(...) conclui-se que a Administração não detém controles internos, em relação ao nível de atividade, **capazes de mitigar riscos na elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias**, pois os controles internos têm abordagens *ad hoc* (aleatório), que tendem a ser aplicadas caso a caso (...). Grifo nosso

14. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES NAS CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

14.1 Mediante o Acórdão nº 461/16⁷⁰, o Plenário desta Corte formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

14.2 Posto isso, com o fito de garantir a continuidade das ações de controle e a veracidade das informações quanto ao cumprimento da decisão prolatada, a Unidade Técnica promoveu à análise das 10 (dez) medidas propostas, tendo constatado: o atendimento de 2 (duas)⁷¹.

14.3 Das 8 (oito) medidas restantes, observa-se o atendimento parcial a 2 (duas)⁷², embora não consideradas pela Unidade Técnica, restando 6 (seis)⁷³ que não foram cumpridas. Contudo, como

⁷⁰ Prolatado nas Contas do Chefe do Executivo Municipal de Vilhena do Exercício de 2015 (Proc. 01586/16-TCE-RO).

⁷¹ i) Comprovar a adoção as medidas sugeridas no Plano Atuarial, com o objetivo de reduzir a projeção do déficit atuarial ou equalizar os resultados ao longo dos exercícios futuros, apresentando avaliação do resultado atuarial no Relatório Circunstanciado; e

vii) Apresente em Notas explicativas conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6ª edição): à Coordenadoria de Contabilidade que apresente em Notas explicativas: (a) Balanço Financeiro: (I) política de contabilização das retenções; (II) e ajustes relacionados às retenções, bem como outras operações que impactem significativamente o Balanço Financeiro; (b) Balanço Patrimonial: em função da dimensão e da natureza dos valores envolvidos nos ativos e passivos, recomenda-se o detalhamento das seguintes contas: (I) Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo, em especial, a dívida ativa evidenciando no mínimo: a composição da dívida por exercício financeiro; demonstração dos valores inscritos no exercício à título de principal, as taxas, os juros e multas, bem como os valores arrecadados e cancelados no exercício; (II) Imobilizado; (III) Intangível; (IV) Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e a Longo Prazo; (V) Provisões a Curto Prazo e a Longo Prazo; Políticas de depreciação, amortização e exaustão e demais políticas contábeis relevantes.

⁷² ii) Adotar o uso do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários e não tributários, visando incrementar a arrecadação (situação: Em que pese a Administração tenha formalizado o convênio para o uso do protesto extrajudicial, não foram regulamentados as rotinas e nem implementada a cobrança dos créditos para todos os tributos, exceção do ISSQN); e

vi) Ordenar ao responsável pela Contabilidade Municipal que: a- realize (registre) o reconhecimento de taxas, juros e correção monetária incidente sobre os créditos inscritos em dívida ativa (tributária e não tributária), previstos em contratos ou normativos legais, pelo regime de competência, em consonância com o disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) 6ª edição (situação: Conforme nota explicativa ao Balanço Patrimonial (ID=434138) o saldo evidenciado no demonstrativo diverge do saldo da dívida).

⁷³ iii) Comprovar todas as baixas realizadas na Dívida Ativa, especificando os valores correspondentes à arrecadação e eventuais cancelamentos, revisões ou ajustes, sendo que em caso de cancelamento ou qualquer outro lançamento que acarrete na redução desses ativos, deverá ser demonstrado a esta Corte a observância ao disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

iv) Adotar mecanismos técnicos que resultem na fixação de Meta do Resultado Nominal real, evitando a ocorrência de inconsistência dos valores previstos com os executados, utilizando as normas técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em observância ao princípio do planejamento - artigo 1º, § 1º, e às disposições do artigo 9º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal;



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

bem asseriu o Ministério Público de Contas há que se observar a data em que foi prolatado o Acórdão (15/12/2016) e, conseqüentemente, ponderar sobre o pequeno lapso de tempo disponível para implementação das medidas ainda no exercício de 2016.

14.4 Por outro lado, o ilustre Procurador-Geral alertou para o não cumprimento de medidas contidas na Decisão prolatada na Prestações de Contas do exercício de 2014 (Acórdão 214/2015-PLENO⁷⁴), consignando em especial as letras “d” e “e” do item II, versando, respectivamente, sobre a obrigatoriedade de remanejamento de “outros recursos” para o FUNDEB na ordem de R\$950.820,18, à vista de utilização indevida para “pagamento de despesas de Exercícios Anteriores” e a utilização de do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários e não tributários.

14.4 Concernente à determinação de realocação de “outros recursos” para o Fundo, sugeriu o nobre Procurador-Geral de Contas, que em face de não “haver nos autos informações” sobre a questão, quer da Unidade Técnica, quer do Jurisdicionado, que a Corte expeça determinação ao atual Gestor, fixando prazo para que comprove a recomposição dos recursos ao Fundeb, e caso não tenha ocorrido, que o proceda de imediato, sob pena de apuração em autos específicos para fins de responsabilização⁷⁵.

14.4.1 De fato, procede a preocupação do MPC em garantir a regularidade da aplicação dos recursos do Fundeb, cabendo a Corte determinar à Administração que comprove a transferência da importância de R\$950.820,18 ao Fundeb, conforme determinado no Acórdão 214/2015-Pleno, e caso ainda não tenha ocorrido a recomposição desses recursos ao Fundo e se a restituição de imediato afetar as atividades atuais, que elabore um cronograma de devolução a ser encerrado até o final do presente mandato, cujo cumprimento deverá ser monitoramento pelo Controle Interno, com a inclusão de tópico específico no relatório de auditoria interna.

15. CONSIDERAÇÕES FINAIS

15.1 A análise das Contas ora submetidas à apreciação deste Egrégio Plenário, fundamentou-se no trabalho realizado pelo Controle Externo deste Tribunal, por meio da Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, priorizando o exame dos demonstrativos contábeis que compõem o Balanço Anual e as demais peças e anexos que integram os autos de Prestação de Contas.

v) Encaminhar ao TCE-RO toda a documentação necessária à perfeita apuração dos recursos que financiam a abertura de crédito adicional, especialmente os advindos de excesso de arrecadação;

viii) Ordenar ao Órgão de Controle Interno que acompanhe possíveis cancelamentos de créditos, visando coibir negligência na arrecadação de tributos;

ix) Informe por meio do Relatório Auditoria Anual as medidas adotadas pela Administração com o objetivo de reduzir a projeção do déficit atuarial ou equalizar os resultados ao longo dos exercícios futuros, e, ainda, caso a Administração não adote as medidas sugeridas, informe os motivos e as medidas adotadas pelo sistema de controle interno; e

x) Acompanhe a adoção das determinações contidas nessa decisão, informando a este Tribunal, por meio do Relatório de Auditoria que acompanha a Prestação de Contas Anual; acerca do cumprimento/atendimento pela Administração Municipal e seus resultados.

⁷⁴ Processo 1803/2015.

⁷⁵ Págs. 945-946.



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

15.2 Foram verificados os aspectos constitucionais e legais que norteiam a Administração Pública Municipal, com ênfase para os limites com gastos na Educação e Saúde, a legalidade dos Repasses de Recursos ao Legislativo Municipal.

15.3 Também foram pontos de exame de Contas as Gestões Fiscal e Previdenciária do Ente Municipal, com ênfase, na primeira, para verificação acerca do cumprimento do artigo 21, parágrafo único da RCL, face a proibição de ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término do mandato do Chefe do Executivo Municipal e atendimento a vedação contida no artigo 42 da LC 101/2000, quanto a não ser permitido ao titular de Poder, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício, seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

15.4 Observa-se que, consoante Declaração de Publicação acostada à pág. 188 (ID=434154), as Demonstrações Contábeis do Poder Executivo do Município de Vilhena - 2016 foram publicadas intempestivamente no DOM em 5.4.2017⁷⁶, contudo, considerando o atraso ínfimo e tendo em vista que não foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa sobre a questão, entendo que a presente irregularidade deve ser mitigada.

15.5 Porém, necessário dispor que respondem pelas Contas em apreço dois (2) Chefes de Executivo, sendo o Senhor José Luiz Rover responsável pelo período de 1º de janeiro a 10 de novembro de 2016, enquanto o Senhor Célio Batista foi titular no período de 11 de novembro a 31 de dezembro de 2016, tendo a Unidade Técnica considerado que as distorções e impropriedades detectadas possuíam potencial negativo suficiente “para ensejar pareceres pela rejeição das contas dos dois responsáveis”.

15.6 Por sua vez, o nobre Procurador-Geral desta Corte de Contas, Doutor Adilson Moreira de Medeiros, inobstante reconhecer que dentre todas as irregularidades atribuídas ao segundo Gestor, Senhor Célio Batista, apenas duas deveriam permanecer sob sua responsabilidade a saber: a) cancelamento indevido de empenho, no valor de R\$44.085,09⁷⁷ e b) não realização de empenho de parte da despesa com pessoal e encargos do período dezembro/2016 (FMS), no valor de R\$2.679.261,21, ponderou sobre as circunstâncias em que o Senhor Célio Batista assumiu (prisão do então Chefe do Executivo Municipal de Vilhena) e o exíguo tempo que esteve na titularidade, como atenuantes aos atos inquinados ocorridos em 2016 e suas possíveis consequências.

15.7 Prosseguindo, dissentiu do Corpo Instrutivo opinando pela “emissão de Parecer Prévio pela Não Aprovação das Contas” pertinentes ao período do Senhor José Luiz Rover (1º.1 a 10.11.2016), enquanto sobre o período do Senhor Célio Batista (11.11 a 31.12.2016) que fosse emitido “Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas”.

15.8 Mister frisar que a Unidade Técnica, por não ter separado as Contas, empregou a mesma fundamentação⁷⁸ para a proposição de Parecer Prévio atinente aos períodos de 1º.1 a

⁷⁶ Disponível em: <http://vilhena.hol.es/diario-oficial/diarios_publicado/Abrir_Seguro/2017_04_abril/DOV%20N%202210%20-%2005.04.2017.pdf> Acesso em 11.7.2019.

⁷⁷ Empenho 1375/2016, anulado em 16.12.2016, consoante Nota de Anulação às págs. 316 do ID=490032 (Anexo A8).

⁷⁸ Item 8.2. da Proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal (ID=508030, págs. 896-897).



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

10.11.2016 e 11.11 a 31.12.2016, gerando, assim, a inclusão no período do Senhor José Luiz Rover dos fundamentos para opinião modificada sobre o Balanço Geral do Município, em que elenca falhas, inconsistências e distorções, que embora tenham origem no transcorrer do exercício, são próprias do encerramento do exercício, momento em que o titular do 1º período já não se encontrava mais à frente do Executivo, a saber as enumeradas a seguir:

- i. Inconsistência das Informações Contábeis na Demonstração dos Fluxos de Caixa e do saldo da Dívida Ativa⁷⁹;
- ii. Superavaliação do saldo conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor R\$953.030,57;
- iii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa no valor de R\$30.354.481,23;
- iv. Inconsistência do saldo da conta Estoques;
- v. Subavaliação das Obrigações de Curto Prazo e Longo Prazo de Precatórios no valor de R\$483.041,00;
- vi. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos no valor de R\$145.898,94;
- vii. Subavaliação do Passivo Exigível a Curto Prazo no valor de R\$2.723.346,30⁸⁰.

15.9 Ademais, sobressaem nas Contas como um todo as deficiências detectadas nos controles (internos) constituídos, que no entendimento técnico representa a principal causa dos achados de auditoria, demandando uma atuação preventiva da Administração municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil⁸¹.

15.10 Dessa forma, considerando que os gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,70%), superaram o percentual mínimo de 25% das receitas, **cumprindo com a disposição do artigo 212 da Constituição Federal;**

15.11 Considerando a destinação de **67,72%** dos Recursos do Fundeb ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, **cumprindo com o disposto no inciso XII do artigo 60 do ADCT da Constituição Federal, com redação dada pela EC 53/06 c/c o artigo 22 da Lei 11.494/2007;**

15.12 Considerando a aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no percentual de **23,53%** das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais, **atendendo ao disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT da Constituição Federal;**

15.13 Considerando que os repasses de recursos para o Legislativo Municipal equivaleram a **6,46%** do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior, **cumprindo com as disposições do inciso I, do artigo 29-A da Constituição Federal;**

⁷⁹ Achado A1 "d" (inconsistência das informações contábeis na demonstração dos fluxos de Caixa) foi afastado - item 8.6.2.4 deste voto.

⁸⁰ a) Cancelamento indevido do Empenho 1375/2016 em 16.12.2016, no valor de 44.085,09 e b) não realização de empenho de parte da despesa com pessoal e encargos do período dezembro/2016 (FMS), no valor de R\$2.679.261,21.

⁸¹ Enumeradas nos itens 2.3 e 3.2 da Proposta de Relatório e Parecer Prévio da Comissão de análise.



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

15.14 Considerando que os gastos relativos à Despesa Total com Pessoal, significaram **49,15%** da RCL, obedecendo ao **teto de 54% da RCL, estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000;**

15.15 E, por fim, em razão da Prestação de Contas do exercício de 2017 – Processo nº 02038/2018/TCE-RO já ter sido apreciada, nos termos do Acórdão APL-TC 00481/2018, deixa-se de realizar determinações de ajustes e providências, à exceção quanto à devolução de recursos ao Fundeb, determinada no Acórdão 214/2015-Pleno, prolatado nos Autos 1803/2015/TCE-RO, pertinente a Prestação de Contas do exercício de 2014.

PARTE DISPOSITIVA

16. Posto isso, divergindo do Corpo Instrutivo, Relatório Técnico sob ID=782628 que remete à Proposta de Relatório e Parecer Prévio de ID=508030, e da manifestação da Procuradoria Geral do Ministério Público de Contas, submeto a este Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I - Emitir Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das Contas do Prefeito do Município de Vilhena, Senhor **José Luiz Rover**, CPF nº 591.002.149-49, pertinente ao período de 1º.1 a 10.11.2016, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III, da LC 154/1996, em decorrência das seguintes impropriedades:

a) Infringência aos artigos 4º, inciso I, alínea “e”, 5º, incisos II e III e 48, parágrafo único da LC 101/2000 pelo não atendimento de requisitos legais quando da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

a.1) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA;

a.2) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos;

a.3) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência;

a.4) 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.

b) Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei 4218, de 23/10/2015) c/c o artigo 9º da LC 101/2000, em face do não atingimento da meta de resultado nominal;

c) Infringência aos artigos 37, XXII e 132 da CF/1988; e artigos 11 e 12 da LC 101/2000 pela inefetividade da arrecadação de receitas tributárias evidenciada pelo quociente do esforço tributário de 12,28% em 2016, além de deficiências identificadas atinentes à Administração Tributária:

c.1) Ausência de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) desde 2001 (Lei Municipal 049/2001);

c.2) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;



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

c.3) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos).

d) Infringência aos artigos 11 e 58 da LC 101/2000; artigos 37, XII e 132 da CF/1988; artigos 3º, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997 pela ineficiência na gestão da cobrança administrativa da Dívida Ativa pela identificação das seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança de Dívida Ativa:

d.1) Inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da Dívida Ativa;

d.2) Ausência de procedimentos para efetivar o protesto extrajudicial para todos os tributos;

d.3) Baixa efetividade da cobrança administrativa da Dívida Ativa municipal representada pelo esforço na cobrança da Dívida Ativa.

e) Infringência aos artigos 41, incisos I, II e III e 43, *caput* e § 1º da Lei 4.320/1964 pelo não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais por meio dos Decretos 36115, 36116, 36118, 36119, 36121, 36301, 36302, 36686, 36799, 36801, 36929, 36961, 37185, 37467, 37511, 37685, 37730, 37986, em virtude da identificação das seguintes ocorrências:

e.1) Créditos abertos sem indicação da finalidade;

e.2) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos;

e.3) Falha na demonstração (memória de cálculo) das fontes de recursos para abertura dos créditos.

f) Infringência ao artigo 71, inciso II, da Lei 9394/1996, em face da inclusão no cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da despesa com subvenção à instituição privada de caráter assistencial e cultural no montante de R\$120.000,00, consoante prestações de contas mensais encaminhadas nos termos do artigo 13 da IN 22/2007/TCE-RO.

II - Emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das Contas do Prefeito do Município de Vilhena, Senhor **Célio Batista, CPF nº 316.653.142-49, pertinente ao período de 11.11 a 31.12.2016, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III da Lei Complementar 154/1996, em decorrência das seguintes impropriedades:**

a) Infringência aos artigos 37, *caput* (Princípio da Legalidade), da Constituição Federal, 1º, § 1º, da LC 101/2000 (Princípio da Transparência) e 35, 76 e 92 da Lei 4.320/1964 por ter efetuado em 16 de dezembro o cancelamento de empenho liquidado no valor R\$44.085,09 (Empenho 1375/2016);

b) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964 e item 4, alíneas “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC 1.132/2008 (Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil) pela identificação das seguintes ocorrências:

Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

- b.1) Inconsistência das Informações Contábeis do saldo da Dívida Ativa;
- b.2) Superavaliação do saldo conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor R\$953.030,57;
- b.3) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa no valor de R\$30.354.481,23;
- b.4) Inconsistência do saldo da conta Estoques;
- b.5) Subavaliação das Obrigações de Curto Prazo e Longo Prazo de Precatórios no valor de R\$483.041,00;
- b.6) Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos no valor de R\$145.898,94;
- b.7) Subavaliação do Passivo Exigível a Curto Prazo no valor de R\$2.723.346,30:
 - b.7.1) Não realização de empenho de parte da Despesa com pessoal e encargos do período dezembro/2016 no valor R\$2.679.261,21;
 - b.7.2) Cancelamento indevido de despesa liquidada (Processo 3448/2009, empenho 1375) no valor R\$ 44.085,09.

c) Infringência ao artigo 43, *caput* e § 1º da Lei 4.320/1964 pelo não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais por meio dos Decretos 38.077, 38.323, 38.382 e 38.411, em virtude da identificação das seguintes ocorrências:

- c.1) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos;
- c.2) Falha na demonstração (memória de cálculo) das fontes de recursos para abertura dos créditos.

d) Infringência ao artigo 71, inciso II, da Lei 9394/1996, em face da inclusão no *cômputo* da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da despesa com subvenção à instituição privada de caráter assistencial e cultural no montante de R\$60.000,00, consoante prestações de contas mensais encaminhadas nos termos do artigo 13 da IN 22/2007/TCE-RO.

III – Recomendar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que, em razão da forma como as retenções são contabilizadas, avalie a necessidade de ajustar o mapeamento da Demonstração dos Fluxos de Caixa, que poderá ser realizado nos itens “Outros ingressos” e “Outros desembolsos”, de modo a garantir a consistência e integridade do demonstrativo;

IV - Determinar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que comprove na Prestação de Contas do exercício 2.020 a transferência da importância de R\$950.820,18 ao Fundeb, conforme determinado no Acórdão 214/2015-PLENO, e caso ainda não tenha ocorrido a recomposição desses recursos ao Fundo e se a restituição de imediato afetar as atividades atuais, que elabore um cronograma de devolução a ser encerrado até o final do presente mandato;

V - Determinar, via ofício, ao atual responsável pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vilhena, ou a quem vier sucedê-lo ou substituir, que monitore o Acórdão APL-TC 00366/19 referente ao processo 01529/17



Proc.: 01529/17

Fls.: _____

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

cumprimento da determinação pertinente a recomposição dos recursos ao Fundeb com a inclusão de tópico específico no Relatório Anual de Auditoria;

VI - Determinar a Secretaria-Geral de Controle Externo que por ocasião da análise das Contas do exercício de 2.020 do Município de Vilhena verifique o atendimento da determinação expedida no item II, letra “d”, do Acórdão 214/2015-PLENO;

VII - Determinar ao Departamento do Pleno que **reproduza mídia digital dos autos a ser remetida ao Legislativo Municipal** para providências de sua alçada;

VIII – Arquivar o feito após o trânsito em julgado desta Decisão.

Em 7 de Novembro de 2019



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR