



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PARECER N. : 0301/2016-GPGMPC

PROCESSO N.: 1436/2016

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DE
CACAUÂNDIA - EXERCÍCIO DE 2015**

RESPONSÁVEL: EDMAR RIBEIRO DE AMORIM - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo de Cacaulândia, relativa ao exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor Edmar Ribeiro de Amorim – Prefeito.

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

Consoante registrado no Sistema de Gestão de Auditoria Pública – SIGAP, estas contas anuais de governo foram prestadas em 31.03.2016, portanto, dentro do prazo máximo estipulado no art. 52, alínea “a”, da Constituição Estadual.

Em sua análise inaugural (fls. 129/161), a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo, e outras a este solidariamente com a Contadora e o Controlador Interno.

Por sua vez, a relatoria, após análise dos apontamentos técnicos, exarou o Despacho de Definição de Responsabilidade DDR N. 020/2016-GCVCS (fls. 163/173) saneando o feito e, em observância aos princípios do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contraditório e da ampla defesa, determinou a audiência dos responsáveis para a apresentação das razões de justificativas e documentos que entenderem necessários ao saneamento das seguintes impropriedades, *in verbis*:

DECISÃO EM DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Nº. 0020/2016-GCVCS

Tratam os presentes autos da análise da Prestação de Contas referente do Município de Cacaulândia/RO, exercício 2015, de responsabilidade do Senhor EDMAR RIBEIRO DE AMORIM, na qualidade de Prefeito Municipal e outros.

Em análise exordial das peças contábeis e certificado de auditoria, o Corpo Instrutivo concluiu pela existência de irregularidades e identificou os responsáveis que arrola em seu Relatório Técnico, no ID nº 300319 PCe, datado de 08/06/2016, às págs. 129 a 161, com os quais convirjo.

Por oportuno, salienta-se que, em atendimento ao item I da Decisão DM-GCVCS-TC 00130/16, as divergências no Acompanhamento da Gestão Fiscal, apuradas por meio do Processo nº 02666/15/TCE-RO (apensos aos autos), que posteriormente deu origem ao Processo nº 04636/15/TCE-RO de análise das infrações administrativas contra a LRF, de responsabilidade do Senhor EDMAR RIBEIRO DE AMORIM, na qualidade de Prefeito Municipal, serão consolidadas nesta Decisão, com o fim de ofertar contraditório único conforme dispõe art. 10 da Resolução nº 173/2014/TCE-RO.

Ademais, a fim de evitar falhas processuais e qualquer obstrução futura no trâmite dos autos, é necessário fazer ajuste no Achado de Auditoria **A16, alínea "a"** (item 2, subitem A16, alínea "a", pág. 143 do Relatório Técnico) que trata do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO do 1º, 2º, 3º 4º e 6º bimestre, bem como do Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre, pois observou-se haver divergência neste apontamento entre a análise da Prestação de Contas e o que foi apontado no Relatório de Acompanhamento de Gestão Fiscal (Processos nºs 02666/15/TCE-RO), o qual indica que houve a publicação intempestiva de tais relatórios, e não envio intempestivo.

Em busca da verdade real, analisando os autos 02666/15/TCE-RO, observou-se na pág. 151, que as remessas de todos os RREO foram tempestivo, havendo intempestividade na publicação do RREO do 1º e 3º bimestre e do RGF do 1º semestre de 2015, motivo este pelo qual esta relatoria adota o apontamento feito no Relatório de Gestão Fiscal.

Pelo exposto, procedidos os devidos ajustes, objetivando o cumprimento do disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, que assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; fica definido a responsabilidade do Senhor EDMAR RIBEIRO DE AMORIM, Senhor JOÃO PAULO MONTENEGRO DE SOUZA, e a Senhora SARA CARVALHO DOS SANTOS, responsáveis pelos atos e fatos apurados no Relatório Técnico.

Neste sentido, determino ao **DEPARTAMENTO DO PLENO**, dentro de suas competências, na forma que prescreve os incisos I, II e III do art. 12 da Lei Complementar nº.154/96 e incisos I, II e III do art. 19 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e com o artigo 3º da Lei Complementar nº. 534/09, que promova a:

I. AUDIÊNCIA do Senhor **EDMAR RIBEIRO DE AMORIM**, em conjunto com o Senhor **JOÃO PAULO MONTENEGRO DE SOUZA** e a Senhora **SARA CARVALHO DOS SANTOS**, para que no prazo de **15 (quinze) dias**, apresente suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca das seguintes infringências:

I.1. Divergência de R\$1.399.498,23 (um milhão, trezentos e noventa e nove mil, quatrocentos e noventa e oito reais e vinte e três centavos) entre saldo de caixa apurado, mediante a execução orçamentária e extraorçamentária, e o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado no Balanço Patrimonial.

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, págs. 130/131 do Relatório Técnico);

I.2. Divergência no valor de R\$229.165,31 (duzentos e vinte e nove mil, cento e sessenta e cinco reais e trinta e um centavos) entre a variação da geração líquida de Caixa e Equivalente de Caixa apurada (R\$ 1.758.483,69) e a geração líquida de Caixa e Equivalente de Caixa consignada na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$ 1.433.483,19).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A2, págs. 131/132 do Relatório Técnico);

I.3. Divergência de R\$422.975,42 (quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e setenta e cinco reais e quarenta e dois centavos) entre o saldo da dívida ativa apurado e saldo da dívida ativa demonstrado em Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A3, pág. 132 do Relatório Técnico);

I.4. Divergência de R\$180.460,31 (cento e oitenta mil, quatrocentos e sessenta reais e trinta e um centavos) entre o saldo o estoque apurado (R\$ 790.732,68) e o saldo demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$ 971.192,99).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A4, pág. 133 do Relatório Técnico);

I.5. Divergência de R\$449.244,42 (quatrocentos e quarenta e nove mil, duzentos e quarenta e quatro reais e quarenta e dois centavos) entre o saldo do imobilizado apurado e saldo final do Ativo Imobilizado demonstrado no Balanço Patrimonial. **Critério de Auditoria:** artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A5, págs. 132/133 do Relatório Técnico);

I.6. Divergência de R\$119.065,82 (cento e dezenove mil, sessenta e cinco reais e oitenta e dois centavos) entre o saldo do Superávit Financeiro apurado e o Saldo demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial.

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A6, págs. 134/135 do Relatório Técnico);

I.7. Divergência de informações prestadas no TC-18 via SIGAP Contábil (arquivo Decreto) e do TC-18 enviado na prestação de contas. As informações do TC-18 também não conferem com as apresentadas no Balanço Orçamentário, sendo que as informações prestadas no mesmo consta que a dotação atualizada do Município foi de R\$13.331.022,16 (treze milhões, trezentos e trinta e um mil, vinte e dois reais e dezesseis centavos) e o total da despesa empenhada no valor de R\$25.314.098,73 (vinte e cinco milhões, trezentos e quatorze mil, noventa e oito reais e setenta e três centavos).

Critério de Auditoria: Artigo 167, V e VI da Constituição Federal, c/c artigos 42 e 43, da Lei nº 4.320/64 (item 2, subitem A9, págs. 137/138 do Relatório Técnico);

II. AUDIÊNCIA do Senhor **EDMAR RIBEIRO DE AMORIM**, em conjunto com o Senhor **JOÃO PAULO MONTENEGRO DE SOUZA**, para que no prazo de **15 (quinze) dias**, apresente suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca da seguinte infringência:

II.1. A meta fiscal de Resultado Nominal estabelecida na LDO para o exercício de 2015 não foi atingida, pois foi prevista a meta de R\$-1.250.485,61 (um milhão, duzentos e cinquenta mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e sessenta e um centavos) e o resultado foi de R\$3.313.250,01 (três milhões, trezentos e treze mil, duzentos e cinquenta reais e um centavo), o que representou 264,96% da meta prevista, situando-se abaixo do previsto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Critério de Auditoria: Artigo 4º, § 1º e Art.9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2, subitem A7, págs. 135/136 do Relatório Técnico e item “2” da conclusão, pág. 156 do Processo nº 02666/15/TCE-RO - Acompanhamento da Gestão Fiscal);

II.2. A meta fiscal de Resultado Primário estabelecida na LDO para o exercício de 2015 não foi atingida, pois foi prevista a meta de R\$-385.967,56 (trezentos e oitenta e cinco mil, novecentos e sessenta e sete reais e cinquenta e seis centavos) e o resultado foi de R\$-3.352.068,40 (três milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, sessenta e oito reais e quarenta centavos), o que representou -264,96% da meta prevista, situando-se acima do previsto.

Critério de Auditoria: Artigo 4º, § 1º, art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2, subitem A8, págs. 136/137 do Relatório Técnico);

II.3. A Administração municipal alterou o excessivamente orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais o montante de R\$8.533.417,08 (oito milhões, quinhentos e trinta e três mil, quatrocentos e dezessete reais e oito centavos), sem considerar as reformulações administrativas, o que apresentou 45,34% do orçamento inicial (R\$18.819.777,42). No que pese a autorização legislativa para abertura de até 50% de créditos adicionais suplementares, o referido percentual não coaduna com o limite razoável adotado pela jurisprudência desta Corte que é de 20% (Decisão n. 232/2011 - Pleno, autos n. 1133/2011).

Critério de Auditoria: Art. 1º, § 1º da LRF, bem como a Decisão nº 232/2011 - Pleno (Processo nº 1133/2011/TCE-RO) (item 2, subitem A10, págs. 138/139 do Relatório Técnico);

II.4. O município apresentou um déficit na execução do orçamento (R\$3.688.221,31 - excluído o resultado do Instituto de Previdência), sendo que apenas R\$3.245.878,56 (três milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e setenta e oito reais e cinquenta e seis centavos) possuem cobertura financeiro por meio do saldo do superávit financeiro do exercício (R\$ 3.077.797,93 - excluído o Instituto de Previdência) e valores não repassados de convênios (R\$ 168.080,63 - conforme TC-18), desta forma, perfazendo um déficit orçamentário sem cobertura financeira no valor de R\$442.342,75 (quatrocentos e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos).

Critério de Auditoria: Artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2, subitem A11, págs. 139/140 do Relatório Técnico);

II.5. A arrecadação da receita tributária reduziu em R\$950.507,28 (novecentos e cinquenta mil, quinhentos e sete reais e vinte e oito centavos), o equivalente a 51% em relação ao exercício anterior.

Critério de Auditoria: Art. 37, caput, da CF/88 (Princípio da Eficiência), c/c e art. 11 da LRF (item 2, subitem A12, pág. 140 do Relatório Técnico);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II.6. O valor arrecadado de R\$66.909,59 (sessenta e seis mil, novecentos e nove reais e cinquenta e nove centavos), referente à Dívida Ativa do exercício, é inexpressivo em relação ao saldo anterior pendente nesta conta no valor de R\$ 1.146.624,51 (um milhão, cento e quarenta e seis mil, seiscentos e vinte e quatro reais e cinquenta e um centavos), representando uma arrecadação de 5,84% sobre o total da dívida.

Critério de Auditoria: Art. 37, caput, da CF/88 (Princípio da Eficiência), c/c arts. 11 e 58 e da LRF (item 2, subitem A13, págs. 140/141 do Relatório Técnico);

II.7. O município ultrapassou o limite máximo para gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, correspondendo a 65,85% da receita corrente líquida no Poder Executivo, bem como deixou de reduzir o montante da despesa com pessoal, na forma e nos prazos estabelecidos pela Lei. **Critério de Auditoria:** Artigo 20, III, c/c art. 23, caput, "b", III da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2, subitem A14, págs. 141/142 do Relatório Técnico e item III, subitem A, alínea "1", pág. 158 do Processo nº 04636/15/TCE-RO-análise das infrações administrativas contra a LRF);

II.8. Publicação intempestiva dos demonstrativos componentes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, relativos aos 1º e 3º Bimestres de 2015, bem como do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, relativo ao 1º Semestre de 2015 no mural público.

Critério de Auditoria: Artigo 52, caput, c/c art. 55, § 2º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, (item III, subitem B, alíneas "1" e "2", pág. 158 do Processo nº 04636/15/TCE-RO-análise das infrações administrativas contra a LRF);

II.9. Não otimização da arrecadação de recursos próprios, conforme item II, alínea "d" da Decisão nº 292/2013 - PLENO, Processo nº 1136/2013/TCE-RO.

Critério de Auditoria: Decisão nº 292/2013 - PLENO (Processo nº 1136/2013/TCE-RO), c/c Decisão nº 331/2014 - PLENO (Processo nº 0972/2014/TCE-RO) (item 2, subitem A16, alínea "b", pág. 143 do Relatório Técnico).

Em adição, corroborando com a Instrução Técnica na forma disposta pelos Papeis de Trabalho – PT Nº QA1-07, pág. 149 e QA2-32, pág. 156, dos Anexos do seu Relatório, que seja **oficiado** o atual Gestor do Município de Cacaulândia:

a) Para que, juntamente com o responsável pela contabilidade, apresente em Nota Explicativa dos exercícios futuros a composição e a política de classificação dos critérios de avaliação dos elementos patrimoniais em conformidade ao art. 85, 89 e 105 da Lei 4.320/64 c/c com o MCASP e NBC T 16.5.

b) Para que, esclareça e apresente documentação referente às medidas que estão sendo tomadas quanto à projeção atuarial do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

município que evidencia um déficit de execução a partir do exercício 2022 até o final do período apresentado, consoante artigo 1º, § 1º, c/c artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalta-se que o demonstrativo revela um saldo financeiro acumulado até 2022 que sustenta os déficits de execução até o ano de 2035 (item 2, subitem A15, págs. 142/143 do Relatório Técnico)

Notificados, os responsáveis se manifestaram apresentando justificativas de forma conjunta, sob protocolos n. 09825/2016 e n. 9321/2016.

As aludidas justificativas foram analisadas pela unidade técnica às fls. 288/304 e, conforme se verifica na conclusão daquele relatório, parte das irregularidades foi elidida, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise das contrarrazões apresentadas contra os achados levantados por meio da Decisão Monocrática – DDR Nº 20/2016-GCVCS (Págs. 163/173), opinamos por acatar as razões de justificativa dos achados (A1, A2, A3, A4, A5, A6, A9, A12, A13 e A15) e por rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis nos achados (A7, A8, A10, A11, A14 e A16).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Valdivino Crispim de Souza, propondo o relatório e o parecer prévio sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia.

Fundamentado em tais conclusões, o corpo técnico apresentou proposta de Parecer Prévio (fls. 225/286) opinando que a Corte emita Parecer Prévio pela **reprovação** das contas pertinentes ao exercício de 2015, nos seguintes termos:

1.1.5. Parecer Prévio

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor Edmar Ribeiro de Amorim, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

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

É o relatório.

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

Ademais, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea “a”, e no art. 12 do Regimento Interno do TCE/RO, foi cumprido, já que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 31.03.2016, consoante registrado no SIGAP.

Segundo informações da unidade técnica, a gestão em exame não foi objeto de auditoria ordinária, pois o jurisdicionado não constou da programação da Corte.

Cumpre consignar que este *Parquet* constatou a existência de outros procedimentos¹ em trâmite na Corte, os quais, não representam empecilho ao exame das contas, sendo certo que se houver, posteriormente, notícia de irregularidade afeta ao exercício sob análise, também não haverá óbices à sua apuração e à devida responsabilização do gestor.

No mais, as demonstrações contábeis foram elaboradas de forma consolidada às do Instituto de Previdência de Cacaulândia, sendo os resultados devidamente segregados pelo corpo técnico quando da análise das contas.

¹ Processo n. 04692/15 – Tomada de Contas Especial acerca de notícia de irregularidades praticadas no âmbito do poder Executivo Municipal de Cacaulândia/RO; Processo n. 04636/15 – Fiscalização de Atos e Contratos; Processo n. 01827/14 – Representação – Possíveis irregularidades relativas ao Município de Cacaulândia; Processo n. 01453/14 – Fiscalização de Atos e Contratos – Suposta omissão no dever de instituir e cobrar ISSQN, referentes a serviços notariais, cartoriais e de registros públicos, prestados pela serventia extrajudicial do Município de Cacaulândia.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

Acerca da execução orçamentária do Município de Cacaulândia, afere-se que a Lei Municipal n. 678/GP/14, de 11.12.2014, que aprovou o orçamento para o exercício de 2015, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 18.819.777,42.

Para as despesas não orçadas (especiais) e para as insuficientemente dotadas (suplementares) houve a abertura de créditos adicionais, nos valores de R\$ 1.787.500,00 e R\$ 6.745.917,08, respectivamente, o que totaliza R\$ 8.533.417,08. Diga-se que o orçamento inicial também foi alterado pelas anulações de créditos na monta de R\$ 14.022.172,34.

Assim, somando o orçamento inicial (R\$ 18.819.777,42) com a abertura de créditos (R\$ 8.533.417,08) e diminuindo as anulações retromencionadas (R\$ 14.022.172,34), afere-se que a autorização final da despesa foi de R\$ **13.331.022,16**.

Em que pese a aludida autorização, as peças encaminhadas registraram que no decorrer do exercício foram empenhadas despesas no montante de R\$ 25.314.098,73, havendo, portanto, grande inconsistência nas informações prestadas.

Tal inconsistência decorre da incompletude das informações contidas no Anexo TC-18, remetido à Corte junto à prestação de contas (fls. 25/29), o qual detalha tão somente as alterações orçamentárias do Poder Executivo.

Porém, mesmo diante de tal divergência há nos autos elementos hábeis a evidenciar que a dotação autorizada final do Município consistiu em R\$ 30.425.531,24, conforme se depreende do Balanço Orçamentário, às fls. 74.

Assim, considerando a autorização final da despesa (R\$ 30.425.531,24) e a despesa empenhada no exercício (R\$ 25.314.098,73), afere-se que houve economia de dotação no valor de R\$ 5.111.432,51.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Além disso, depreende-se do relatório final, especificamente às fls. 239, que foram utilizados como fontes para a abertura dos créditos adicionais no exercício de 2015 recursos provenientes de **excesso de arrecadação** (R\$ 7.276.255,26), de **superávit financeiro** (R\$ 2.541.998,58), da **anulação de dotação** (R\$ 14.022.172,34), de **operações de créditos** (R\$ 1.787.500,00) e de **recursos vinculados** (R\$ 2.541.998,58²).

Compulsando os autos da prestação de contas do exercício anterior (2014), com o desiderato de aferir a capacidade de cobertura dos créditos abertos, verifica-se que o **superávit financeiro (R\$ 3.077.797,93)**³ foi suficiente para sustentar a abertura de créditos adicionais financiados por tais recursos (R\$ 2.541.998,58). Desta feita, conclui-se que houve cumprimento ao artigo 43, II, § 3º, da Lei Federal n. 4320/64 e artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, no que tange aos créditos abertos com base no **excesso de arrecadação do exercício de 2015 (R\$ 5.999.247,56)**, o corpo técnico verificou que tais recursos foram insuficientes para a cobertura de todos os créditos abertos nessa fonte (R\$ 7.276.255,26), consoante avaliação efetivada no PT n. QA2-11.

Contudo, deixou de apontar a infringência, com base nos seguintes fundamentos (PT n. QA2-11):

A situação encontrada representa apenas um quociente, não podemos atestar que foram abertos créditos adicionais sem fonte de recurso, já que conforme a Lei nº 4.320 (Art. 43, § 3º) a abertura será precedida de exposição de justificativas e, ainda, no caso da fonte de recurso "excesso de arrecadação", memória de cálculo demonstrando mês a mês a diferença positiva da arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício (necessidade de demonstração por fonte de recursos). Assim, por não possuímos todos os elementos para

² Verifica-se que os valores indicados para abertura de créditos com base no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2.541.998,58) e recursos vinculados (R\$ 2.541.998,58) são iguais. Apesar de aparentemente haver erro em tais informações, diga-se que elas foram extraídas do Anexo TC-18 constante às fls. 25/29 dos autos. Ademais, não houve qualquer apontamento da unidade técnica quanto ao ponto, razão pela qual também o *Parquet* não irá aprofundar-se quanto ao fato.

³ Conforme Relatório de Voto do Conselheiro Relator - Processo n. 1353/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

análise nestas contas, deixamos de apontar a ocorrência do possível achado.

Nesse sentido, embora diante de fortes indícios da abertura de créditos adicionais com recursos fictícios, o corpo técnico absteve-se de aperfeiçoar a análise quanto ao ponto, o que se efetivaria com o chamamento do gestor para manifestar-se sobre a possível irregularidade.

Diante disso, mostra-se desarrazoado, nesta oportunidade, retardar a apreciação das contas para perquirir a infringência, porquanto há nestes autos elementos suficientes à formação de juízo de mérito pela Corte.

Contudo, necessário determinar ao Município de Cacaulândia que apresente, nas contas do exercício de 2016, a fundamentação para a abertura de todos os créditos abertos com base no excesso de arrecadação.

No tocante à abertura de créditos adicionais suplementares, foi apontado, também pela unidade técnica (fls. 238), que o Município observou o limite permitido na LOA para a abertura de tais créditos adicionais, os quais representam 35,84% da dotação inicial, em cumprimento ao art. 4º, I, da Lei Orçamentária Anual n. 678/GP/2014, a qual fixou o limite de 50% para alterações no orçamento.

Ainda que a lei orçamentária seja lei não impositiva a responsabilidade da gestão fiscal requer que as ações de governo sejam planejadas, segundo teor do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, a abertura excessiva de créditos adicionais deve ser combatida pelos órgãos de controle, vez que resulta na descaracterização do orçamento tornando-o mera peça de ficção.

Como já dito, o orçamento foi alterado em quase 40%. Tal modificação, tendo em vista que não há notícia de fato superveniente e imprevisível a justificá-la, consubstancia falha de planejamento, deixando praticamente sem controle a execução orçamentária.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

Diante disso, opina o *Parquet* pela expedição de determinação à municipalidade para que, nos próximos exercícios, estabeleça limite razoável para alteração orçamentária com base na LOA, o qual, conforme o entendimento pacificado nesta Corte de Contas é de até 20%, nos termos da Decisão n. 232/2011- Pleno (Processo n. 1133/2011), bem como observe tal limite ao longo da execução orçamentária.

Quanto ao resultado orçamentário consolidado do exercício, verifica-se que a receita efetivamente arrecadada foi de **R\$ 23.156.376,48**, ao passo que a despesa empenhada totalizou **R\$ 25.314.098,73**, demonstrando um **déficit orçamentário consolidado de R\$ 2.157.722,25**.

Além disso, a comando do parágrafo único do artigo 8º c/c art. 50, inc. I e III da LRF, deve-se aferir os resultados individualmente. Desta feita, após as exclusões das receitas arrecadadas (R\$ 2.100.626,47) e as despesas realizadas (R\$ 570.127,41)⁴ à conta do Instituto de Previdência, a receita arrecadada pelo Poder Executivo foi de R\$ **21.055.750,01**, ao passo que a despesa empenhada atingiu o montante de R\$ **24.743.971,32**. Comparando-as, obtém-se o **déficit orçamentário de R\$ 3.688.221,31**.

Vale dizer que o Município possuía disponibilidade de caixa no exercício anterior (2014) no valor de R\$ 3.077.797,93⁵, bem como, recursos não repassados de convênios, cujas despesas já haviam sido empenhadas no montante de R\$ 168.080,63. Desse modo, parte do déficit apurado no exercício de 2015 (R\$ 442.342,75) encontra-se sem lastro financeiro.

Após examinar as justificativas apresentadas pelo gestor quanto ao ponto, a unidade técnica manifestou o seguinte entendimento (fls. 297/298):

⁴ De acordo com os dados do Processo n. 1142/2016.

⁵ De se dizer que as contas do exercício de 2014 ainda não foram apreciadas pelo Plenário da Corte, porém tal informação mostra-se fidedigna, haja vista que se encontra lastreada nas demonstrações contábeis do Município referente ao exercício anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Análise das razões de justificativas

Em suas contrarrazões os defendentes alegam que a causa está atrelada a queda brusca de receita, que as despesas estão crescendo acima da inflação, que não deixou de disponibilizar benefícios aos municípios, bem como solução de continuidade da administração pública.

De fato houve a queda de arrecadação, contudo o Gestor não observou a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu Art. 9º em que estabelece “*Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*”.

Em que pese o Município ter aumentado o gasto em investimentos, o Gestor na prática autorizou mais despesas sem ter em contrapartida de recursos disponíveis, ocasionando o déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira.

Portanto, verifica-se uma Gestão Fiscal não responsável, pois o pressuposto “planejamento orçamentário” não foi observado.

Conclusão

Pelo exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para descaracterização do achado consignado no item II.4 da Decisão Monocrática – DDR Nº 20/2016-GCVCS.

Assiste razão à unidade técnica ao ponderar sobre a necessidade do gestor adotar medidas para a manutenção do equilíbrio orçamentário, mormente diante da queda de arrecadação, consoante estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, corroborando o entendimento técnico, por seus próprios fundamentos, opina-se pela permanência da irregularidade, diante do indigitado déficit orçamentário no valor de R\$ 442.342,75.

De outro giro, verifica-se que a municipalidade obteve o equilíbrio financeiro das contas. Desse exame, realizado mediante PT n. QA3-15, depreende-se que, de forma consolidada, o resultado financeiro foi superavitário no valor de **R\$ 11.439.264,73**⁶.

⁶ Ativo Financeiro (R\$ 13.928.137,48) – Passivo Financeiro (R\$ 2.488.872,75), conforme fls. 293.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

Ato seguido, em atendimento ao comando do parágrafo único do artigo 8º c/c art. 50, inc. I e III da LRF, após a exclusão do superávit financeiro do Instituto de Previdência (R\$ 10.458.619,32), o corpo técnico constatou que o resultado financeiro do exercício de 2015, atinente ao Executivo Municipal, é superavitário na monta de R\$ **980.645,41**.

A respeito da dívida ativa, consoante dados extraídos da ulterior manifestação técnica, às fls. 290/291, a impropriedade quanto à divergência de R\$ 422.975,42 entre o saldo da dívida ativa calculado e saldo da dívida ativa demonstrado em Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial foi sanada.

Contudo, restou claro que os valores inscritos em dívida ativa não se encontram registrados no montante atualizado, motivo que ensejou proposição da seguinte determinação pela unidade técnica (fls. 291):

Determine à Administração que determine ao responsável pela Contabilidade que 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.

Especificamente quanto à dívida ativa tributária, consta nas justificativas apresentadas pelo gestor⁷ que ao saldo inicial de R\$ 507.736,80 foram adicionadas novas inscrições no total de R\$ 127.744,58. Por outro lado, a arrecadação do período totalizou R\$ 66.909,59 e há registro de cancelamentos no total de R\$ 4.498,04. Assim, o saldo final da dívida tributária totalizou R\$ 583.104,61.

Há que se ressaltar a arrecadação inexpressiva da dívida ativa tributária observada no Município (R\$ 66.909,59), que representa 13,18% do saldo inicial registrado nessa mesma rubrica.

⁷ As fls. 09, Protocolo n. 9321/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Porém, após examinar a defesa apresentada pelo jurisdicionado, a unidade técnica ponderou que a *“administração está realizando um trabalho em conjunto dos setores de arrecadação com a procuradoria Jurídica do Município efetuando cobranças amigáveis e judiciais com o objetivo de buscar o recebimento e recuperação dos créditos em atraso”*, pelo que considerou sanada a falha, entendimento corroborado pelo *Parquet*.

Ainda assim, imperioso determinar ao Gestor Municipal de Cacaulândia que intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, conforme foi determinado pela Corte quando da análise das contas do exercício anterior (Acórdão n. 298/2016), *verbis*:

ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam da Prestação de Contas do exercício de 2014, do Município de Cacaulândia/RO, de responsabilidade do Senhor Edmar Ribeiro de Amorim, na qualidade de Prefeito Municipal, 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 VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, em:

[...]

IV - Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Cacaulândia/RO, Senhor EDMAR RIBEIRO DE AMORIM, que aprimore a sistemática de cobrança da dívida ativa, otimizando os procedimentos para promover a cobrança no menor lapso de tempo possível, em cumprimento às determinações expostas no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 c/c Ato Recomendatório Conjunto, firmado entre o Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado de Rondônia;

Finda a análise das alterações orçamentárias, dos resultados orçamentário e financeiro, e da dívida ativa, cabe registrar que os índices mínimos de aplicação dos recursos nas áreas da educação e da saúde foram cumpridos. Vejamos:

Na manutenção e desenvolvimento do ensino foram aplicados 31,55% (R\$ 4.150.859,76) das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais (R\$ 13.158.415,97), conforme levantamento constante no PT n. QA2-



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

24, realizado pela unidade técnica da Corte, ultrapassando, assim, o percentual mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal.

Em relação aos gastos referentes à remuneração dos profissionais da educação básica (Magistério), que têm previsão legal mínima de 60%, o corpo instrutivo apontou que o Município de Cacaulândia, com os gastos efetuados (R\$ 2.139.908,44), atingiu o percentual de 73,65% do total dos recursos do FUNDEB, que foram de R\$ **2.905.376,61**, acima, portanto, do limite previsto de 60% exigido pelo art. 22 da Lei Federal n. 11.494, de 2007.

Quanto às outras despesas do FUNDEB (40%), o Município aplicou 26,01% (R\$ 755.793,85) dos recursos recebidos, perfazendo um total gasto no FUNDEB (60% e 40%) de R\$ **2.895.702,29**, que corresponde a **99,67%** dos recursos recebidos no exercício.

Quanto à composição financeira do FUNDEB, o corpo técnico verificou que o saldo a existir nas contas correntes que lhe são afetas era de R\$ 9.674,32. No entanto, o saldo existente em 31.12.2015 era de R\$ 9.847,32, indicando uma diferença a maior de R\$ 173,46 no saldo das contas do fundo.

De outro turno, a municipalidade aplicou nas ações e serviços públicos de saúde o percentual de 18,92% (R\$ 2.488.927,05) das receitas resultantes de impostos (R\$ 13.158.415,97) quando o mínimo estabelecido é de 15%, cumprindo o disposto no artigo 198, § 2º, II e III, da Constituição Federal c/c o artigo 77, II e III, do ADCT e artigo 17, II, da Instrução Normativa n. 022/07 do TCERO, conforme levantamento realizado pelo corpo técnico da Corte de Contas mediante PT n. QA2-27.

No entanto, vale dizer que a avaliação dos gastos com educação e saúde feita nos autos tem cunho meramente formal, a qual, embora demonstre o cumprimento dos limites constitucionais mínimos, não reflete a realidade dos serviços prestados pelo Município à população de Cacaulândia que, como quase a



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

totalidade dos municípios rondonienses, dá indícios de que se encontra em estado crítico e precário.

Necessário, então, que as análises vindouras sobre os dois temas cuidem de trazer elementos de avaliação qualitativa da educação e ações e serviços públicos de saúde, de modo a aferir-se a eficácia, a efetividade e a eficiência da gestão, no sentido de se averiguar, além da aplicação mínima, a qualidade na aplicação dos recursos públicos em ambas as áreas.

No que tange aos repasses ao Poder Legislativo, o Município de Cacaulândia, por possuir, à época, uma população estimada de 7.853⁸ habitantes, está cingido ao limite de 7% (R\$ 962.333,58) das receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior, como fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

Pelo que se observa, o montante dos recursos efetivamente transferidos pelo Poder Executivo de Cacaulândia à sua Casa de Leis importou em R\$ 961.691,76, ou seja, 7% da receita-base (R\$ 13.747.622,62), portanto, em conformidade com o percentual de 7% prescrito no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, observando também a previsão da Lei Orçamentária anual, que consignou recursos em igual valor.

Acerca da abordagem do Controle Interno sobre as presentes contas, a unidade técnica não apontou qualquer irregularidade, indicando que todas as manifestações regimentalmente exigidas foram remetidas à Corte, tendo sido respeitada a disposição do art. 9º, III, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

Nada obstante o cumprimento das disposições do inc. III do art. 9º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, a unidade técnica apontou que o Relatório Anual não apresenta avaliação quanto à todos os aspectos necessários, propondo que se faça à Administração a seguinte determinação (fls. 239/240):

⁸ Fonte: informações apuradas no período intercensitário divulgadas como estimativas populacionais pelo IBGE. DISPONÍVEL EM:
ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativas_2014_TCU.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

À Administração que ao elaborar o Relatório circunstanciado apresente nos termos da Instrução Normativa nº 013/TCE-RO-2004, artigo 11, VI, Alínea "a":

(a) síntese das atividades desenvolvidas e os resultados produzidos pela sua gestão, comparando aquilo que foi efetivamente realizado com o planejado por meio dos instrumentos de planejamento, em termos qualitativos e quantitativos, com especial enfoque sobre os programas voltados às áreas de educação, saúde, segurança e obras públicas. Os resultados também devem ser comparados com os dos últimos três exercícios anteriores;

(b) na avaliação dos programas, elementos suficientes para o conhecimento dos objetivos e metas (quantitativas e qualitativas), em seguida a apresentação dos resultados e o atendimento das metas, comentando os principais fatores (positivos e negativos) que influenciaram os resultados alcançados;

(c) o resultado da execução orçamentária;

(d) a avaliação do cumprimento dos limites e metas da gestão fiscal;

(e) avaliação do resultado previdenciário e projeção atuarial;

(f) a avaliação do cumprimento dos limites Constitucionais e Legais (Saúde, Educação, Repasse de recursos ao Poder Legislativo), comparando os resultados com os últimos três exercícios anteriores e, ainda, os principais fatores (positivos e negativos) que influenciaram os resultados alcançados.

Além disso, no relatório inicial restou claro que algumas das determinações exaradas pela Corte quando da análise das contas do exercício anterior não foram cumpridas, persistindo tal apontamento após a análise das justificativas apresentadas.

Tais infringências, apesar de não resultarem em percalços à avaliação da Corte, demonstram que há necessidade de melhoria da atuação do Controle Interno no cumprimento de sua missão constitucional.

Nesse contexto, necessário consignar que hodiernamente tem-se dado grande relevo à responsabilidade do órgão de controle interno na missão de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos. Prova disso é que a Corte editou recentemente a Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO, que “estabelece as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

interno para os entes jurisdicionados”, a qual deverá, doravante, ser observada pelo Município de Cacaulândia.

Quanto à Gestão Fiscal (Processo n. 2666/2015), a análise empreendida às fls. 150/158 daqueles autos indicou quatro infringências com poder reflexivo sobre estas contas de governo, *in verbis*:

1. Deixar de publicar os dados de gestão fiscal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º e 3º bimestres e do Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre de 2015, dentro dos prazos e condições estabelecidas (art.52, caput e art.55, § 2º da LRF);
2. Não-atingimento da Meta Fiscal de Resultado Nominal prevista na LDO, no exercício de 2015 (art.53, III; art. 4º, § 1º; art. 9º da LRF);
3. Ocorrência de um crescente déficit financeiro previdenciário a começar no exercício de 2022, no regime próprio de previdência social, posto que a análise do comportamento das projeções atuariais evidenciou que o resultado previdenciário tornou-se negativo a partir do referido ano (art.69, da LRF);
4. Não-redução do percentual excedente do limite legal da despesa total com pessoal no 1º e 2º semestres de 2015, na forma e nos prazos previstos no artigo 23, caput da LRF (art.20, III, “b” da LRF).

Após analisar as justificativas do gestor quanto ao não atingimento do resultado nominal, a unidade técnica concluiu que (fls. 254/255):

A meta de resultado nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida de R\$ -1.250.485,61, entretanto o resultado do apurado foi R\$ 3.313.250,01, desta forma, não atingindo a meta fixada na LDO.

O Município não possuía dívida consolidada no exercício anterior, mas contraiu em R\$ 1.851.709,97 no presente exercício, não atendendo o resultado projetado, visto que, o conceito de dívida consolidada difere da dívida fiscal líquida, que não só é influenciada pela dívida consolidada, mas também por outros fatores, como a disponibilidade de recursos.

A ausência do cumprimento da meta definida demonstra inconsistência da execução das ações desenvolvidas pelo ente com o seu planejamento, já que, as metas não são apenas um número, mas sim, um cenário/projeção que possibilite à Administração o alcance de objetivos futuros, tendo em vista, a sua programação de curto e longo prazo, como por exemplo, a realização de investimento com recursos próprios ou por meio da realização de uma operação de crédito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Apesar da relevância da ausência do cumprimento da meta para ação planejada na administração, não comprometeram os resultados gerais do Município, ou seja, os pressupostos da gestão fiscal (equilíbrio das contas públicas) foram mantidos, visto que, mesmo não cumprindo com o resultado nominal, o resultado foi positivo, mantendo-se o saldo de disponibilidade superior ao saldo da dívida consolidada líquida.

Em relação ao resultado primário, a unidade técnica apontou que também este índice ficou abaixo da meta fixada, *in verbis*:

Representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras ou primárias. Indica se os níveis de gastos orçamentários do Município são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida. O resultado será utilizado para abater no saldo da dívida ou realizar investimentos. A tabela abaixo detalha o resultado do exercício.

Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2015
1. Receitas Primárias	21.744.644,63
2. Despesas Primárias	25.096.713,03
3. Resultado Primário (1-2)	-3.352.068,40
4. Meta fixada na LDO	-385.967,56
5. % realizado = (3/4)*100	868,48

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Verifica-se, que do resultado apurado acima a meta de resultado primário não foi atingida, o resultado apurado representou apenas 868,48% da meta.

Em apertada síntese, a Administração informa em suas alegações, que houve queda de receita primária devido ao cenário econômico, que é dependente em quase 90% de transferências intergovernamentais, não sendo possível o cumprimento da meta.

De fato, as metas de resultado primário e nominal fixadas pela Administração não foram cumpridas, consoante exposto na manifestação técnica. Embora tal fato não tenha resultado em déficit de ordem financeira, impõe-se determinar ao gestor que observe as referidas metas, adotando medidas de contingenciamento de despesas acaso se verifique a impossibilidade de cumprimento, nos termos do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

Ainda acerca da gestão fiscal, a unidade técnica (PT n. QA2-29) aferiu que a despesa com pessoal do Poder Executivo, ao final do exercício, alcançou o percentual de 65,85% da receita corrente líquida, havendo, assim, infringência ao disposto no art. 169 da Constituição Federal e alínea “b” do inciso II do art. 20 da Lei Complementar 101/00, que fixou como limite máximo para aquela despesa o percentual de 54% da RCL.

Instituto, o gestor argumentou que o aumento da despesa com pessoal ocorreu em função de diversos fatores, entre eles: *“queda na arrecadação, informamos ainda que já fora exonerado várias portarias, suspendemos as verbas de representação, cortamos horas extras, porém não fora atingido a meta prevista, ora estamos estudando uma Lei para redução salarial a ser encaminhada ao Legislativo, tendo em vista o aumento salarial realizado no exercício de 2014”* (sic).

Analisando tais argumentos, a equipe de instrução manteve seu posicionamento inicial, consoante seguinte excerto do relatório conclusivo:

Verifica-se que o desenquadramento no 1º semestre de 2015, sendo objeto de notificação ao gestor pelo Terno de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº 52/2015, e, no semestre subsequente, houve um aumento de 10,04% (excedendo 1,81 para 11,85), não cumprindo as disposições do Artigo 23 da LRF.

Observa-se ainda, a permissão do artigo 66 da LRF para contagem do prazo em dobro (prazo estendido), em virtude do crescimento negativo -3,8% do PIB brasileiro (Fonte: Ministério da Fazenda).

Portanto, o prazo para redução das despesas, contado em dobro, se finda no 2º quadrimestre de 2016, e, conforme consulta ao Sigap, o município ainda não se reenquadrou, apresentando percentual de 62,80%, conforme evolução da despesa total com pessoal a seguir:

DEMONSTRATIVO DO LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO						
PERÍODO	Receita Corrente Líquida do Município R\$	Limite Máximo (54%) R\$	Despesa com Pessoal Realizada R\$	Percentual Observado %	Excedente em relação ao limite máximo (54%)	Varição em relação ao período anterior %
1º Semestre 2015	17.943.266,43	9.689.363,87	10.013.837,10	55,81	1,81	-5,16
2º Semestre 2015	17.369.918,46	9.379.755,97	11.438.134,85	65,85	11,85	-10,04
1º Quadrimestre 2016	16.471.226,01	8.894.462,05	10.343.623,34	62,80	8,80	3,05

Fonte: SIGAP Módulo Gestão Fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conclusão

Diante do exposto, as contrarrazões não foram capazes de elidir o achado apontado no item II.7 da Decisão Monocrática – DDR Nº 20/2016-GCVCS.

Determinação

à Administração que determine à Controladoria Geral do Município que acompanhe a despesa total com pessoal, com o objetivo de auxiliar a Administração na redução do percentual de gasto, em atenção ao art. 66 c/c art. 23 da LRF.

Veja-se que o corpo técnico destacou que o prazo para o ente municipal reduzir o percentual excedente seria de quatro quadrimestres, a encerrar-se no segundo quadrimestre do exercício de 2016.

Ademais, tendo verificado que após o encerramento do primeiro quadrimestre do exercício de 2016 não houve redução dos gastos com pessoal, opinou pela reprovação das contas.

Data vênia, o Parquet não converge com as mesmas conclusões exaradas pelo corpo técnico, especialmente porque, conforme asseverou o próprio corpo instrutivo, o gestor possui prazo de quatro quadrimestres para reduzir o percentual excedente, reconduzindo os gastos com pessoal ao limite legal.

De fato, ante a constatação de que as despesas estão superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da própria LRF, que remete a conduta da Administração às providências definidas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.

Contudo, sem a pretensão de minorar a falha cometida, o MPC entende que a irregularidade deverá ser verificada quando exaurido o prazo para retorno dos gastos ao limite (2016), momento em que se constatado o não atendimento ao que preceitua a legislação, à Corte caberá adotar medidas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

apuração e eventual sanção ao responsável⁹, sem prejuízo da emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Nesse sentido, pondera-se que o opinativo de reprovação enseja severos gravames ao gestor, o que de nenhum modo se afigura razoável, porquanto o dispositivo que regulamenta a matéria oferece ao gestor a possibilidade de corrigir a falha de acordo com prazo fixado na própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa perspectiva, ressalta-se o posicionamento da Corte pela aprovação com ressalvas das contas de Ouro Preto do Oeste, exercício de 2010, mesmo diante da extrapolação do limite de gastos com pessoal¹⁰:

DECISÃO Nº 321/2011 – PLENO

O Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, decide:

I. Emitir Parecer favorável à aprovação com ressalvas das Contas da Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste, relativas ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Senhor Juan Alex Testoni, CPF nº 203.400.012-91, na forma e nos termos do Parecer Prévio, consoante dispõe a Constituição Federal, no artigo 31, §§ 1º e 2º, e a Lei Complementar Estadual nº 154/1996, no artigo 1º, III, e no artigo 35, reservadas as Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo em 2010, os quais terão apreciações técnicas com análises detalhadas e julgamentos em separado, em razão das seguintes infringências:

[...]

6) realização de despesas com pessoal acima do limite legal de 54% em relação à Receita Corrente Líquida, em contrariedade ao artigo 20, inc. III, alínea “b” da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

II. Determinar ao Prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste, Senhor Juan Alex Testoni, a adoção de medidas para a reavaliação e correção no exercício seguinte, no sentido de:

⁹ Por ocasião da análise das contas do exercício de 2016 e/ou em processo próprio de apuração, conforme o caso.

¹⁰ Processo 2101/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[...]

g) cumprir as determinações impostas pelo artigo 23 e parágrafos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, em razão das despesas com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2010 terem ultrapassado o limite legal de 54% da Receita Corrente Líquida, definido no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifamos)

Importante destacar a fundamentação dada pelo Conselheiro Relator na Decisão supramencionada, da qual se extrai não ser razoável reprovar as contas de governo sem analisar, à época própria, o atendimento ao que preceitua o artigo 23 da LRF, restando clarificado que ao ultrapassar o limite legal para despesas com pessoal, o gestor terá dois quadrimestres ou este prazo em dobro (em caso de crescimento negativo do PIB, como *in casu*) para eliminar o excesso. Vejamos:

Destarte, este Relator, corroborando o posicionamento do MP, a despeito dos gastos com pessoal estarem acima do limite legal, a disposição contida na LRF, prescreve que o percentual excedente **terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.**

Sobre tal descumprimento, cumpre ressaltar ainda o seguinte:

a) Em 2009, no 2º semestre, o município atingiu 51,61%, para tanto, foi determinado à adoção de medidas contidas na LRF para sua redução, mediante DECISÃO Nº 95/2010 – PLENO;

b) No 1º Semestre de 2010, ante a referida Decisão, o jurisdicionado reduziu seus gastos de pessoal para 49,26%;

c) No 2º semestre de 2010, como já mencionado neste relatório e voto, o município atingiu 55,25% da RCL, para tanto, através da DECISÃO Nº 104/2011 – PLENO, foi determinado à adoção das medidas impostas no artigo 23 da Lei Complementar Federal 101/2000, relativas ao Poder ou Órgão que exceder a 95% do limite de despesa total com pessoal;

d) Por fim, no 1º semestre de 2011, o jurisdicionado atendendo às referidas determinações, reduziu seus gastos com pessoal para 53,41%, logo, dentro do parâmetro definido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, em consonância com a jurisprudência da Corte, o *Parquet* discorda do entendimento técnico de que estas contas devam ser reprovadas



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

em razão da falha em comento, entendendo como mais adequado o opinativo pela aprovação com ressalvas.

No entanto, imprescindível determinar ao gestor que adote medidas imediatas com vistas ao saneamento da irregularidade atinente à extrapolação do limite para as despesas com pessoal, mormente porque a verificação do cumprimento do prazo para retorno da despesa ao limite se dará no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, cenário em que a Corte de Contas considera tal irregularidade como falha gravíssima, que enseja *per si* a reprovação das contas¹¹.

Por fim, opina-se que no exame das contas do exercício de 2016, a unidade técnica analise a questão sob duas perspectivas: (i) o cumprimento do limite legal para as despesas com pessoal e (ii) a trajetória de retorno dos gastos ao limite, observando-se o prazo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

De outro giro, o resultado previdenciário no exercício de 2015 foi positivo, havendo, contudo, previsão de déficit a partir do exercício de 2022. Nesse sentido, mostra-se adequada a determinação proposta pela unidade técnica para que o gestor adote 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.

No ponto, cumpre dizer que a Corte de Contas firmou entendimento de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, ensejam, *per si*, a reprovação das contas anuais¹².

¹¹ Processo n. 1487/2013-TCERO e Processo n. 2099/13/TCERO.

¹² A exemplo dos Acórdãos ns. 170/2015 (Processo n. 1768/2015), 203/2015 (Processo n. 1877/2015), 214/2015 (Processo n. 1803/2015), etc.



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

No entanto, não há, nos presentes autos, qualquer manifestação da unidade técnica quanto aos repasses e gestão previdenciária, o que impede, nesta oportunidade, a efetiva atuação da Corte a esse respeito.

Ressalte-se que há nos autos informação de que a Administração realizou um parcelamento de débitos previdenciários, motivo que requer a atenção da Corte para o exame da regularidade de tal procedimento¹³.

Assim, no entendimento do MPC deve ser expedida determinação à unidade técnica da Corte de Contas para que nas contas do exercício de 2016 verifique a conformidade dos repasses à Previdência Municipal, solicitando, para tanto, os documentos necessários.

De igual modo, o *Parquet* propugna que, na avaliação da prestação de contas do exercício de 2016, a unidade técnica da Corte realize exame de conformidade nos repasses de recursos do Poder Executivo Municipal para custeio da dívida constituída em precatórios, de modo a possibilitar a verificação do cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional n. 62/2009, instituidora do regime especial de pagamento de precatórios¹⁴.

¹³ Ao justificar a divergência detectada no saldo da dívida ativa, o gestor manifestou-se aduzindo que (fls. 03 – protocolo 9825/16): [...] quanto a este apontamento, informamos a dívida do município no exercício de 2015 se deu em função de uma contratação de Operação de Crédito para aquisição de ônibus escolares e **posteriormente contratado um parcelamento Previdenciário com o IPC-Instituto de Previdência de Cacaulândia, salientando que o fator motivacional do parcelamento foi em função da queda de arrecadação, fato este que ocasionou o extrapolamento da meta prevista**, pois a disponibilidade de caixa bruta não fora suficiente para cobrir tais endividamentos fazendo com o que o município não reduzisse sua dívida consolidada líquida aumentando assim a dívida Pública. Salientando ainda que a somatória dos valores entre o parcelamento foi no valor de R\$ 192.207,78 e a operação de crédito no valor de R\$ 1.707.856,28. Íncrito Conselheiro Relator, tendo em vista tal falha não ter causado dano ao erário, rogamos para que seja dada como sanada tal divergência.

¹⁴ A Suprema Corte julgou, em 14.03.2013, parcialmente procedentes as ADIs ns. 4.357 e 4.425 para declarar a inconstitucionalidade de parte da EC n. 62/2009. Posteriormente, em 25.03.2015, o STF, ao julgar questão de ordem nos autos das citadas ADIs, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, dando sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios por cinco exercícios financeiros, contados a partir de janeiro de 2016. Nesse sentido, afigura-se razoável



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De se dizer que a Corte já determinou aos Chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipal, mediante Acórdão APL-TC n. 112/2016-Pleno, que encaminhem ao Tribunal toda a documentação necessária à aferição do cumprimento do *decisum* mencionado. Além disso, determinou ao Controle Externo que fixe as premissas necessárias para tal avaliação e promova os ajustes nos sistemas de auditoria do Tribunal com vistas à recepção de informações relacionadas ao tema, conforme *in verbis*:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I - Determinar, com fundamento no art. 71, IX, da Constituição, c/c o art. 3^a-A da Lei Complementar n. 154/96, que os Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipais, sob pena de emissão de parecer prévio pela reprovação das prestações de contas anuais e outras sanções legais, adotem as seguintes providências:

a) **no prazo de 90 dias, apresentem a este Tribunal de Contas estudos técnicos e econômicos destinados à alocação do máximo de recursos financeiros visando ao pagamento dos precatórios na sobrevida do regime especial do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, contemplando (i) reanálise de gastos não prioritários, (ii) auditorias na dívida e (iii) utilização de mecanismos alternativos e legais de pagamento, a exemplo de acordo direto e uso de depósitos judiciais, ao final apresentando a este Tribunal de Contas demonstração do cálculo efetuado para fins de determinação do montante da receita corrente líquida, incluindo na lei orçamentária do exercício de 2017 as dotações necessárias para fazer frente à despesa – alertando-se que, na hipótese de a metodologia adotada não ser suficiente para liquidação do saldo, este Tribunal de Contas avaliará a procedência dos argumentos ofertados;

b) **incluam nas prestações de contas anuais os registros contábeis relacionados ao pagamento dos precatórios no exercício presente, bem como informações do planejamento e da execução das ações no exercício presente e nos exercícios vindouros, de maneira a demonstrar o cumprimento do plano de ação proposto;**

II - Determinar à Secretaria de Controle Externo que:

verificar, nos autos das prestações de contas municipais, o cumprimento do referido *Decisum*, conforme já opinou o *Parquet* nos autos de n. 4167/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- a) **em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação, viabilize todas as alterações necessárias para inclusão no Sistema Sigap de campo para prestação de contas das informações relativas à contabilidade dos precatórios, devendo o sistema estar implantado, testado e pronto para execução até o prazo razoável de 19.12.2016, tendo em vista a iminência do encerramento do prazo para remessa das contas anuais pelos jurisdicionados;**
- b) **fixe, dentro da autonomia e especialização técnica que lhes são próprias, para fins de padronização, quais as diretrizes a serem seguidas pelos jurisdicionados no que diz com a prestação de contas atrelada aos precatórios, devendo eventuais orientações ser divulgadas até o prazo razoável de 19.12.2016, em vista da iminência do encerramento do prazo para remessa das contas anuais pelos jurisdicionados;**
- c) a fim de acelerar e conferir maior fidedignidade à análise das prestações de contas anuais, obtenha acesso ao sistema de gerenciamento de precatórios de que tem se valido o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, valendo-se, para tanto, do acordo de cooperação técnico-operacional mantido com aquela instituição que abrange a transferência de tecnologias;
- d) acompanhe o cumprimento do prazo assinalado no item I, dando ciência aos Conselheiros Relatores das contas de cada jurisdicionado, em caso de descumprimento. (grifo nosso)

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais do Executivo Municipal de Cacaulândia, exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor Edmar Ribeiro de Amorim – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências remanescentes, detalhadamente fundamentas na ulterior manifestação técnica e no bojo deste opinativo:

1. Infringência ao art. 1º, § 1º (Lei Complementar n. 101/2000), em razão déficit na execução do orçamento sem cobertura financeira;
2. Infringência ao art. 20, III (Lei Complementar n. 101/2000), em razão da despesa com pessoal acima do limite;



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

3. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei n. 643 de 9 de julho de 2014 c/c o art. 4º, § 1º e art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000), em razão do não atingimento da meta de resultado nominal;

4. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei n. 643 de 9 de julho de 2014 c/c o art. 53, III; Art. 4º, § 1º e art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000), em razão do não atingimento da meta de resultado primário;

5. Infringência ao art. 4º (Lei Municipal n. 678, de 11 de dezembro de 2014) c/c art. 1º § 1º (Lei Complementar n. 101/2000), em razão das excessivas alterações orçamentárias;

6. Inobservância a determinação deste Tribunal (item III da decisão 331/2014-Pleno), em razão do encaminhamento intempestivo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Ademais, o *Parquet* corrobora as determinações e recomendações sugeridas pela unidade técnica, constantes às fls. 271/273, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I – ao gestor para que nas contas do exercício de 2016:

a) apresente a fundamentação para a abertura de todos os créditos financiados pelo excesso de arrecadação;

b) estabeleça no texto da LOA limite razoável para as alterações orçamentárias (20%), bem como observe tal limite ao longo da execução do orçamento;

c) adote medidas imediatas visando retornar a despesa com pessoal ao limite legal, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2016, mormente por tratar-se de último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, conforme exposto no bojo deste opinativo;



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

Fls. n.
Proc. n. 1436/2016
.....

II - ao Controle Externo da Corte, para que no exame das contas de 2016:

a) verifique a conformidade do repasse das contribuições municipais (patronal e do servidor) ao Instituto de Previdência, solicitando, para tanto, os documentos necessários;

b) avalie a conformidade nos repasses de recursos do Poder Executivo Municipal para custeio da dívida constituída em precatórios, consoante decidido pela Corte no Acórdão APL-TC n. 112/2016-Pleno;

c) ao avaliar o cumprimento do limite legal para as despesas com pessoal verifique se a trajetória de retorno dos gastos ao limite observou ao prazo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) robusteça as análises referentes às aplicações constitucionais em saúde e educação com elementos qualitativos que permitam a aferição da eficácia, efetividade e eficiência da gestão quanto a tais direitos fundamentais postos na Constituição da República;

Este é o parecer.

Porto Velho, 17 de outubro de 2016.

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

Em 17 de Outubro de 2016



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR(A) GERAL