



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PARECER N. : 0058/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 1591/2017

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE SERINGUEIRAS – EXERCÍCIO DE 2016**

RESPONSÁVEL: ARMANDO BERNARDO DA SILVA – PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Seringueiras, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Armando Bernardo da Silva – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 30.03.2017¹, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n.º 54/96), combinado com o artigo 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n.º 05/96).

Em sua análise inaugural a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo e outras a este solidariamente com o Contador, Senhor César Gonçalves de Matos, e com o Controlador, Senhor Jerrison Pereira Salgado.

Os apontamentos constaram no DDR n. 278/2017-GCJEPPM,
verbis:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I) ARMANDO BERNARDO DA SILVA solidariamente com JERRISON PEREIRA SALGADO e CESAR GONÇALVES DE MATOS, na condição de Prefeito Municipal, Controlador-Geral do Município e Contador, respectivamente por:

1) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o item 4, alíneas “c”, “d” e “f” da Resolução CFC n. 1.132/08, em razão da:

a) inconsistência das informações contábeis, consubstanciada na dupla contagem de arrecadação, consoante relatado no item A1 do relatório técnico;

b) subavaliação do saldo da receita orçamentária, em virtude da divergência apurada entre o valor da receita orçamentária informado no SIGAP contábil e o demonstrativo de distribuição da arrecadação do Banco do Brasil, no montante de R\$ 443.604,80 conforme relatado no item **A2 do relatório técnico** e tabela a seguir detalhada:

Descrição	Banco do Brasil (a)	SIGAP contábil (b)	Distorção (a - b)
Cota parte do fundo de participação dos Municípios - FPM	8.004.129,00	7.629.504,82	374.624,18
Cota parte do ITR	7.823,43	7.823,43	0,00
Transferências de recursos do FUNDEB	6.344.943,71	6.413.924,33	68.980,62
Transferência da Cota Parte do ICMS	7.610.634,80	7.610.634,80	0,00
Confere? =0 Sim/ Outros valores = Não (inconsistência)			443.604,80

b) superavaliação dos saldos registrados nas contas de caixa e equivalentes de caixa no valor de R\$ 9.801.501,00, em razão das inconformidades relatadas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do **item A.3 do relatório técnico**;

2) Infringência aos artigos 39, 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o artigo 139 e seguintes do CTN; MCASP 6ª Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual, pela superavaliação do saldo da dívida ativa, em virtude da inexistência, ou existência em valor insuficiente, de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa, conforme relatado no subitem **“A4”, do relatório técnico**;

3) Infringência aos artigos 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c a Resolução CFC n. 1.137/08; MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual, em razão da subavaliação do passível exigível a curto prazo, em razão de saldos passivos não contabilizados no valor de R\$ 544.981,05, conforme relatado no **item A.5 do relatório técnico**;

4) infringência ao artigo 50 da Lei Complementar 101/2000, c/c MCASP 7ª edição e NBC TSP – 03 – Provisões, passivos, contingentes e ativos contingentes, ante a representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias, consubstanciada em uma subavaliação de R\$ 376.265,60, conforme relatado no **item “A.6” do relatório técnico**;

II) ARMANDO BERNARDO DA SILVA solidariamente com JERRISON PEREIRA SALGADO, na condição de Prefeito Municipal e Controlador-Geral do Município, respectivamente por:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1) Infringência aos artigos 37, XXII e 132 da Constituição Federal c/c os artigos 11 e 12 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão da baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias em virtude das seguintes deficiências atinentes à Administração Tributária: **(i)** inexistência de procurador Municipal **(ii)** deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições; **(iii)** ausência da implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e); **(iv)** ausência de Plano de capacitação dos fiscais de tributos; **(v)** ausência de equalização do custo/benefício na implementação da gratificação de produtividade e incentivo aos servidores da Administração Tributária; conforme relatado no subitem **“A7” do relatório técnico;**

2) Infringência aos artigos 37, XII e 132 da Constituição Federal c/c os arts. 11 e 58 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; artigos 3º, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN e parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n. 9.492/1997, em razão da ineficiência na gestão da cobrança administrativa da Dívida Ativa, conforme relatado no subitem **“A8” do relatório técnico;**

3) Infringência aos artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal c/c os artigos 4º, 5º e 13 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; artigos 2º, II e 3º, I e III da Decisão Normativa n. 002/2016-TCE-RO, em razão do não atendimento aos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), ocasionada por:

a) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (art. 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme relatado no subitem **“A9”, letra “a” do relatório técnico;**

b) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme relatado no subitem **“A9”, letra “b” do relatório técnico;**

c) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, inciso I, alínea “e” da Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme relatado no subitem **“A9”, letra “c” do relatório técnico;**

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), conforme relatado no subitem **“A9”, letra “d” do relatório técnico;**

e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme relatado no subitem **“A9”, letra “e” do relatório técnico;**

4) Infringência ao artigo 37, *caput* da Constituição Federal (Princípio a Legalidade), c/c os artigos 1º, §1º, 9º e 42 todos da Lei Complementar Federal 101/2000, em razão de cancelamentos de empenhos de forma indevida no valor de R\$ 233.024,01, conforme relatado no item **“A10” do relatório técnico;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5) Infringência aos artigos 4º, §1º, 9º e 53, inciso III, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão do não atingimento da meta de resultado nominal, conforme relatado no subitem “**A11**” do **relatório técnico**;

6) infringência ao artigo 21, parágrafo único da LRF em razão do aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, conforme relatado no item “**A12**” do **relatório técnico**;

7) infringência ao artigo 16, parágrafo 1º e 18, *caput*, ambos da Lei Complementar 154/96, em razão do não atendimento das determinações e recomendações contidas na alínea “d” o item III do Acórdão APL-TC 00375/16, conforme relatado no subitem “**A13**” do **relatório técnico**.

Cientificados, os responsáveis apresentaram justificativas, as quais foram analisadas pela equipe instrutiva, tendo remanescido os achados A3, A4, A5 (item “a” e “c”), A6, A7, A9, A10, A11, A12 e A13 do relatório técnico inicial.

Ainda por ocasião da análise de defesa, o corpo instrutivo deparou-se com a existência novas irregularidades, quais sejam: (A14) déficit financeiro por fonte de recursos vinculados, no valor de R\$ 248.433,47, e (A15) irregularidades nos repasses das contribuições previdenciárias (Processo n. 1021/2017).

Em razão da detecção de novas infringências, a equipe técnica propôs a realização de novo contraditório, levado a efeito nas Decisões Monocráticas DM-GCJEPPM-TC 449/17² e 454/17³ (ID 536816 e 539879, respectivamente)).

² “Apresentem alegações de defesa, juntando documentos que entendam necessários para sanar a infringência ao §1º do artigo 1º e artigo 42, ambos da Lei Complementar nº 101/00, ante a **insuficiência financeira** para cobertura de obrigações, conforme relatado no item A14 do relatório técnico acostado ao ID 535102, fls. 428/430.”

³ a) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de **repasso a menor dos valores descontados dos servidores da prefeitura**, conforme relatado no item A6 do relatório técnico de auditoria – processo 1021/17-TCER; b) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de **repasso a menor da contribuição patronal**, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER; c) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão da **ausência do pagamento das parcelas relativas aos acordos CADPREV 250/16, 292/16, 293/16 e 304/16** no que tange aos meses de novembro e dezembro/2016, conforme relatado no item A9 do relatório técnico de auditoria – processo 1021/17-TCER;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Devidamente instados sobre as duas novas irregularidades, os responsáveis apresentaram razões de justificativas (ID=549273 e 553477).

Os autos retornaram ao corpo de instrução para manifestação complementar (ID=560773), tendo a equipe técnica se manifestado conclusivamente e de forma consolidada (ID=560776).

Conforme se verifica nos itens 2 e 3 do relatório conclusivo, remanesceram as infringências e/ou desconformidades abaixo listadas (fls. 489/490 e 538/539 do Documento ID=560776):

2.1.2. Base para opinião com ressalva

[...]

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião. Destaca-se que as inconsistências são relevantes, porém não generalizadas. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 9.801.619,53;
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.912.183,89;
- iii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 311.957,04; e
- iv. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias em R\$ 376.265,60.

[...]

3.3. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

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

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA), em face da: (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 avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii. Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$233.024,01;
 - iii. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato; e
 - iv. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1.870 de 23 de junho de 2014 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

Diante das infringências remanescentes, o corpo técnico pugnou pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas pertinentes ao exercício de 2016⁴.

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

É o relatório.

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

⁴ *Verbis* (fls. 563): **“Por todo o exposto, opina-se no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Armando Bernardo da Silva, estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pela Câmara Municipal.”.**



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

Ademais, diante da escorreita instrução técnica promovida nos autos, notadamente em face das auditorias realizadas para subsidiar o relatório da unidade de controle externo, ao longo deste opinativo o *Parquet* se restringirá a abordar os principais assuntos inerentes às contas de governo.

Assim, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea “a”, e no art. 12 do Regimento Interno do TCER foi cumprido, posto que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 30.03.2017.

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

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

Com o intuito de não incorrer em análise ociosa, o MPC elaborou a tabela geral de resultados colacionada a seguir, na qual constam os principais resultados da gestão empreendida pelo Senhor Armando Bernardo da Silva – Prefeito, à frente do Município de Seringueiras.

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

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



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

fundamentos manejados pelo corpo instrutivo para o devido encaminhamento da questão, em observância à Recomendação n.º 001/2016/GCG-MPC⁵.

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

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

ASSUNTO	RESULTADO	INFORMAÇÕES
ORÇAMENTO INICIAL (Art. 37, 165 e 167 da CF/88 e art. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar n. 101/00)	REGULAR	Lei Orçamentária Anual - LOA nº 1015/2015 , de 17.12.2015, estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 26.376.251,00 . A estimativa da receita orçamentária do período foi considerada viável, conforme se observa na DM GCESS TC 00239/15 (processo nº 3786/2015).
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS (Art. 167, V e VI, da CF/88 e art. 42 e 43, da Lei n. 4.320/64)	REGULAR	A abertura de créditos com fontes previsíveis (anulações de crédito) alcançou 5,67% (R\$ 544.537,70) do orçamento inicial, portanto, dentro do limite considerado razoável pela Corte de Contas que é de até 20% . A abertura de créditos suplementares com base na autorização da LOA (máximo de 20% do orçamento inicial) alcançou 1,36% (R\$ 359.500,00). Apesar da autorização final registrar o aumento de 34,33% da dotação inicial, verifica-se do relatório técnico conclusivo, às fls. 514, que não houve abertura de crédito sem autorização legislativa.
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT MITIGADO PELO SUPERÁVIT DO EXERCÍCIO ANTERIOR	Déficit Orçamentário do Poder Executivo no total de R\$ 337.263,66, obtido do confronto entre receitas arrecadadas consolidadas (R\$ 34.073.764,39) e despesas empenhadas consolidadas (R\$ 31.356.226,61), diminuído do resultado orçamentário do RPPS (R\$ 3.054.801,44). O valor do superávit financeiro do exercício anterior foi de R\$ 3.827.138,89, suficiente para mitigar a totalidade do déficit orçamentário de R\$ 337.263,66.

⁵ Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

<p>RESULTADO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>SUPERÁVIT</p>	<p>No relatório técnico inicial não havia sido detectada a existência de déficit financeiro. Contudo, após a primeira análise de defesa, a equipe técnica manteve o achado referente à superavaliação de caixa e equivalentes (A3), no valor de R\$ 19.161,09, e à subavaliação de obrigações financeiras (A10), no valor de R\$ 233.024,01, o que redundou na apuração do déficit financeiro de R\$ 248.433,47 (fonte livre).</p> <p>Instados, os responsáveis apresentaram defesa, cujas justificativas, que foram acolhidas pelo corpo instrutivo, desconstituindo o déficit financeiro.</p> <p>Na análise das justificativas, assim manifestou-se o corpo técnico: <i>“A situação relatada a respeito da Subavaliação das Obrigações Financeiras tratarem de recursos vinculados merece prosperar, haja vista a documentação de suporte apresentada em sua peça de esclarecimento.</i></p> <p><i>Importante destacar também que não existe uma superavaliação das disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa, pois na análise do item A3 do Relatório Preliminar (fl. 411 do ID 535102) apenas ficou constada uma subavaliação do caixa no montante de R\$ 4.468,49, referente a diferença dos valores constantes em bancos (R\$ 11.814,79) não registrados na contabilidade e pendências na conciliação bancária (R\$ 7.346,30).</i></p> <p><i>Dessa forma, [...], os esclarecimentos apresentados foram suficientes para esclarecer a situação, pois realizando novo ajuste, vislumbra-se que não existe Déficit Financeiro [...]”.</i> (grifei)</p> <p>No quadro demonstrativo às fls. 476 do ID 570773, consta que o Poder Executivo encerrou o exercício com superávit financeiro de recursos livres no valor de R\$ 2.658.306,51 e vinculados no valor de R\$ 3.751,63.</p>
<p>ESFORÇO NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (MIN. 20%) (Art. 58 da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>INSIGNIFICANTE</p>	<p>Arrecadação de R\$ 56.140,00, equivalente a 0,97% do saldo inicial da dívida ativa (R\$ 5.812.366,78).</p> <p>Em que pese a ínfima arrecadação, a equipe técnica, ao avaliar os procedimentos estabelecidos para a cobrança e verificar se a gestão do crédito tributário foi eficiente, entendeu que <i>“não foram identificadas deficiências nos procedimentos de cobrança de</i></p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

		<p><i>dívida ativa</i>" (fl. 536), deixando implícito que o município encaminha para protesto extrajudicial e/ou para as instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA) todas as CDAs emitidas com razoável certeza do devedor.</p> <p>Por outro lado, os técnicos da Corte fizeram determinações à Administração (fls. 536/537), com as quais o MPC corrobora na totalidade.</p> <p>Ressalto que a falha referente à superavaliação do saldo da dívida ativa, no valor de R\$ 4.912.183,89, remanesceu das justificativas e integra o rol de falhas listadas ao final deste parecer.</p>
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MAX. 7%) (Art. 29-A, I a VI, e §2º, I e III, da CF/88)	CUMPRIDO	<p>R\$ 1.134.192,00 correspondente a 6,97% (máximo de 7% / R\$ 1.138.703,30) da receita total, no valor de R\$ 16.267.189,97.</p> <p>Repasse inferior à previsão da LOA (R\$ 1.139.250,00) que, por sua vez, era superior ao limite máximo constitucional.</p>
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MIN. 25%) (Art. 212 da CF/88)	CUMPRIDO	<p>Aplicação de R\$ 5.426.112,84 correspondente a 30,48% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 17.804.483,79).</p>
APLICAÇÃO NO FUNDEB (MIN. 60% E MAX. 40%) (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)	CUMPRIDO	<p>Despesas FUNDEB (mínimo 60%) R\$ 4.067.791,10 (62,94%);</p> <p>Despesas FUNDEB (máximo 40%) R\$ 2.101.422,83(32,51%);</p> <p>Total aplicado R\$ 6.169.213,93 (95,45% dos recursos recebidos (R\$ 6.463.223,32).</p>
COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)	INCONSISTENTE SEM CONTRADITÓRIO	<p>Saldo positivo na conta, em 31.12.2016, no total de R\$ 293.871,39, quando deveria existir um saldo de R\$ 294.009,39, que indica inconsistência no valor de R\$ 138,00.</p> <p>No entanto, em razão do baixo valor, o corpo técnico considerou dispensável o chamamento dos responsáveis.</p>
APLICAÇÃO NA SAÚDE (MIN. 15%) (art. 198 da CF/88, art. 7º da Lei Complementar n. 141/12)	CUMPRIDO	<p>Aplicação de R\$ 4.810.691,85 correspondente a 27,02% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 17.804.483,79).</p>
META DE RESULTADO NOMINAL	NÃO ATINGIDA	<p>Meta prevista (-R\$ 3.136.340,15), inconsistente com o resultado alcançado (- R\$ 2.640.881,03).</p>



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

(art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)		
META DE RESULTADO PRIMÁRIO (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (R\$ 173.665,00), consistente com o resultado alcançado (R\$ 2.075.517,53).
DESPESA COM PESSOAL (MÁX. 54%) (Art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA OBSERVADA	<p>O total da despesa com pessoal informada pelo Poder Executivo no SIGAP (R\$ 13.814.119,19), corresponde à 50,26% da RCL (R\$ 27.487.787,58).</p> <p>No entanto, anotou o corpo técnico no PT n. QA2: <i>Somou-se na DTP do Poder Executivo o valor de R\$ 262.435,11, referentes a empenhos não realizados em 2016, ao montante de Despesa Total com Pessoal, conforme declaração do contador, sendo que nessa nova situação o Limite apurado com Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, alcançou 51,21% e da municipalidade o comprometimento da despesa com pessoal em relação à RCL, situou-se em 54,02% (sendo 51,21% Poder Executivo e 2,81% do Poder Legislativo).</i></p> <p>Assim, ao incluir tais valores no cômputo da despesa total, concluiu a equipe técnica que o Poder Executivo alcançou 51,21% (R\$ 14.076.554,30) da RCL (R\$ 27.487.787,58), consoante demonstrado às fls. 525/ID=560776.</p> <p>À fl. 526 o corpo instrutivo concluiu: <i>“Assim, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016, está em conformidade com as disposições do Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.”</i></p>
DESPESA COM PESSOAL FIM DE MANDATO (Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00) ⁶	REGRA NÃO OBSERVADA	<p>Segundo a unidade técnica, houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato:</p> <p>DTP consolidada 1º Semestre -49%; DTP consolidada 2º Semestre - 54,02%;</p>

⁶ Acerca das despesas com pessoal no fim de mandato, releva registrar que a Corte de Contas já possui remansosa jurisprudência sobre a metodologia de aferição da regra de fim de mandato estampada no parágrafo único do artigo 21 da LRF. Dessarte, embora não estejam explicitados nos presentes autos os valores mês a mês, tanto da RCL quanto da DTP, parte-se do pressuposto que a unidade instrutiva, ao proceder a comparação entre os dois períodos (1º e 2º semestre), considerou os estritos termos convencionados pela LRF, os quais impõem que a apuração da RCL (artigo 2º, inciso IV, e §3º da LRF),



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

		<p>Como se observa, a equipe técnica comparou as despesas totais consolidadas, onde estão somadas as realizadas pelo Poder Executivo e Poder Legislativo. Em que pese não estar estampado, o Poder Executivo gastou, no máximo, 49% da RCL no primeiro semestre, e, no segundo semestre, gastou exatos 51,21%, o indica a possibilidade de à regra constante no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p> <p>A equipe técnica, no item 3.1.2.3 do relatório conclusivo, ante a não apresentação de justificativas, manteve a “Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.</p>
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FIM DE MANDATO (Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA OBSERVADA	Segundo a unidade técnica, as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016 (item 3.1.2.1 do relatório conclusivo).

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

Insta ressaltar que a nota obtida pelo Município de Seringueiras no que concerne ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o IEGM⁷, em 2016, foi C (baixo nível de adequação)⁸, situando-se dentro da média dos municípios rondonienses (faixa C) (fls. 552/553 do Documento ID=560776).

Segundo registrou a equipe técnica, houve “*um decréscimo do resultado geral do IEGM municipal em 2016, que saiu da faixa de pontuação “C+” (em fase de adequação) em 2015 para “C” (baixo nível de adequação), que pode ser*

assim como da DTP (§ 2º do artigo 18 da LRF), devem ser realizadas abrangendo o período de 12 meses (considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores).

⁷ Consoante exposto pela unidade técnica, “o Tribunal, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n.º 001/2016, aplicou nos municípios do Estado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação”.

⁸ “Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação)”.



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

atribuído, sobretudo, à queda acentuada dos indicadores do i-Educação, i-Saúde e i-Ambiental. Já a melhoria do indicador do i-Fiscal foi suficiente para elevar a faixa de “B+” para “A”.

Em relação à educação, a unidade técnica ressaltou que “o resultado do exercício de 2015 para a 4ª série/ 5º ano foi superior à meta projetada para o período (Meta – 5,1/Ideb – 5,2)⁹.

Além disso, consta dos autos o resultado da avaliação quanto ao serviço de transporte escolar em que se constatou que “o Município obteve nota final do IGTE de 56%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 8ª posição dentre os 38 municípios que utilizam o regime misto em 2016. Analisada a composição do indicador, verifica-se que o Município obteve resultados acima da média dos demais municípios do regime, com exceção dos eixos de gestão dos serviços e contratação, com resultados pouco abaixo da média do regime”.

Especificamente quanto ao nível de satisfação dos alunos, registrou-se que “o serviço é percebido pelos alunos de maneira satisfatória; ainda assim, o fato de haver um percentual considerável de alunos insatisfeitos exige da Administração adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados.”.

Desse modo, afigura-se necessário alertar ao gestor quanto ao efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4135/16/TCER¹⁰, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão.

⁹ Esclareça-se que para a 8ª série/ 9º ano não existem resultados.

¹⁰ Convertido no processo de monitoramento n. 1972/17.



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

Quanto ao índice I-SAÚDE, conforme demonstrado pela equipe técnica no relatório conclusivo, às fls. 553¹¹, houve uma piora entre os exercícios de 2015 e 2016 (2015 - faixa B+/2016 - faixa B).

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

Ainda que consideradas todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico em relação ao Município de Seringueiras, sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (30,48% da receita de impostos) e saúde (27,02% da receita de impostos), constata-se que o Município deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

No que tange à despesa com pessoal consolidada¹², a unidade técnica da Corte apontou que houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo, infringindo o parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao cabo da instrução, ante a inexistência de justificativas para o apontamento, a grave impropriedade não foi saneada, consoante se depreende do seguinte excerto do relatório técnico final:

Após a realização dos procedimentos foram constatadas as seguintes ocorrências:

¹¹ ID=560776.

¹² A equipe técnica não apresentou a comparação do 1º com o 2º semestre dos valores gastos exclusivamente pelo Poder Executivo. No entanto, considerando que no primeiro semestre foi gasto com DTP, de forma consolidada, a proporção de 49% da RCL, e no segundo semestre, apenas o Poder Executivo gastou 51,21%, fica evidente que houve aumento nas despesas com pessoal nos últimos 180 dias do fim do mandato.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- a) Aumento do percentual da Despesa Total de Pessoal (DTP) no valor 5%;

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

Descrição	Receita Corrente Líquida (RCL) (x)	Despesa Total com Pessoal (y)	Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (z) = (y/x)*100
1º Sem/2016	26.775.473,98	13.123.030,24	49%
2º Sem/2016	27.487.787,58	14.848.891,96	54%
Aumento (d) = (c-a)	712.313,60	1.725.861,72	5%

Esclarecimentos dos responsáveis:

Não foram apresentadas justificativas acerca dos fatos narrados neste tópico.

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

Ante a ausência de justificativas, permanece o apontamento em tela.

Conclusão:

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

Na sequência, inobstante a permanência da falha, a equipe técnica manifestou-se:

Contudo, esta equipe técnica **dissente dessa metodologia**, entendendo ser mais adequada a interpretação de que a disposição do Parágrafo Único do artigo 21 da LRF está relacionada à edição de atos, nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato, que resultem em aumento de despesa com pessoal. Isto é, a simples edição do ato (decreto, lei, portaria, etc.) durante esse lapso temporal capaz de aumentar a despesa com pessoal, ainda que com impacto somente nos exercícios seguintes, deve ser considerado ato nulo. Esse entendimento se justifica por considerar que é possível haver expedição de ato capaz de aumentar a despesa nos exercícios seguintes ao final do mandato, sem que seja percebido aumento efetivo do percentual da despesa com pessoal dentro do lapso temporal de 180 dias final de mandato, o que seria contrário à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

essência da LRF que é justamente prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio (futuro) das contas públicas.

A interpretação literal do texto legal já seria suficiente para deslinde da questão:

LC 101/200 – Art. 21 Parágrafo único - Também é **nulo** de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art.20. (grifou-se)

Verifica-se que a nulidade se refere ao ato que resulte em aumento e não se refere ao aumento de despesas em si, mas à prática do ato (de que resulte – verbo imperativo afirmativo futuro – trata-se de uma ordem que é indeterminada no tempo).

Reforça tal entendimento a Decisão do STJ no Recurso Especial 1170241/MS (DJe 14/12/2010), de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma:

(...) 3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal. 4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

Nesses termos, a apuração da variação percentual da Despesa Total com Pessoal calculado com base na Receita Corrente Líquida não permite identificar qual ato deu origem ao aumento efetivo, nem se esse ato foi editado no lapso temporal definido pelo artigo 21 da LRF. Conquanto, o que deve ser considerado nulo é o ato capaz de aumentar a despesa com pessoal se editado no período de 180 dias anteriores ao mandato, independente se o efetivo aumento ocorrerá nesse interstício ou posteriormente. (grifei)

No presente caso, o MPC entende **que o ex-Prefeito se absteve de demonstrar as razões do aumento da despesa com pessoal no período vedado, a despeito de ter tido oportunidade de fazê-lo**, razão pela qual não se pode afastar o apontamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se sabe, a Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao final de mandato, culminando, a sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município.

In casu, caberia ao gestor comprovar, mediante a apresentação de firmes razões e documentos, que o aumento da despesa havido nos últimos 180 dias do mandato não se deu por motivos inerentes à sua própria vontade ou que decorreu de qualquer das exceções reconhecidas pela Corte como capazes de isentar o gestor de responsabilidade.

A corroborar tal entendimento, oportuno transcrever excerto do Voto condutor do Parecer Prévio n. 28/2013-Pleno (Proc. 1554/13/TCER), no qual a Corte manifestou-se pela reprovação das contas municipais de Vilhena, no exercício de 2012, o qual consubstancia a exata visão do *Parquet* acerca da forma adequada de aferir o cumprimento da norma em epígrafe:

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

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

Art. 21. Omissis

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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

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

Na dicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

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

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

Tal testilha tem desdobramentos que superam o mero academicismo.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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

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

Qual itinerário palmilhar?

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

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

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

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

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

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

Nesse caso, apesar do gestor não ter promovido nos últimos 180 dias do mandato nenhuma nova despesa com pessoal, operar-se-á



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

elevação do dispêndio com pessoal em percentual da receita corrente líquida. A prosperar a tese proporcional pura, seria forçoso reconhecer a violação da baliza em tela.

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

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

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

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

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

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

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

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

I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;

II – Calamidade pública;

III – Crescimento vegetativo da folha;

IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;

V – Cumprimento de decisão judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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

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

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

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

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

Ilustrativamente, a alegação do crescimento vegetativo da folha de pessoal deve ser acompanhada de demonstrativo que individualize os valores que compõem tal incremento, ou seja, as quantias relativas à progressão de carreira, aos anuênios e aos quinquênios etc. Necessário, ainda, uma análise comparativa entre as despesas ocorridas no 1º semestre com as praticadas no 2º, de modo a indicar de quanto foi o incremento do período em análise.

Igual sistemática deve ser utilizada quando o aumento de despesa resultar de atos praticados em período diverso daquele que está sendo objeto de análise. Em suma, necessário que o gestor desonere-se, por meio da apresentação de documentos idôneos, do dever legal de demonstrar que cumpriu o comando legal.

Por outro lado, as informações ofertadas pelo gestor devem ser objeto de cuidadosa análise por parte desta Corte, de modo a verificar se há uma correlação direta entre os dados ofertados e a alegações aduzidas.

O Controle Externo, ao examinar o cumprimento do comando legal em apreço, assentou que o Município, no período em restrição, elevou a despesa com pessoal em 0,50% em relação a receita corrente líquida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Chamados aos autos, alegou o Prefeito, em síntese, que tal aumento ocorreu em razão da desoneração de impostos federais que compõem o fundo de participação dos municípios (FPM), em virtude do crescimento vegetativo da folha e em função do pagamento de direitos adquiridos de servidores, decorrente de ato expedido anteriormente ao período restritivo.

Ao final, afirmou que o aumento de 0,50% representa aproximadamente o valor de R\$ 160.398,98, que significa pouco mais de 3,16% do total da folha de pagamento do mês de dezembro de 2012.

Relativamente à alegação do decréscimo de arrecadação, tal assertiva, como bem demonstrou o Controle Externo, não pode ser acolhida, porquanto, ao invés de diminuição, o Município obteve incremento de receita, consoante transcrição a seguir:

“Verifica-se que mesmo com um cenário desfavorável, como alega a atual administração, as transferências correntes de recursos do governo federal e estadual do exercício em tela, em relação ao anterior, tiveram aumento de 3,48% e, em relação a 2010, uma elevação de 28,75%. Por sua vez, as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no exercício analisado também apresentaram uma evolução positiva comparada com 2011 de 3,82% e de 36,73% com o de 2010. Assim, a arrecadação total do município obteve um incremento de 11,80% em relação ao ano anterior e de 39,05% comparado com o exercício de 2010.”

Quanto ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, convém dizer, em anuência à manifestação do MPC, que o gestor não se desonerou da obrigação de demonstrar que o incremento do gasto com pessoal constatado deu-se, exclusivamente, em razão de tal circunstância.

Ademais disso, tendo em vista o rol significativo de contratações ocorridas no período proibitivo, um total de 118 (cento e dezoito) servidores, é razoável inferir que o incremento apontado resultou, em sua maior parte, das admissões ocorridas no interregno em restrição, e não em virtude do aumento involuntário da folha.

De igual forma, não obstante a defesa tenha aduzido como causa do crescimento da folha a implementação de direito adquirido de servidores, deixou de enunciar os atos que, porventura, tenham embasado a concessão dos direitos pecuniários. Assim sendo, cumpre rechaçar tal alegação, já que se encontra desacompanhada de elementos probatórios.

Verifica-se dos autos que, muito embora a receita corrente líquida tenha sofrido um acréscimo (R\$ 1.014.685,47), o aumento da despesa com pessoal, por seu turno, foi ainda maior (1.175.084,45). Fácil ver, portanto, que o gestor não se conduziu com a acuidade requerida pela lei, pois elevou a despesa com pessoal além do limite permitido, conforme enunciado no quadro abaixo:



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

APURAÇÃO DO AUMENTO DA RCL E DA DESPESA COM PESSOAL				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	VALOR R\$	DESPESA COM PESSOAL	VALOR R\$	DESPESA com PESSOAL em Relação à RCL
No 1º Semestre	135.525.626,32	No 1º Semestre	67.280.705,81	49,64%
No 2º Semestre	136.540.311,79	No 2º Semestre	68.455.790,26	50,14%
Aumento	1.014.685,47	Aumento	1.175.084,45	0,50%
Aumento Percentual	0,75%	Aumento Percentual	1,75%	

Acrescente-se, ainda, que o gestor deixou de indicar quando de sua defesa as razões e as circunstâncias que motivaram as 118 (cento e dezoito) contratações realizadas no interregno em restrição. Em outros termos, não se desincumbiu do dever legal de demonstrar que as admissões foram realizadas em função de situações excepcionais, vale dizer, que ocorreram por motivos alheios à sua vontade.

Muito embora o aumento da despesa com pessoal seja um percentual fracionado (0,50%), o contexto fático está a indicar que o gestor não agiu com a diligência necessária, pois, ao proceder às contratações no período proibitivo, não se limitou ao estritamente necessário ao atendimento das circunstâncias excepcionais, contendo a despesa ao mesmo patamar de crescimento da receita corrente líquida.

Diante do exposto, em concordância com o entendimento técnico e ministerial, as Contas do Município de Vilhena devem receber manifestação desfavorável à sua aprovação.

Impositivo, ainda, determinar à Administração que, quando da comprovação do cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, apresente (i) o fluxo mensal de contratação e exoneração dos servidores admitidos no período proibitivo, (ii) o gasto mensal com pessoal do último ano de mandato (iii) o valor do crescimento vegetativo da folha, (iv) os valores atinentes à concessão da revisão geral anual, (v) a quantia concernente à readequação salarial porventura ocorrida, (vi) a importância relativa ao cumprimento de decisão judicial e, ainda, (vii) as circunstâncias e os motivos que ensejaram as admissões de pessoal no período em restrição, tudo isso acompanhado da metodologia de cálculo adotada. (Grifou-se)

Consoante extrai-se do elucidativo julgado, o aumento proporcional das despesas com pessoal, acompanhado de aumento da RCL, somado à ausência de justificativas para o crescimento do gasto no período restritivo, como constatado no caso em apreço, descumpre o preceito estatuído no art. 21, parágrafo único, da LRF.

Aliás, o Tribunal de Contas considera que esse incremento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato é falha



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gravíssima que se convola em rejeição das contas, consoante se extrai dos pareceres prévios exarados pela Corte, cujas ementas são, oportunamente, transcritas:

PARECER PRÉVIO Nº 20/2014 - PLENO¹³

Prestação de Contas. Prestação de Contas do Município de Seringueiras – exercício de 2012. Final de mandato. Constatação de irregularidade grave. Aumento das despesas com pessoal em razão da contratação de pessoal nos 180 dias antes do final do mandato. Descumprimento das regras de final de mandato. Parecer prévio pela não aprovação das contas. 1. “*In casu*”, dentre outras irregularidades evidenciou-se o aumento das despesas de pessoal dentro do período de 180 (cento e oitenta dias) do final do mandato, procedimento vedado consoante o teor do que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. 2. A Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao “final de mandato”, culminando, sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Município. 3. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Seringueiras, com espeque no art. 35 da LC n. 154/96, c/c 49, §1º, do Regimento Interno desta Corte. Precedentes Processos nº 1569/13 e 1485/13 – Decisão n. 311/2013 e 280/13; 1403/13, 1530/11, 1570/13 e 1554/13, Decisões n. 156/2013, n. 244/13, 270/13 e 265/13; 1596/13 – Decisões n. 271/13; 1534/13 e 1489/13 – Decisões nº 260/13 e 264/13. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 8/2014 - PLENO¹⁴

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – EXERCÍCIO DE 2012. FINAL DE MANDATO. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE GRAVE. AUMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL EM RAZÃO DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NOS 180 DIAS ANTES DO FINAL DO MANDATO. DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS DE FINAL DE MANDATO. PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. In casu, dentre outras irregularidades evidenciou-se o aumento das despesas de pessoal dentro do período de 180 (cento e oitenta dias) do final do mandato, procedimento vedado consoante o teor do que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. 2. A Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade

¹³ Proc. 1588/2013.

¹⁴ Proc. 1610/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do cumprimento das regras atinentes ao “final de mandato”, culminando, sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município. 3. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Porto Velho, com espeque no art. 35 da LC n. 154/96, c/c 49, §1º, do Regimento Interno desta Corte. Precedentes Processos nº 1569/13 e 1485/13 – Decisão nº 311/2013 e 280/13; 1403/13, 1530/11, 1570/13 e 1554/13, Decisões nº 156/2013, nº 244/13, 270/13 e 265/13; 1596/13 – Decisões nº 271/13; 1534/13 e 1489/13 – Decisões nº. 260/13 e 264/13. Unanimidade

PARECER PRÉVIO Nº 27/2013 - PLENO¹⁵

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Primavera de Rondônia. Exercício de 2012. Aumento de gastos com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato. Contratação de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira. Realização de despesas em fim de mandato sem prévio empenho. Abertura de créditos adicionais com recursos fictícios. Parecer pela não aprovação das contas. Recomendações e determinações legais. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 20/2013 - PLENO¹⁶

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Parecis. Exercício de 2012. Aumento de gastos com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato. Contratação de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira. Parecer pela não aprovação das contas. Recomendações e determinações legais. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 31/2013 - PLENO¹⁷

Prestação de Contas. Município de Chupinguaia – Exercício de 2012. Desequilíbrio financeiro da gestão. Aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final de mandato. Omissão em empenhar despesas liquidadas relativas às contribuições previdenciárias (INSS), auxílio alimentação, contas telefônicas, energia elétrica, exonerações, passagens etc., causando descontrole orçamentário e financeiro na gestão. Discrepância do valor da retenção e da aplicação do Fundeb. Divergência entre o balanço patrimonial e o demonstrativo da dívida ativa. Parecer pela reprovação das Contas. Determinação para correção e prevenção. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 32/2013 - PLENO¹⁸

¹⁵ Proc. 1534/2013.

¹⁶ Proc. 1489/2013.

¹⁷ Proc. 1570/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Constitucional. Prestação de Contas Anuais. Município de Alto Paraíso – exercício de 2012. Cumprimento dos índices de educação, saúde, gasto com pessoal e repasse ao Legislativo. Excessiva alteração orçamentária. Situação financeira bruta e líquida superavitária. Descumprimento ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Determinações para correção e prevenção. Parecer desfavorável à aprovação das contas. Unanimidade.

Assim, a despeito da divergência do corpo técnico acerca da metodologia utilizada por essa Corte, o MPC entende que o injustificado aumento nominal e proporcional da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal de Seringueiras, no exercício de 2016, impõe o opinativo de reprovação¹⁹ das presentes contas.

Em relação ao **equilíbrio das contas**, a unidade técnica, em seu relatório inicial (fls. 343 do Documento ID=480065), não anotou a existência de déficit financeiro. No entanto, consignou dois achados (A3 e A10), referentes à **superavaliação do saldo da conta caixa e equivalente de caixa (A3)**²⁰ e à **subavaliação de passivos (A10)**²¹ que poderiam alterar o equilíbrio financeiro do Município, caso permanecessem.

¹⁸ Proc. 1596/2013.

¹⁹ Nesse ponto, urge divergir da opinião técnica, que foi no sentido de aprovar com ressalvas as presentes contas.

²⁰ **A3. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa"**

- a) Contas bancárias não informadas na contabilidade no valor de R\$ 11.814,79 (D)
- b) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias (D) - Dentre as conciliações bancárias apresentadas pela entidade, uma apresentou pendência de regularização superior a 30 (trinta) dias no montante de R\$ 7.346,30
- c) Divergência entre o saldo contábil e o saldo apresentado no documento de conciliação bancária no valor de R\$ 118,53 (D)
- d) Erro na classificação dos recursos do RPPS no valor R\$ 9.820.780,62 (C)

²¹ **A10. Empenhos cancelados indevidamente**

- a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos (Empenho nº 1726 – Processo nº 0829/2016; Empenho nº 0310 – Processo nº 0676/2011 e Empenho nº 0180 – Processo nº 0575/2012);
- b) Anulação de empenhos cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato empenhos (Empenho nº 1726 – Processo nº 0829/2016; Empenho nº 0310 – Processo nº 0676/2011 e Empenho nº 0180 – Processo nº 0575/2012);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se verifica em sede de análise das justificativas, a equipe técnica concluiu acerca da superavaliação de caixa e equivalentes o que segue:

Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a conta do grupo Caixa e Equivalentes de Caixa não representam adequadamente as disponibilidades financeiras por superavaliação do caixa e equivalente de caixa em R\$ 9.801.619,53, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo, não elididas pelos esclarecimentos apresentados:

- a) Ausência de registro contábil do saldo de contas do Banco do Brasil: 11365 (R\$ 746,86), 21000 (R\$ 8.531,53), 11380 (R\$ 305,64), 8136 (R\$ 155,65); e do Sicoob/Credip: 160393 (R\$ 2.075,11), totalizando R\$ 11.814,79;
- b) Pendências na conciliação bancária há mais de 30 dias no valor de R\$ 7.346,30;
- c) Classificação indevida de recursos do RPPS no valor R\$ 9.820.780,62.

Registro, por oportuno, que a classificação inadequada dos recursos do Instituto de Previdência, por tratar-se de recursos vinculados, **não compôs a apuração do resultado financeiro**, não possuindo, neste caso, relação direta com o desequilíbrio financeiro que sobreveio a partir desta análise técnica. Com efeito, apenas os efeitos dos itens “a” (R\$ 11.814,79) e “b” (R\$ 7.346,30), que totalizam R\$ 19.161,09, influenciaram na apuração financeira realizada pela equipe técnica, como se verá a seguir.

Em relação à subavaliação de passivos, constatada a partir de cancelamentos indevidos de empenhos, no valor de R\$ 233.024,01, o corpo técnico concluiu:

Conclui-se que **ocorreram falhas no cancelamento de empenhos**, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas detalhadas nas ocorrências abaixo, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, **cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 233.024,01**, detalhadas nas ocorrências seguintes:

- a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos (Empenho nº 1726 – Processo nº 0829/2016; Empenho nº 0310 – Processo nº 0676/2011 e Empenho nº 0180 – Processo nº 0575/2012); e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) Anulação de empenhos cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato empenhos (Empenho nº 1726 – Processo nº 0829/2016; Empenho nº 0310 – Processo nº 0676/2011 e Empenho nº 0180 – Processo nº 0575/2012).

No caso, após ajustes, foi constatado pela equipe técnica que a superavaliação da conta caixa e equivalente de caixa, no valor de R\$ 19.161,09, e a subavaliação das obrigações financeiras, no valor de R\$ 233.024,01, deram azo à existência de déficit financeiro no exercício de R\$ 248.433,47 na fonte “recursos não vinculados”, *verbis*:

3. OUTROS ASSUNTOS

[...]

A14. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações

Situação Encontrada:

O objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 1º, §1º e 42 da Lei Complementar nº 101/2000) é buscar o equilíbrio das contas públicas através de uma gestão fiscal responsável e transparente, o que demanda rotinas para garantir o equilíbrio fiscal. Em relação ao resultado do equilíbrio fiscal (orçamentário e financeiro) foi identificado um Déficit financeiro no valor R\$ 248.433,47 apurado mediante a verificação da disponibilidade financeira por fonte de recursos, segue abaixo memória de cálculo da situação encontrada evidenciando o resultado apresentados pela Administração e apurado através da execução dos procedimentos com as respectivas notas referente a composição dos valores acrescidos ao resultado.

Tabela – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)			0,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)		19.161,09	19.161,09
Subavaliação das obrigações financeiras (k)		233.024,01	233.024,01
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - k)	2.891.330,52	-248.433,47	2.642.897,05

Fonte: Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar (SIGAP) e Análise Técnica



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

Notas a tabela de Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro:

Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)

O saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa encontra-se superavaliado no montante de R\$9.801.619,53, o detalhamento das distorções segue abaixo:

- a) Ausência de registro contábil do saldo de contas do Banco do Brasil: 11365 (R\$ 746,86), 21000 (R\$ 8.531,53), 11380 (R\$ 305,64), 8136 (R\$ 155,65); e do Sicoob/Credip: 16039-3 (R\$ 2.075,11), totalizando R\$ 11.814,79;
- b) Pendências na conciliação bancária há mais de 30 dias no valor de R\$7.346,30;
- c) Classificação inadequada dos recursos do RPPS no valor R\$ 9.820.780,62 como Caixa e Equivalente de Caixa.

Destaca-se que o valor referente a classificação inadequada do RPPS como Caixa e Equivalente de Caixa (item "c") não devem ser excluídos das disponibilidades apresentadas no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar, visto que este representa apenas as disponibilidades do Executivo Municipal.

Subavaliação das obrigações financeiras (k)

Identificou-se a existência de saldo passivos não contabilizados no montante de R\$233.024,01 resultante de:

- a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos (Empenho n° 1726 – Processo n° 0829/2016; Empenho n° 0310 – Processo n° 0676/2011 e Empenho n° 0180 – Processo n° 0575/2012); e
- b) Anulação de empenhos cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato empenhos (Empenho n° 1726 – Processo n° 0829/2016; Empenho n° 0310 – Processo n° 0676/2011 e Empenho n° 0180 – Processo n° 0575/2012).

Destaca-se, que em relação ao déficit financeiro, verificou-se que parte das obrigações sem cobertura financeira (R\$ 248.433,47) decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, desta forma, também infringindo as disposições do Art. 42 da LRF. A relação detalhada dos empenhos por fonte de recursos (últimos dois quadrimestres) cujas fontes de recursos apresentaram déficit financeiro (ID 535095).

Constatada a falha, a equipe técnica sugeriu que os responsáveis fossem cientificados da existência de déficit financeiro, no valor de R\$ 248.433,47, proposta acolhida pelo Relator, que prolatou a **DM – GCJEPPM TC 00449/17**.

Os responsáveis apresentaram justificativas e, na análise empreendida pela equipe técnica, concluiu-se que a documentação²² apresentada em sede de defesa comprova que inexistiu a subavaliação das obrigações financeiras, no valor de R\$ 233.024,01, é relativa a recursos vinculados, *litteris*:

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

[...]

A situação relatada a respeito da Subavaliação das Obrigações Financeiras tratarem de **recursos vinculados** merece prosperar,

²² Doc. 15993/17 = ID 549279. Consta que tais empenhos referiam-se a convênios firmados junto ao FNDE (Construção de Creche Municipal), ao Ministério dos Esportes (Construção da arquibancada no Estádio Municipal) e ao Ministério da Educação (Aquisição de computadores interativos), entre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

haja vista a **documentação de suporte apresentada em sua peça de esclarecimento.**

Importante destacar também que **não existe uma superavaliação das disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa**, pois na análise do item A3 do Relatório Preliminar (fl. 411 do ID 535102) apenas ficou constada uma subavaliação do caixa no montante de R\$ 4.468,49, referente a diferença dos valores constantes em bancos (R\$11.814,79) não registrados na contabilidade e pendências na conciliação bancária (R\$7.346,30).

Dessa forma, [...], **os esclarecimentos apresentados foram suficientes para esclarecer a situação**, pois realizando novo ajuste, vislumbra-se que **não existe Déficit Financeiro**, conforme segue:

Tabela – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	0,00	0,00	0,00
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	2.891.330,52	3.751,63	2.895.082,15
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)			0,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)			0,00
Subavaliação das obrigações financeiras (k)	233.024,01		233.024,01
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - k)	2.658.306,51	3.751,63	2.662.058,14

Fonte: Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar (SIGAP) e Análise Técnica

Conclusão:

Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016.

Observe-se no quadro acima que o valor de R\$ 233.024,01 relativo à subavaliação de obrigações financeiras remanesceu das justificativas. No entanto, ao ser **alocado na coluna correta**, qual seja, na coluna referente a “**recursos vinculados**”, o déficit financeiro foi desconstituído, tendo sido apurado o superávit de recursos vinculados no valor de R\$ 2.658.306,51 e de recursos não vinculados no valor de R\$ 3.751,63, que totaliza o superávit financeiro de R\$ 2.662.058,14.



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

Ante ao exame realizado pela equipe instrutiva, o MPC nada tem a acrescentar, razão pela qual corrobora a análise técnica por seus próprios fundamentos, reiterando, assim, que o déficit financeiro é inexistente.

Sobre a irregularidade atinente ao não repasse das contribuições previdenciárias²³ (A15), os responsáveis foram instados a se manifestar nestes autos, conforme se depreende da **DM GCJEPPM-TC 454/17**, *litteris*:

12. Não obstante já tenha sido determinado a oitiva dos agentes responsabilizados quanto a nova irregularidade apontada no relatório técnico, entendi necessário realizar análise minuciosa de todo calhamaço processual para verificar se a unidade técnica consolidou, nestes autos, as irregularidades apontadas nos autos da auditoria realizada junto ao Instituto Previdenciário do Município (Processo 1021/17-TCER), vez que, de acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas, a ausência de repasse das cotas patronais, retenção das contribuições do servidor e pagamentos em atraso das contribuições previdenciárias tem o condão de, per si, ensejar a reprovação das contas

13. Todavia, observei que as irregularidades lá apontadas não foram consolidadas, o que, com certeza, prejudicará a apreciação do feito, vez que elas, se confirmadas, afetam a regularidade das contas.

14. Assim, objetivando evitar a alegação de decisão surpresa e cerceamento de defesa, saneio os presentes autos para consolidar as irregularidades evidenciadas nos autos do processo 1021/17-TCER nestes autos, de forma a possibilitar a ampla defesa

15. Desta feita, em cumprimento do disposto no inciso LV do art. 5º da Carta Fundamental, determino à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, com fulcro nos artigos 11 e 12, incisos I e III da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, que promova a audiência dos agentes abaixo elencados, encaminhando cópia do relatório técnico acostado ao id 494688 do processo 1021/17, que versa sobre auditoria no Instituto de Previdência do Município, a fim de que, no prazo legal (15 dias), querendo, apresentem alegações de defesa, juntando documentos que

²³ A auditoria de conformidade empreendida no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Seringueiras (Processo 1021/17), ainda em trâmite nessa Corte, foi instaurada para subsidiar a análise das Contas do Chefe do Poder Executivo (Exercício 2016) para fins de Parecer Prévio e das Contas de Gestão do Instituto para fins de julgamento pelo TCE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

entendam necessários para sanar as irregularidades abaixo elencadas:

I) ARMANDO BERNARDO DA SILVA solidariamente com JERRISON PEREIRA SALGADO e CESAR GONÇALVES DE MATOS, na condição de Prefeito Municipal, Controlador-Geral do Município e Contador, respectivamente por:

a) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor dos valores descontados dos servidores da prefeitura, conforme relatado no item A6 do relatório técnico de auditoria – processo 1021//17-TCER;

b) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER;

c) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão da ausência do pagamento das parcelas relativas aos acordos CADPREV 250/16, 292/16, 293/16 e 304/16 no que tange aos meses de novembro e dezembro/2016, conforme relatado no item A9 do relatório técnico de auditoria – processo 1021/17-TCER; (grifei)

Ante às justificativas apresentadas, no relatório de instrução complementar a equipe técnica manifestou-se da seguinte forma:

A15. Assuntos relacionados a previdência (Processo 1021/17-TCER)

Situações Encontradas:

a) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor dos valores descontados dos servidores da prefeitura, conforme relatado no item A6 do relatório técnico de auditoria – processo 1021//17-TCER;

b) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão da ausência do pagamento das parcelas relativas aos acordos CADPREV 250/16, 292/16, 293/16 e 304/16 no que tange aos meses de novembro e dezembro/2016, conforme relatado no item A9 do relatório técnico de auditoria – processo 1021/17-TCER.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Em suma, os justificantes alegam (ID 553477) que a Contabilidade fez o seu papel de alertar o gestor e os ordenadores de despesa a respeito das situações irregulares.

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

As alegações apresentadas neste relatório não são suficientes para afastar as situações encontradas. Entretanto, as alegações apresentadas no Processo 1021/17-TCER foram suficientes para o relatório conclusivo (ID 551780 do Processo 1021/17-TCER) afastar as situações encontradas nos presentes itens “a” e “c” relatados. Desta forma, **deve permanecer apenas a situação encontrada referente ao repasse a menor da contribuição patronal, conforme discriminado no item “b” (A7 do relatório técnico de auditoria – processo 1021/17-TCER).**

Conclusão:

Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que **houve repasse a menor da contribuição patronal.** (grifei)

Especificamente sobre a falha remanescente, qual seja, o repasse a menor da contribuição patronal, trago à baila excerto do relatório técnico conclusivo constante no Processo n. 1021/17, *verbis*:

A7. Ausência de repasse de contribuição previdenciária patronal

Situação encontrada

Verificou-se que a contribuição patronal devida pela Prefeitura não foi devidamente recolhida. Constata-se uma diferença de R\$ 653.139,12 reais entre o valor devido e o valor recolhido. O débito referente aos meses de janeiro e fevereiro de 2016 já foi objeto do Acordo CADPREV n. 250/16 (R\$ 586.439,80; correspondentes aos valores de contribuição patronal devido e não repassados ao IPMS,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

relativos ao período de 08/2015 a 02/2016). Já o débito referente aos meses de maio a outubro de 2016 foi objeto do Acordo CADPREV n. 1343/16 (R\$ 515.481,60; correspondentes aos valores de contribuição patronal devido e não repassados ao IPMS, relativos ao período de 05/2016 a 10/2016). Destaca-se que nos meses de novembro e dezembro de 2016, que não foi objeto de parcelamento, ainda houve recolhimento a menor.

[...]

Razões de Justificativas dos Responsáveis

O Prefeito Municipal, em síntese (ID 546381, pág. 02/03), informa que fora feito um parcelamento dos valores não repassados durante seu mandato, conforme o Termo 1343/2016, e que as parcelas deste acordo começariam a vencer apenas em janeiro de 2017.

A responsável pelo RPPS no ano de 2016, Sra. Franciele Caragnatto Teixeira, em sua defesa ID 493717, informou que mediante a inadimplência nos repasses dos valores patronais, procedeu a cobrança via Ofício, porém o responsável pela gestão do Município não procedeu o devido repasse.

A atual gestora informou - ID 485106 que fora realizado o parcelamento ainda no mês de dezembro de 2016, no entanto, não foram feitos os devidos pagamentos dessas parcelas por parte do Município.

Conclusão

Em relação as competências dezembro e 13º Salário, de fato, assiste razão ao gestor devido o vencimento ocorrer em janeiro de 2017.

Destaca-se, ainda, que a conferência dos repasses refere-se à posição de 31.12.2016. Portanto, ainda que haja Certidão Negativa de Débitos expedida dia 17/08/2017 (ID 485106 - pág. 6), esta não possui o condão de afastar o apontamento quanto ao exercício de 2016.

O parcelamento de débito não possui o condão de afastar a responsabilidade pelo não pagamento no prazo, pelo contrário, é um termo de confissão de débitos no qual o gestor assume que não houve pagamento dos valores devidos no prazo estabelecido em lei.

Conclui-se, dessa forma, que as justificativas não descaracterizam o achado de auditoria. (grifei)



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

Como se verifica, a grave falha encontra-se claramente configurada nos presentes autos, assim como no Processo n. 1021/17, razão pela qual o MPC, à luz do entendimento firmado por essa Egrégia Corte de Contas, que foi no sentido 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, que ocasionam juros e multas ao Município, ensejam, *per se*, a reprovação das contas anuais²⁴**, reforça o entendimento de que essas contas não merecem aprovação.

Inadvertidamente, em que pese o reiterado entendimento da Corte de Contas nesse sentido, a equipe técnica, mesmo ante a própria constatação da gravosa falha, opinou pela emissão de Parecer prévio pela aprovação com ressalvas.

Assim, considerando as relevantes impropriedades constatadas nos autos, o Ministério Público de Contas opina:

Pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade Senhor Armando Bernardo da Silva – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências/desconformidades remanescentes, especialmente as que estão destacadas:

- i. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 9.801.619,53;
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.912.183,89;
- iii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 311.957,04;

²⁴ A exemplo dos Acórdãos n. 170/2015 (Processo n. 1768/2015/TCER), n. 203/2015 (Processo n. 1877/2015/TCER), n. 214/2015 (Processo n. 1803/2015/TCER), etc.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

iv. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias em R\$ 376.265,60.

v. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA), em face da:

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

(c) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

(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); e

(e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

vi. Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 233.024,01;

vii. Infringência ao o disposto no Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato;

viii. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1.870 de 23 de junho de 2014 c/c o art. 9º da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal;

ix. Infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria - processo 981/17-TCER.

Por conseguinte, ratificam-se, *in totum*, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 564/567 (Documento ID=560776), acrescendo a elas as seguintes determinações:

I - À Secretaria Geral de Controle Externo para que realize a análise das graves falhas²⁵ à luz da jurisprudência firmada por essa Egrégia Corte, fundamentando seu opinativo nas decisões anteriormente exaradas, ainda que discorde delas em algum ponto, sob pena de prejudicar a atuação do *Parquet* e da própria Corte, à medida que, ao se posicionar contrariamente aos entendimentos firmados e devidamente fundamentados, impede ou dificulta que sejam os responsáveis chamados a apresentar justificativas para as impropriedades de maneira célere;

II - À Administração, para que:

a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4135/2016, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o

²⁵ No caso, o aumento das despesas com pessoal no fim do mandato e o repasse a menor das contribuições previdenciárias.



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

Fls. n.
Proc. n. 1591/2017
.....

cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes;

c) Caso o município ainda não utilize o protesto extrajudicial e das instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA), que adote urgentes medidas nesse sentido, haja vista que a Corte firmou entendimento no sentido de que a não utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, configura descumprimento das decisões da Corte de Contas, o que poderá ensejar, per si, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

Este é o parecer.

Porto Velho, 23 de fevereiro de 2018.

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

Em 23 de Fevereiro de 2018



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