PARECER N. : 0313/2019-GPGMPC

PROCESSO N.: **1264/2019**
ASSUNTO: **CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DOS PARECIS - EXERCÍCIO DE 2018**
RESPONSÁVEL: **MARCOS AURÉLIO MARQUES FLORES - PREFEITO**
RELATOR: **CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativas ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor **Marcos Aurélio Marques Flores** – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 28.03.2019, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n. 154/96), combinado com o art. 47, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n. 05/96).

Após o exame da prestação de contas, o corpo técnico emitiu o relatório inicial ID 782353, consignando em sua conclusão os seguintes achados:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCEM) de Alto Alegre dos Parecis, os seguintes achados de auditoria foram identificados no trabalho:

O Balanço Geral do Município (BGM) representa adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados financeiros e orçamentários do período?

A1. Inconsistência das informações contábeis

A2. Superavaliação da receita orçamentária

Os resultados apresentados pela Administração quanto à execução do orçamento e gestão fiscal foram executados de acordo com os pressupostos Constitucionais e Legais?

A3. Subestimação da receita estimada na LOA

A4. Excesso de alterações orçamentárias

A5. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa

A6. Divergência no saldo financeiro do Fundeb

A7. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações A8. Não atendimento das determinações e recomendações

Ato seguinte, o relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, expediu a Decisão em Despacho de Definição de Responsabilidade DM-DDR-GCVCS-TC 0087/19-GCVCS (ID 784889), concitando os responsáveis a apresentarem razões de justificativas para os achados constantes do relatório técnico inicial.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis[1] foram examinadas pela equipe instrutiva que lavrou o relatório ID 799784, concluindo pela permanência dos Achados A1[2], A3, A4 e A8[3] e pelo saneamento dos demais.

Em seu relatório conclusivo (ID 799789), a unidade técnica opinou acerca da Execução do Orçamento e do Balanço Geral do Município, nos seguintes termos:

3.2. Opinião sobre a execução do orçamento

[1] Protocolo n. 5964/2019 - ID 793003.
[2] Item "b";
[3] Referente ao Acórdão APL-TC 00570/17, Item III, subitens "a", "b" "b.iv", "b.v", b.vii", "b.viii", "b.xi".

[...]

Após a análise das evidências obtidas, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos possíveis efeitos das ocorrências descritas neste relatório, que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

> i. Previsão da receita no Balanço Orçamentário incompatível com Projeção aprovada pelo Tribunal, sendo que ficou abaixo (-9,97) da margem de razoabilidade (-5% até +5);
>
> ii. Houve excesso de alterações orçamentárias, verificamos que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 18.713.456,66, sendo que deste total o valor de R$ 7.084.293,85 corresponde a fontes previsíveis (anulação de despesa), o equivalente a 21,55% do orçamento inicial (R$ 32.875.305,48) contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para mudança da programação orçamentária.

[...]

4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

4.1.1. Opinião

[...] Assim, após a análise das evidências obtidas na auditoria, concluímos que as demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

4.1.2. Base para opinião com ressalva

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, no que aplicável, com o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCERO).

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva. Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

> iii. Divergência no valor de R$-195.071,44 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R$1.408.227,44) e o valor

> evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R$1.603.298,88). Contrariando os Itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público; artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964; e procedimentos técnicos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 7ª Edição.

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu que as contas estão aptas a receber **Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas[4].**

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

É o relatório.

Inicialmente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Alto Alegre dos Parecis alcançou **R$ 36.934.201,35**, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recai sobre aquele que emprega tais recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

A documentação exigida para a análise das contas de governo, possibilita que se extraia das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo um conjunto de dados e resultados, que delineiam um cenário abrangente das contas, explicitando a situação fiscal e orçamentária do ente.

Nesse sentido, o relatório conclusivo emitido pela unidade técnica (ID 799789), combinado com dados extraídos dos sistemas de informação disponíveis aos técnicos da Corte, apresentam elementos para fundamentar a opinião técnica quanto à observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na **Execução do Orçamento[5]**, assim como a fidedignidade do

[4] Em nossa opinião as contas do Chefe do Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Marcos Aurélio Marques Flores, estão aptas a receber o Parecer Prévio pela Aprovação com ressalvas.
[5] Exceto quanto ao excesso de alterações orçamentárias.

Balanço Geral do Município[6] na representação da situação financeira em 31.12.2018.

O quadro a seguir apresenta os resultados de maior relevância, extraídos das contas prestadas e do relatório técnico conclusivo (ID 799789):

Descrição	***Resultado***	***Valores (R$)***
	Gestão Orçamentária	
Alterações Orçamentárias	LOA - Lei Municipal n. 1.065 de 27.12.2017. **Dotação Inicial**: **Autorização Final** **Despesas empenhadas** **Economia de Dotação** Créditos suplementares abertos com base na autorização da LOA (5%) na ordem de R$ 1.134.786,80, que representa 3,45% do orçamento inicial. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R$ 7.084.293,85 (21,55% do orçamento inicial), sendo que a Corte já firmou entendimento, no sentido de que o limite máximo é de **20%** do orçamento inicial, pelo que se conclui que houve **excesso de alterações orçamentárias**.	 32.875.305,48 **44.504.468,29** **37.767.633,00** 6.736.835,29
Resultado Orçamentário	Receita arrecadada Despesa empenhada **Déficit Orçamentário** (Consolidado) **Convênios** empenhados cujos recursos não foram recebidos no exercício de 2018 **Constata-se a existência de déficit orçamentário no total de R$ 238.244,20, todavia diante da existência de recursos de convênios empenhados e não recebidos no exercício (R$ 1.203.273,74), não há que se falar em desequilíbrio orçamentário.**	36.934.201,35 **37.172.445,55** **- 238.244,20** **1.203.273,74**
	Limites Constitucionais	
Limite da Educação (Mínimo **25%**)	**Aplicação no MDE**: **27,60%** (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) Receita Base	5.740.591,50 20.798.302,26

[6] Exceto quanto à divergência contábil.

Limite do Fundeb Mínimo **60%** Máximo **40%**	**Total aplicado** **(**98,62%) **Remuneração do Magistério** (68,04%) **Outras despesas do Fundeb** (30,58%)	7.710.984,77 5.320.137,09 2.390.847,68
Limite da Saúde (Mínimo 15%)	**Total aplicado: 23,15%** **Receita Base**	4.815.113,90 20.789.302,26
Repasse ao Poder Legislativo (Máximo de 7%)	**Índice: 6,99%** **Repasse Financeiro** **Receita Base** Devolução de Recursos ao Poder Executivo	**1.341.049,00** 19.196.962,49 25.421,07
Gestão Financeira/Patrimonial		
Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa	**Percentual Atingido**: **31,03%** **Arrecadação** Saldo inicial **Resultado:** O resultado evidencia o razoável desempenho na arrecadação da dívida ativa (31,03%), constatando-se o aumento na arrecadação comparado ao desempenho do exercício de 2017 (24,81%).	289.545,69 933.239,75
Equilíbrio Financeiro	**Disponibilidade de Caixa apurada:** **(Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2018)** **Fontes vinculadas** **Fontes Livres** O corpo técnico apontou que há **fontes vinculadas deficitárias** no montante de **- R$ 615.922,06**, que acrescidos às **fontes livres** (**R$ 611.168,61**), demonstra a **insuficiência** para cobertura de obrigações assumidas até 31.12.2018, no total de **- R$ 4.753,45**. **Fontes vinculadas deficitárias: - R$ 615.922,06** **Fontes livres: R$ 611.168,61** **Insuficiência financeira: -R$ 4.753,45**	2.846.993,42 2.235.824,81 611.168,61
Gestão Fiscal		
Resultado Nominal	**Cumprido** Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha	 277.004,60 4.392.700,17 7.650.559,31
Resultado Primário	**Cumprido** Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha	 71.845,52 4.392.700,17 7.650.559,31

Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo **54%**)	**Índice: 53,86%** **Despesa com Pessoal** **RCL**	 17.235.728,04 31.998.268,87
Indicador		
IEGM[7] Índice de Efetividade da Gestão Municipal	Média dos municípios rondonienses (em fase de adequação): Resultado do Município em exame (**baixo nível de adequação**). Não houve evolução do resultado geral do IEGM municipal em 2018, o município permanece na faixa "C". Esta situação pode ser atribuída à **piora dos indicadores** i-Educação e i-Fiscal em relação ao exercício de 2017. Destaca-se que os indicadores i-Educação, i-Planejamento e i-Fiscal estão abaixo da média dos demais municípios do estado.	**C+** **C**

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica opinou pela **aprovação com ressalva das contas**, entendimento com o qual o *Parquet* converge, utilizando-se, pois, como razões de opinar os fundamentos do laborioso trabalho empreendido pela unidade técnica da Corte, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC[8].

Pontualmente, dois temas merecem destaque: (i) o **excesso de alterações orçamentárias**; (ii) e, o **resultado da avaliação financeira** realizada nas presentes contas.

Acerca das alterações orçamentárias, o corpo técnico apontou que foram realizadas em excesso, porquanto os créditos abertos com base em fontes previsíveis representaram 21,55% do orçamento inicial, ferindo o princípio do

[7] O Tribunal, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/20163, 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] 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.

planejamento orçamentário, bem como prejudicando a utilidade da peça orçamentária.

Em suas justificativas (ID 793003), os jurisdicionados alegam que o Município, ao longo do exercício, destinou à contrapartida de convênios uma parcela significativa de seu orçamento. Além disso, afirmam que as modificações foram necessárias para o atendimento das necessidades prioritárias da sociedade.

Com razão o corpo técnico ao afirmar que o planejamento da entidade deve ser aperfeiçoado, de modo que se possa, desde a elaboração da peça orçamentária considerar as possíveis despesas com **contrapartidas** de convênios e ainda outras, cuja previsão seja plenamente possível.

Dessa forma, nos exatos termos e fundamentos do que consta no relatório técnico conclusivo (ID 799789), *ut infra*, o *Parquet* entende pela permanência do Achado A4:

> Destacamos que para que o orçamento anual seja útil na utilização do cumprimento dos objetivos deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir a ações planejadas e aplicações de recursos e alcance da finalidade proposta, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações do orçamento em meio a execução de forma a desvirtuar a programação orçamentária.
>
> O Tribunal de Contas por meio da sua jurisprudência considera que as alterações orçamentárias podem ocorrer até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação, sendo que a avaliação empreendida demonstrou o seguinte resultado:
>
> Tabela – Cálculo do Excesso de Alterações do Orçamento (R$)

Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias		
Dotação inicial (LOA) (a)	32.875.305,48	100,00%
Anulações de dotação (b)	7.084.293,85	21,55%
Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)	7.084.293,85	21,55%
Situação: Houve excesso de alterações		

> Verificamos que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 18.713.456,66, sendo que deste total o valor de R$ 7.084.293,85 corresponde a fontes previsíveis (anulação de despesa), o equivalente a 21,55% do orçamento inicial (R$ 32.875.305,48) contrariando a jurisprudência

desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para mudança da programação orçamentária.

Os responsáveis apresentaram esclarecimentos, alegando que foram realizadas altas despesas de contrapartida de convênios, além de aumento nos investimentos para o transporte escolar do município. Contudo, as justificativas não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

Prosseguindo a análise, relevante matéria a ser tratada é a **avaliação financeira**, realizada pelo corpo técnico, que concluiu pela suficiência financeira geral no montante de R$ 2.846.993,42, sendo R$ 611.168,61 atinente as fontes livres e R$ 2.235.824,81 atinentes às fontes vinculadas.

Por outro lado, apontou a **insuficiência financeira para cobertura de obrigações no montante de R$ 4.753,45,** em face do somatório das **fontes vinculadas deficitárias no total de R$ - 615.922,06 e da disponibilidade das fontes livres, no montante de R$ 611.168,61.**

Eis o quadro elaborado pelo corpo instrutivo que demonstra a composição da insuficiência financeira de R$ 4.753,45 (ID 799784):

Tabela - Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos

Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos	
Total dos Recursos não Vinculados (a)	611.168,61
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	- 615.922,06
Resultado (c) = (a + b)	- 4.753,45
Situação [SE(c > 0 = Suficiência financeira) (c < 0 = Insuficiência financeira)]	Insuficiência financeira

Tabela - Identificação das Fontes de Recursos com Disponibilidade Negativa

Identificação dos Recursos com Disponibilidade Negativa	Valor (em R$)
Transferências do FUNDEB 60%	-615.922,06

No que toca ao déficit das fontes vinculadas, restou demonstrado que se trata da conta vinculada do Fundeb 60%, cujo saldo ao final do exercício apresentou insuficiência de R$ 615.922,06.

Em sua defesa, o responsável alegou que a existência de despesas do Fundeb com insuficiência financeira ocorreu devido a falhas no controle de disponibilidades e ainda em face de dificuldades financeiras. Alegam, ainda, que essas despesas serão arcadas com recursos do exercício subsequente e que a situação estará regularizada na próxima prestação de contas.

Diante das argumentações do gestor, o corpo técnico entendeu pela manutenção da impropriedade atinente ao Achado A7. No entanto, sopesou que o resultado geral é imaterial frente à arrecadação do Município no exercício de 2018, *in verbis* (ID 799789):

> Identificamos um Déficit Financeiro no valor R$ 4.753,45 devido as disponibilidades de caixa não serem suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2018. Os responsáveis em seus esclarecimentos confirmaram (ID 793003, pág. 15/16) a existência de despesas do Fundeb com insuficiência financeira, devido a falhas no controle de disponibilidades, e dificuldades financeiras. Contudo, consideramos que o valor de R$ 4.753,45 (remanescente depois da compensação dos recursos próprios) é imaterial frente à receita arrecadada do município (R$ 36.934.201,35).
>
> Concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa, exceto pela ocorrência descrita, são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2018, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1°, §1°, e 9º da Lei Complementar 101/2000.
>
> Assim, faz-se oportuno alertar à Administração:
>
> **ALERTA**
>
> Que a Administração estabeleça controles rigorosos das disponibilidades para evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, no final do exercício.

Na visão do *Parquet*, não são balizas percentuais ou critérios de materialidade que podem afastar a responsabilidade do Chefe do Executivo, pois incumbe a ele o dever de manter o orçamento equilibrado, consoante preconiza o art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivo que não estabelece parâmetros percentuais para avaliação da expressividade do desequilíbrio.

Nesse contexto, o fato da insuficiência ser imaterial diante da receita arrecadada não constitui motivo hábil a ensejar, automaticamente, entendimento pela aprovação das contas.

Deve-se considerar, sim, o disposto no art. 47, §4º, do Regimento Interno da Corte de Contas[9], que estabelece que a rejeição das contas do Chefe do Executivo, diante de irregularidades na execução orçamentária ou no Balanço Geral, se dará quando houver *"exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração"*, resultando em *"distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental"*.

In casu, não se constata o "*exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração"* (art. 47, §4, RITCER), vez que o saldo deficitário de uma única fonte vinculada é quase totalmente coberto por recursos próprios da municipalidade, pelo que se infere que não haverá impacto substancial na gestão do exercício seguinte.

Historicamente, os déficits financeiros encontrados nas contas de governo são reputados como falhas gravíssimas no âmbito dessa Corte, que vem ensejando, por si só, a emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas[10], nos termos do art. 35 da Lei Complementar n.º 154/96 c/c art. 38, § 1º, do Regimento Interno do TCER.

---

[9] Art. 47. [...]
§4º. Ao emitir opinião de auditoria adversa sobre o balanço geral ou sobre a execução do orçamento, o Tribunal indicará a rejeição das contas prestadas se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

[10] No mesmo sentido, a Egrégia Corte de Contas tem os seguintes precedentes: Processo 1512/2013/TCER; Processo 0770/2013/TCER; Processo 1823/2013/TCER; Processo 1505/2013/TCER; Processo 1534/2013/TCER; Processo 099/2013/TCER; Processo 1552/2013/TCER; Processo 1639/2013/TCER; Processo 1410/2014/TCER; Processo 1038/2014/TCER; Processo 0955/2014/TCER e Processo 1423/2014/TCER.

Excepcionalmente, neste caso, a falha não se apresenta revestida da relevância que lhe é comum. Isso porque, considerando a existência de recursos livres para cobrir a quase totalidade do déficit da fonte vinculada, torna-se desarrazoado considerar que o Poder Executivo de Alto Alegre dos Parecis tenha apresentado, ao fim do exercício de 2018, desequilíbrio por fontes (art. 1º, § 1º c/c parágrafo único do art. 8º e 50, incisos I e III, da LRF).

Esse, inclusive, foi o entendimento da Corte ao apreciar as contas do Poder Executivo Municipal de Urupá, atinente ao exercício de 2016 (Processo n. 1534/17/TCER), no qual o Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, seguindo o voto do relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, emitiu parecer pela aprovação com ressalvas daquelas contas, considerando desarrazoada a reprovação das contas diante da existência de insuficiência financeira no montante de R$ 9.334,08, *litteris*:

> ACÓRDÃO
>
> Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam sobre as Contas Anuais do Poder Executivo Municipal de Urupá, relativas ao exercício financeiro de 2016, último ano de mandato do Senhor Sérgio do Santos, Chefe do Poder Executivo, tendo a Senhora Cleudineia Maria Nobre, responsável pela Contabilidade e o Senhor Fred Rodrigues Batista, na qualidade de Controlador Interno, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, 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 BENEDITO ANTÔNIO ALVES, por unanimidade de votos, em:
>
> I – EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Urupá, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Sérgio dos Santos, CPF n. 625.209.032-87, Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, ressalvados os atos e as contas da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:
>
> [...]

> 1.9. Infringência às disposições insertas nos arts. 1º, §1º, 9º e 42, da Lei Complementar Federal n. 101/00, pela insuficiência financeira para cobertura de obrigações (fontes livres), no montante de R$9.334,08 (nove mil, trezentos e trinta e quatro reais e oito centavos), mitigada, no caso concreto, pela suficiência financeira no geral, no valor de R$2.138.892,73 (dois milhões, cento e trinta e oito mil, oitocentos e noventa e dois reais e setenta e três centavos), pelo cotejo das fontes (livres e vinculadas) que apresentam superávit, no valor de R$12.570,69 (doze mil, quinhentos e setenta reais e sessenta e nove centavos); e pela inexpressividade do valor;

Assim, o *Parquet* entende que a irregularidade em voga não deve ensejar opinativo de reprovação, vez que não fora demonstrada conduta negligente do gestor em relação ao resultado negativo observado e, notadamente, diante da baixíssima possibilidade de que esse resultado impacte negativamente as gestões futuras.

Apesar disso, necessário determinar ao gestor que estabeleça rigorosos controles das disponibilidades para evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, ao final do exercício.

Insta destacar, ainda, que o corpo técnico demonstrou em item específico de seu relatório conclusivo (item 5 – ID 799789) o não cumprimento de algumas determinações e recomendações proferidas nas contas dos exercícios anteriores, as quais deverão constar no rol de irregularidades ensejadoras de ressalvas às contas[11], ressaltando que a reincidência no descumprimento de

---

[11] São elas:

ii) Acórdão APL-TC 00570/17 – Processo nº 1473/17 - (Item III) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que: (Item III, "a") realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;

Situação: Não atendeu.

Comentários: Foram encontradas distorções na dívida ativa do município, e os esclarecimentos trazidos pelos responsáveis não foram suficientes para modificar a situação encontrada.

(Item III, "b") apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

determinações proferidas pelo Tribunal pode ensejar, *per si*, a reprovação das contas.

Além disso, o corpo técnico sugeriu a expedição de diversos alertas à Administração, os quais são roboradas pelo *Parquet*, sendo destacados ao final deste parecer.

Quanto à **qualidade da educação**, malgrado o índice de desenvolvimento da educação básica – Ideb não tenha sido abordado no relatório

---

Situação: Não atendeu.

Comentários: Apesar das justificativas apresentadas sobre esse quesito, os responsáveis não se manifestaram sobre o plano de ação exigido.

(Item III, "b", iv.) dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que não foi possível atender essa determinação em razão de falta de limite para realizar despesas com pessoal.

(Item III, "b", v.) dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da Carta Magna;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que o setor de fiscalização tributária tem apenas um fiscal e mais dois servidores. Afirmam que para atender a demanda, o número de servidores é insuficiente.

(Item III, "b", vii.) adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram a existência de dificuldades de pessoal capacitado para atuar no setor de fiscalização, que atualmente tem apenas um técnico.

(Item III, "b", viii.) criar controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram a existência de dificuldades de pessoal capacitado para atuar no setor de fiscalização, que atualmente tem apenas um técnico.

(Item III, "b", xi.) adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345 e em consonância com a Lei Federal n. 5.194/1966;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que o município não tem pessoal capacitado para a execução da Planta Genérica de valores, nem recursos financeiros para contratar serviços técnicos especializados.

técnico conclusivo[12], dada a relevância do tema, o *Parquet* considera necessário registrar que a despeito de o município estar evoluindo no Ideb desde 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental (4ª série/5º ano) e ter ultrapassado em 2017 a meta projetada para 2019[13], há ainda muito o que evoluir na educação.

Isso porque é cediço a importância de educação com qualidade para o desenvolvimento dos potenciais humanos e de Rondônia, assim como a disparidade substancial do estágio do ensino de crianças e adolescentes no Brasil, em termos de abrangência e qualidade, quando contrastamos o que ocorre aqui com a realidade de outros países.

O Plano Nacional da Educação fixou diretrizes, dentre elas a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação e a melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Para tanto estabeleceu metas e prazos para cumprimento, que segundo auditoria implementada não estavam sendo plenamente cumpridas em 2017 (processo nº 3094/2017).

[12] O Ideb é calculado de dois em dois anos a partir dos dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho obtidas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).
Metas projetadas para Ideb 2017 (5,30) e 2019 (5,6)
Ideb observado em 2017 (5,7)
[13]

Nessa senda, opina esse *Parquet* de Contas pela determinação de providências, que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação, assim como outras medidas que objetivem a melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais.

Por fim, insta destacar a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das presentes contas, concluindo que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (ID 759034).

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas prestadas pelo Senhor Marcos Aurélio Marques Flores – Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativas ao exercício de 2018, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades remanescentes:

> 1 - Previsão da receita no Balanço Orçamentário incompatível com Projeção aprovada pelo Tribunal, sendo que ficou abaixo (-9,97) da margem de razoabilidade (-5% até +5);
>
> 2 - Houve excesso de alterações orçamentárias, verificamos que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R$ 18.713.456,66, sendo que deste total o valor de R$ 7.084.293,85 corresponde a fontes previsíveis (anulação de despesa), o equivalente a 21,55% do orçamento inicial (R$ 32.875.305,48) contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para mudança da programação orçamentária.
>
> 3 - Divergência no valor de R$-195.071,44 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R$1.408.227,44) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R$1.603.298,88). Contrariando os Itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público; artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964; e procedimentos técnicos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 7ª Edição.

4 - Não cumprimento das seguintes determinações proferidas pelo Tribunal:

ii) Acórdão APL-TC 00570/17 – Processo nº 1473/17 - (Item III) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que: (Item III, "a") realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;

Situação: Não atendeu.

Comentários: Foram encontradas distorções na dívida ativa do município, e os esclarecimentos trazidos pelos responsáveis não foram suficientes para modificar a situação encontrada.

(Item III, "b") apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

Situação: Não atendeu.

Comentários: Apesar das justificativas apresentadas sobre esse quesito, os responsáveis não se manifestaram sobre o plano de ação exigido.

(Item III, "b", iv.) dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que não foi possível atender essa determinação em razão de falta de limite para realizar despesas com pessoal.

(Item III, "b", v.) dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da Carta Magna;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que o setor de fiscalização tributária tem apenas um fiscal e mais dois servidores. Afirmam que para atender a demanda, o número de servidores é insuficiente.

(Item III, "b", vii.) adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram a existência de dificuldades de pessoal capacitado para atuar no setor de fiscalização, que atualmente tem apenas um técnico.

(Item III, "b", viii.) criar controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram a existência de dificuldades de pessoal capacitado para atuar no setor de fiscalização, que atualmente tem apenas um técnico.

(Item III, "b", xi.) adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345 e em consonância com a Lei Federal n. 5.194/1966;

Situação: Não atendeu.

Comentários: os responsáveis alegaram que o município não tem pessoal capacitado para a execução da Planta Genérica de valores, nem recursos financeiros para contratar serviços técnicos especializados.

2. determinar a administração a observância dos seguintes alertas emitidos pelo corpo técnico da Corte (Item 7 – ID 799789):

Em decorrência das distorções, irregularidades e deficiências apontadas no capítulo 3 e 4, propõe-se:

7.1. Alertar à Administração do Município para que planeje o orçamento com base nos estudos da projeção da receita.

7.2. Alertar à Administração do Município para que evite modificar o orçamento excessivamente.

7.3. Alertar à Administração do Município para que estabeleça controles rigorosos das disponibilidades a fim de evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, no final do exercício.

7.4. Alertar à Administração do Município acerca da necessidade de aprimorar as técnicas de planejamento das metas fiscais quando da elaboração/alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o vigente Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerando as mudanças promovidas na metodologia de apuração dos resultados nominal e primário, tendo em vista a possibilidade do Tribunal emitir opinião pela não aprovação da contas anuais no próximo exercício no caso de descumprimento das metas estabelecidas.

7.5. Alertar à Administração do Município para que adote medidas para não extrapolar o limite da Despesa Total com Pessoal, considerando que esta já se encontra acima do limite prudencial.

7.6. Determinar à Administração do Município que determine ao Controle Interno o acompanhamento das ações relativas ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão APL-TC 00570/17 (Processo nº 1473/2017), Item III, subitens "a", "b", "b.i", "b.iv", "b.v", b.vii", "b.viii", "b.ix", "b.x", "b.xi", "c" e "e"; e informe no Relatório Anual de Auditoria o andamento de cada ação, sendo que aquelas não atendidas em sua completude estejam acompanhadas de justificativas e prazo para conclusão futura.

7.7. Alertar à Administração do Município acerca a possibilidade de o Tribunal emitir opinião pela não aprovação das contas anuais no próximo exercício no caso de inconsistência entre as informações contábeis e não cumprimento das determinações.

3. determinar a administração a adoção de medidas que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação, assim como outras medidas que objetivem a melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais.

Este é o parecer.

Porto Velho, 03 de setembro de 2019.

Yvonete Fontinelle de Melo
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

S-8

Em 3 de Setembro de 2019

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

YVONETE FONTINELLE DE MELO

PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS