



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PARECER N. : 0419/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 1427/2018

**ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE ESPIGÃO DO OESTE - EXERCÍCIO DE 2017**

RESPONSÁVEL: NILTON CAETANO DE SOUZA - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Espigão do Oeste, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Nilton Caetano de Souza – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 28.03.2018, 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. 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n. 05/96).

O corpo técnico emitiu o relatório inicial (ID 650436), no qual fez constar os seguintes achados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A1. Inconsistências das informações contábeis: a) Divergência no valor de R\$90.452,10 entre o saldo apurado do “Superávit/Déficit financeiro” (R\$55.583.213,06) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$55.673.665,16);

A2. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); b) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); c) Ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); d) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); f) Ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); g) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); h) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); i) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); j) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); k) 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); l) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal));

A3. Renúncia de receitas sem atendimento das disposições legais: Avaliação da Lei de concessão de benefícios fiscais, Lei nº 1.983/2017;

A4. Programação financeira sem atendimento às disposições legais: a) A programação financeira apresentou apenas o saldo total mensal, sem caracterizar o tipo de receita nas estimativas. b) Na estimativa de arrecadação não foi considerado a sazonalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e, c) O cronograma de execução mensal de desembolso não é compatível com as metas fiscais definidas para o exercício, tendo previsto um gasto acumulado até dezembro de R\$ 71.248.676,72, sendo que na LDO foi prevista a arrecadação de R\$ 56.963.525,00, logo, apresentando uma divergência entre o decreto da programação financeira e a LDO.

Ato seguinte, o Conselheiro Relator exarou o Despacho de Definição de Responsabilidade DM-0201/2018-GCPCN, concitando os responsáveis a apresentarem razões de justificativas para os achados constantes do relatório técnico inicial.

Em seu relatório conclusivo (Documento ID 682556), 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

[...] 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) **Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1739/2013 - PPA, Lei nº 1943/2016 - LDO e Lei nº 1967/2016 - LOA)**, em face de (a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (c) Ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (i) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

ii) Não atendimento das disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 na Programação financeira, especificamente em relação: a) a programação financeira apresentar apenas o saldo total mensal, sem caracterizar o tipo de receita nas estimativas; b) na estimativa de arrecadação não considerar a sazonalidade; e, c) o cronograma de execução mensal de desembolso não ser compatível com as metas fiscais definidas para o exercício;

iii) Não atendimento das disposições do art. 150, § 6º, da CF, e art. 14 da LRF na concessão de renúncias de receita no exercício de 2017, em razão da concessão de remissão e anistia por meio da Lei 1983/2017 sem, contudo, implementar medidas de compensação de receita bem como não demonstrar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

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, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu que as contas estão aptas a receber **Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas**¹.

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

É o relatório.

Primeiramente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Espigão do Oeste alcançou R\$ 64.828.534,10, 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 sistemática empregada pela Secretaria Geral de Controle Externo na análise das contas de governo, que inclui a realização de auditorias em áreas de vital relevância, a exemplo da auditoria financeira, 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 e da conjuntura fiscal e orçamentária do ente.

Nesse sentido, o relatório conclusivo emitido pela unidade técnica da Corte (Documento ID 682556) apresenta os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na **Execução do Orçamento**², assim

¹ *Verbis*: Em que pese a relevância das ressalvas sobre a opinião da execução orçamentária, especificamente, quanto à concessão de renúncias de receitas sem estimativa do impacto dos benefícios e as deficiências na definição da programação financeira, as situações não possuem efeitos generalizados sobre as Contas do Chefe do Executivo, ou seja, não têm capacidade de macular os resultados apresentados pela Administração no exercício. Por todo o exposto, opinamos no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Nilton Caetano de Souza, estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pela Câmara Municipal.

² Exceto pelo não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento, pela renúncia de receitas e pela programação financeira sem atendimento às disposições legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como a fidedignidade do **Balanço Geral do Município** na representação da situação financeira em 31.12.2017.

O quadro a seguir apresenta os resultados de maior relevância extraídos das contas prestadas e das auditorias realizadas:

Descrição		Resultado	Valores (R\$)
Gestão Orçamentária	Abertura de créditos adicionais	LOA - Lei 1967 de 12.12.2016.	
		Dotação Inicial:	65.259.576,00
		Autorização Final	72.382.071,23
		Despesa empenhada	56.572.264,61
		Economia de Dotação	15.809.806,62
		Créditos abertos na ordem de R\$ 1.769.116,51 (2,71% do orçamento inicial) com base na LOA que autorizou a abertura de créditos adicionais de até 15%).	
		O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R\$ 3.104.844,77 (4,76% do orçamento inicial R\$ 65.259.576,00), sendo que a Corte já firmou entendimento, que o limite máximo é de 20% do orçamento inicial, pelo que se conclui que não houve excesso de alterações orçamentárias.	
Resultado Orçamentário	Superávit Consolidado:	8.256.269,49	
	Receitas arrecadadas	64.828.534,10	
	Despesas empenhadas	56.572.264,61	
	RPPS: (Após ajustes) Superávit:	7.749.289,41 506.980,08	
Limite de Repasse ao Poder Legislativo (Limite Máximo de 7%)	Índice: 6,95%		
	Repasse Financeiro realizados no período (Balanço Financeiro da Câmara) Receita Base:	2.827.728,00 40.665.273,59	
Limite da Educação (Mínimo 25%) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Aplicação no MDE: 33,65%	12.561.513,06	
	Receita Base	37.325.642,41	
Limite do Fundeb (Mínimo 60% e Máximo 40%)	Total aplicado (98,66%)	10.369.791,86	
	Remuneração do Magistério (80,81%)	8.494.171,77	
	Outras despesas do Fundeb (17,84%)	1.875.620,09	



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Gestão Financeira/ Patrimonial	Limite da Saúde (Mínimo 15%)	Total aplicado: 28,43% Receita Base	10.610.762,78 37.325.642,41
	Arrecadação da Dívida ativa	Percentual Atingido: 29,81% Arrecadação: Saldo inicial Resultado: Bom desempenho	416.799,43 1.398.344,48
	Equilíbrio Financeiro	Suficiência Financeira: (Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2017) Fontes livres: Fontes vinculadas Fontes Deficitárias Vinculadas Convênios não repassados (TC 38) ³	56.695.442,65 1.529.414,76 55.166.027,89 -246.939,81 1.383.883,66
	Meta de resultado nominal	Análise Prejudicada Assim manifestou-se o corpo técnico: "A meta de resultado nominal projetou uma redução do estoque da dívida fiscal líquida em R\$730.731,74, entretanto o resultado apurado foi aumento da dívida fiscal líquida de R\$789.615,86. Destaca-se, entretanto, que segundo nova metodologia de apuração estabelecida pelo MDF/STN (7º Edição, p. 551), válida para 2017, "Se o saldo da linha DEDUÇÕES (II) deste demonstrativo for superior ao saldo da linha "DÍVIDA CONSOLIDADA", o valor da linha DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I – II) será igual a (0) "zero". Em razão da divergência ocasionada pela nova metodologia de apresentação do Demonstrativo de Resultado Nominal definida no MDF/STN (7º Edição, p. 551) não opinamos quanto ao atendimento ou não da meta de resultado nominal. "	
	Meta de resultado primário	Atingida Meta: Resultado:	1.204.835,59 5.394.488,28
	Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo 54%)	Índice: 53,82% Despesa com Pessoal RCL	30.702.179,99 57.048.589,55
Índice do	IDEB (ano 2017)	4ª série/5º ano: Meta:	5,5

³ O valor considerado pelo corpo técnico (R\$ 1.661.650,29) como convênios empenhados e não repassado diverge do TC 38 (R\$ 1.383.883,66). Em razão disso, a apuração do superávit financeiro nas fontes vinculadas, assim como o valor da suficiência financeira geral, estão divergentes daqueles calculados pela equipe técnica, como se explanará neste parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	Resultado: O resultado evidencia que o município vem evoluindo no Ideb desde o ano de 2005 e que o resultado do exercício de 2017, para os anos iniciais do ensino fundamental (4ª série/5º ano), já supera a meta projetada para 2021. Contudo, para a séries finais do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano) o resultado (4,5) do exercício de 2017 não alcançou a meta projetada (5,1) para o exercício.	5,9
IEGM (baseia-se em "sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação")	Média dos municípios rondonienses (baixo nível de adequação); Resultado do Município em exame (baixo nível de adequação). O Município manteve a nota geral do IEGM obtida no exercício anterior, estando na média dos municípios rondonienses.	C C

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

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica opinou pela **aprovação com ressalvas das contas**, entendimento com o qual o *Parquet* converge, utilizando-se, pois, como razões de opinar os fundamentos do laborioso trabalho empreendido, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC⁴.

Insta destacar que a equipe técnica se manifestou no relatório conclusivo acerca da **disponibilidade financeira de recursos livres e vinculados**, conforme fls. 36-37 do Documento ID 682556, apontando uma suficiência financeira de R\$ 55.443.794,52 nas fontes vinculadas e de R\$ 1.529.414,76 para as fontes livres, *verbis*:

⁴ Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

Tabela - Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	56.575.881,59	2.559.519,75	59.135.401,34
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	17.068,11	0,00	17.068,11
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	236.102,31	68.647,77	304.750,08
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	998.937,29	266.944,66	1.265.881,95
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	9.665,32	9.665,32
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	55.323.773,88	2.214.262,00	57.538.035,88
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	1.541.629,65	322.981,37	1.864.611,02
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	53.782.144,23	1.891.280,63	55.673.424,86
Recursos de Convênios não Repassados (TC-38) (i)	1.661.650,29	0,00	1.661.650,29
Subavaliação das obrigações financeiras - Empenhos indevidamente cancelas (j)	0,00	361.865,87	361.865,87
Disponibilidade de Caixa (Depois dos ajustes) (l) = (h + i - j)	55.443.794,52	1.529.414,76	56.973.209,28

Fonte: Sigap e Análise Técnica

Todavia, afigura-se necessário corrigir **erro material existente** no total de recursos de convênios não repassados (anexo TC 38), que consta na tabela acima como sendo R\$ 1.661.650,29, quando, em verdade, totaliza R\$ 1.383.883,66⁵, consoante Anexo TC 38 (ID 595899).

Isso porque, como se constata no referido anexo, os **convênios empenhados no exercício** totalizam R\$ 3.295.559,96, enquanto o valor dos **convênios recebidos** somam R\$ 1.911.676,30. Sendo assim, conclui-se que a diferença a receber é de R\$ 1.383.883,66. Vejamos excerto do Anexo TC 38:

Valores em reais						
Ítem	Convênio	Valor Contrapartida	Valor Recebido	Valor Empenhado	Valor a Receber	Déficit no Exercício
1	509.702,51		379.728,38	509.430,75	129.974,13	129.974,13
2	1.945.352,48		953.226,49	1.614.969,89	992.125,99	992.125,99
3	1.800.000,00		578.721,43	1.171.159,32	1.221.278,57	592.437,89
	4.255.054,99		1.911.676,30	3.295.559,96	2.343.378,69	1.714.538,01

⁵ R\$ 3.295.559,96 (valor dos **convênios empenhados no exercício**) – R\$ 1.911.676,30 (**valor recebido**)= R\$ 1.383.883,66 (valor não repassado), conforme TC 38 (ID 595899).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, após considerar o valor correto de recursos de convênios empenhados no exercício cujos recursos não foram recebidos (R\$ 1.383.883,66), tem-se que a disponibilidade de caixa de recursos vinculados totaliza R\$ 55.166.027,89 e a disponibilidade total (recursos vinculados e livres) apresenta-se no valor de R\$ 56.695.442,65.

Segundo a unidade técnica foram detectadas fontes vinculadas deficitárias no montante de R\$ 246.939,81, as quais se encontram amparadas pela suficiência financeira de recursos livres que totaliza R\$ 1.529.414,76.

Logo, constata-se que o princípio do equilíbrio preconizado no art. 1º, §1º, da LRF, foi cumprido sob o aspecto financeiro.

Outra matéria que merece destaque, diz respeito à **renúncia de receitas**, impropriedade detectada pela equipe técnica no relatório inicial.

Sobre a impropriedade, objeto de responsabilização do gestor mediante DM-0201/2018-GCPCN, foram apresentadas justificativas, sintetizadas pela equipe de instrução da seguinte forma:

Em síntese, os responsáveis esclarecem que (ID 661721) por orientação e recomendação deste Tribunal, passou a efetivar a cobrança judicial para os créditos inscritos em dívida ativa, situação que gerou uma demanda por Moratória em razão do volume de créditos protestado, fazendo que muitos contribuintes procurassem a Fazenda Pública Municipal para renegociar a dívida.

Assim, foi aprovada a Lei 1.983/17 (Lei de Moratória) que teve como finalidade promover a regularização dos créditos tributário municipais, propiciando a redução de multa punitivas, multas moratórias e de juros de mora incidentes sobre tributos aos contribuintes que aderissem ao programa e recolhessem os respectivos tributos até determinada data.

Esclarecem ainda que entendem que multas e juros de mora não configuram tributos, mas meras sanções pelo inadimplemento da obrigação tributária e que ao promulgar a Lei 1.983/2017, o Município teve a intenção de recuperar os créditos tributários inscritos na Dívida Ativa, sem incorrer em renúncia fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por sua vez, os técnicos da Corte analisaram diligentemente os argumentos ofertados e concluíram, *verbis*:

Primeiramente esclarece-se que de acordo com o Código Tributário Nacional – CTN, moratória versa sobre a dilação do prazo para pagamento do tributo. Logo, uma vez concedida, tem-se a extensão do prazo para adimplemento da obrigação tributária.

A moratória deve ser dada em circunstância excepcionais, como calamidade pública e desastres naturais, é excepcional, pois em regra, o ente público deve respeitar o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, ainda que não esteja renunciado ao pagamento, o retardamento deste impacta no orçamento.

De acordo com os esclarecimentos dos responsáveis, a Lei 1.983/2017 além de conceder dilação do prazo para pagamento em algumas circunstâncias (moratória) também concedeu remissão – perdão de juros de mora, e anistia – perdão de multa punitivas, ou seja, a lei previu concessão de benefício fiscal.

Quanto a alegação de que as multas e juros de mora não sejam tributos, cabe esclarecer que a multa e juros de mora não ter caráter punitivo e sua finalidade primordial é desestimular o cumprimento da obrigação fora do prazo, sendo devidas quando o contribuinte estiver recolhendo espontaneamente um débito vencido. Já a multa punitiva, esta sim, que a origina, não é a inadimplência, mas sim o descumprimento de um dever instrumental (obrigação acessória).

Em se tratando de dívida ativa, a Lei 4.320/64 define que:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Assim, verifica-se que tanto o principal como os juros são tratados como dívida ativa tributária, pois não se pode separar o acessório do principal. Não devendo prosperar as alegações dos responsáveis de que multas moratórias, juros de mora não sejam tributos, ressaltando que a LRF fala em renúncia de receita e não renúncia de tributos, e tanto, juros e multa moratória como multas punitivas são receitas públicas.

Quando aos benefícios fiscais que foram concedidos pela Lei 1.983/2017, verifica-se tratar de remissão de juros e multas de mora e anistia de penalidade por descumprimento de obrigação acessória e não apenas de concessão de moratória.

Sem adentrarmos aqui na análise de conceitos e definições básicas do Direito Tributário, como sujeito ativo, sujeito passivo, obrigação tributária, dívidas principal e acessória, dentre outros, mostra-se importante destacar que tal legislação municipal, tem por foco beneficiar o sujeito passivo de uma obrigação tributária já regularmente constituída, vencida e não paga, frustrando, assim, a expectativa do ente público de receber aqueles valores como receita para aplicação dos correlatos recursos em finalidades públicas e sociais as mais diversas.

Ao conceder um “benefício” de natureza tributária, a Lei Municipal 1.983/2017 permitiu ao contribuinte devedor que fizesse o recolhimento daquela dívida sem o valor correspondente aos juros e à multa sobre ela incidentes, ou seja, aquilo que o Município previa como valor total inscrito em dívida ativa é recebido a menos em razão de uma lei permissiva, que concede ao contribuinte devedor o direito de efetuar o pagamento de seu tributo apenas com o principal e sua atualização monetária, sem efetuar o recolhimento dos valores relativos a juros ou multa.

Dessa forma, faz-se necessário o cumprimento dos requisitos no Art. 14, II da Lei Complementar 101/2000 exige que nesses casos, o Ente deverá adotar as medidas de compensação, quais sejam, aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, fato que não foi demonstrado na Lei de Concessão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conclusão:

Pelas razões expostas, conclui-se que os esclarecimentos dos responsáveis não foram suficientes para descaracterização da situação encontrada.

Com efeito, a regularidade fiscal da renúncia de receitas está condicionada, na forma do artigo 14 da LRF, à: (a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita, conforme o anexo de metas fiscais da LDO; e (b) realização de medidas de compensação. Todavia, pelo que se apurou, não foi comprovada a adoção de medidas compensatórias, nem consta do Anexo de Metas Fiscais da LDO do exercício, o cumprimento das referidas exigências.

A propósito, ao analisar o atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)⁶, a equipe técnica identificou as seguintes falhas relacionadas à matéria, *litteris*:

[...]

e) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

[...]

k) 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);[...].

Como se verifica da análise dos esclarecimentos que ora colaciono, a falha relacionada à ausência na LDO da compensação da renúncia de receita não foi sanada:

Quanto ao item “e”

Conforme LDO (ID 661722, pág. 74), consta o Anexo da estimativa e medidas de compensação de renúncia de receitas,

⁶ Achado A2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contudo, **não consta no anexo, quais são tais medidas de compensação de receitas**, por exemplo: majoração ou criação de tributos, aumento de base de cálculo, aumento de alíquota. – Art. 14 LRF. Dessa forma os esclarecimentos não descaracterizam a situação encontrada.

Quanto ao item “k”

O demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia tem aplicabilidade na União e Estados. Dessa forma os esclarecimentos descaracterizam a situação encontrada. (grifei)

Nesse passo, embora não se possa afirmar o valor da renúncia ora em questão⁷, tem-se como suficiente para a formação de convicção de que a falha é procedente, haja vista que a observância do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal não restou comprovada nos autos, de fato.

Contudo, sem o aprofundamento necessário, entendo que a falha, por si só, não se mostra capaz de macular as contas em exame, cabendo exarar recomendação para que o gestor não incorra na impropriedade nos próximos exercícios sob pena de reincidência.

Quanto à gestão previdenciária do Município, registro que o corpo técnico consignou à fl. 35 do relatório conclusivo, que se encontra em conformidade com as disposições legais:

A análise revelou que o município cumpriu tanto com a evidenciação adequada do Passivo Atuarial da Entidade bem como com suas obrigações de repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, de pagamento da contribuição patronal e de pagamento dos parcelamentos.

Ante o exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Município no exercício de 2017 está em conformidade com as disposições do Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial).

⁷ O que exigiria uma perícia contábil e, quiçá, diligências probatórias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por fim, insta destacar que 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 (Documento ID 595888):

[...] Desse modo, tendo por base os exames e informações levantadas na análise dos processos, no relatório de auditoria, na coleta de dados e informações obtidas em análises às receitas e despesas, relatórios de gestão fiscal e relatório resumido da execução orçamentária, podemos atestar que todas as peças que compõem a prestação de contas do município, estão em consonância com a legislação, portanto, **SOMOS DE PARECER PELA REGULARIDADE DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2017**, podendo o processo ser encaminhado a autoridade superior, com vista à obtenção do pronunciamento de que trata o inciso IV, artigo 9º, da Lei Complementar nº 154/96.

Certamente, todas as recomendações constantes do Parecer da unidade de Controle Interno deverão ser observadas pelos gestores responsáveis.

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas prestadas pela Senhor Nilton Caetano de Souza – Prefeito do Município de Espigão do Oeste, relativas ao exercício de 2017, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades:

1. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal; Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e Art. 2º, II, e Art. 3º, I e III, da Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO):
a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); b) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); c) Ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Responsabilidade Fiscal); d) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e) Ausência na LDO das medidas de compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); f) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); g) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); h) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); i) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

A3. Renúncia de receitas sem atendimento das disposições legais (Art. 150, §6º da CF; Art. 14, II da LRF; e, Art. 14, §1º da LRF);

A4. Programação financeira sem atendimento às disposições legais (Art. 8º da LRF): a) A programação financeira apresentou apenas o saldo total mensal, sem caracterizar o tipo de receita nas estimativas; b) Na estimativa de arrecadação não foi considerado a sazonalidade; e, c) O cronograma de execução mensal de desembolso não é compatível com as metas fiscais definidas para o exercício, tendo previsto um gasto acumulado até dezembro de R\$71.248.676,72, sendo que na LDO foi prevista a arrecadação de R\$ 56.963.525,00, logo, apresentando uma divergência entre o decreto da programação financeira e a LDO.

2. determinar a administração a adoção das seguintes medidas:

2.1. providências que objetivem o cumprimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

2.2. abstenção de renunciar receitas sem a observância do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de reincidência;

2.3. observância à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do artigo 8º da LRF;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1427/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2.4. instituição de plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente, aqueles relacionados a qualidade dos serviços aos usuários e a conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável;

2.5. providências que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

2.6. observância dos alertas, determinações e recomendações que exaradas no âmbito da Prestação de Contas dos exercícios de 2015 e 2016 (APL TC 445/2016 - Processo n. 1556/2016 e APL TC 621/2017 - Processo n. 1523/2017/TCER);

2.7. determinação à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto as recomendações dispostas na decisão a ser prolatada, assim como no APL TC 445/2016 - Processo n. 1556/2016 e APL TC 621/2017 -Processo n. 1523/2017/TCER, manifestando-se quanto ao atendimento ou não pela Administração, sob pena de, em autos apartados, aplicação de multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar 154/96.

Este é o parecer.

Porto Velho, 09 de novembro de 2018.

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

Em 9 de Novembro de 2018



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