



Proc.: 01681/20

Fls.: \_\_\_\_\_

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

**PROCESSO:** 1681/2020–TCE-RO (Apensos: 0722/19, 0770/19, 0813/19 e 2296/19)  
**SUBCATEGORIA:** Prestação de Contas  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas - Exercício de 2019  
**JURISDICIONADO:** Município de Monte Negro  
**INTERESSADO:** Evandro Marques da Silva  
**RESPONSÁVEL:** Evandro Marques da Silva – CPF n. 595.965.622-15  
**RELATOR:** Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**SESSÃO:** 8ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de maio de 2021.

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, REPASSE AO LEGISLATIVO E DESPESA COM PESSOAL. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUPERAVITÁRIA. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS LIVRES DE QUALQUER VINCULAÇÃO PARA LASTREAR AS OBRIGAÇÕES INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR. EXECUÇÃO DE DESPESA COM FOLHA DE PAGAMENTO DO MÊS DE DEZEMBRO SEM PRÉVIO EMPENHO. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO INTEGRAL DAS CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS. CONTROLE INTERNO INEFICIENTE. GRAVES IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES. PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO. PRECEDENTES.

1. Recebe Parecer Prévio Desfavorável à aprovação quando constatada a existência de desequilíbrio financeiro, consolidado ou por fonte de recursos, não obstante tenha sido observado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação, valorização dos profissionais do magistério, ações e serviços públicos de saúde, gastos com pessoal, e repasses ao Legislativo.
2. Restou verificada a execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho, em afronta ao artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/1964 e às Normas Brasileiras de Contabilidade.
3. A análise revelou, também, a ausência de pagamento integral das contribuições patronais.
4. Remanesceram, ainda, falhas de menor gravidade, tais como: (i) excessivas alterações no orçamento (20,96%), contrariando a jurisprudência desta Corte; (ii) não atingimento da meta de resultado primário, em afronta ao Anexo de Metas Fiscais da LDO; (iii) inconsistência na apuração das metas fiscais (resultados primário e nominal) pelas metodologias acima e abaixo da linha; (iv) superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalentes de caixa”; (v) subavaliação do saldo da conta “provisões



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

matemáticas”; (vi) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa e (vii) descumprimento de determinações pretéritas desta Corte. Não houve o chamamento do responsável por tais falhas, portanto, não devem compor o rol das irregularidades que ensejam a emissão de parecer desfavorável à aprovação destas Contas. No entanto, como são objeto de ressalvas, cabe determinação para correções e prevenções, em observância à Súmula 17 desta Corte.

5. A atuação do órgão de controle interno mostrou-se ineficiente.

6. Ante a competência da Câmara Legislativa para proceder ao julgamento das contas de governo, os autos devem ser encaminhados ao Poder Legislativo Municipal para o cumprimento de seu mister.

7. Após os trâmites legais, arquivam-se os autos.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Monte Negro, exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, na condição de Prefeito Municipal, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, por unanimidade de votos, com ressalva de entendimento apresentada pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva, em:

I – Emitir parecer prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Monte Negro exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

a) insuficiência financeira por fontes de recursos, no valor de R\$ 873.703,02, para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2019, em infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e que, nos termos do art. 13, § 2º, inciso V, alínea “a” da Resolução n. 278/2019/TCE-RO desta Corte é suficiente para ensejar a emissão de opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos;

b) realização de despesa com pessoal do mês de dezembro, do exercício de 2019, no montante de R\$ 1.127.635,16, sem a prévia emissão de empenho, em grave afronta à norma legal prescrita no art. 60, da Lei Federal n. 4.320/1964, sendo, nos termos do art. 13, § 2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, motivo para emissão de opinião adversa sobre a opinião em relação à execução orçamentária;

c) pagamento parcial das contribuições patronais referente às competências dos



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

meses de março, abril, maio, novembro, dezembro e 13º do ano de 2019, no valor total de R\$ 45.581,87, em infringência ai art. 40 da Constituição Federal (Princípio do Equilíbrio Atuarial), e que nos termos do art. 13, § 2º, inciso V, alínea “i” da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, caracteriza a inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, portanto, ensejando a opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos;

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Monte Negro, relativa ao exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do desequilíbrio das contas decorrente do déficit financeiro, no montante de R\$ 873.703,02, apurado mediante a verificação de disponibilidade financeira por fonte de recursos;

III – Determinar, por ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Prefeito do Município de Monte Negro ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que:

a) estabeleça controles rigorosos das disponibilidades, de forma a evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, no final do exercício;

b) realize o pagamento tempestivo das obrigações previdenciárias, de modo a garantir a sustentabilidade e equilíbrio do sistema, de modo que não incidam valores de juros e multas decorrentes de atrasos no cumprimento de tais obrigações;

c) adote medidas de aperfeiçoamento do planejamento orçamentário de modo a evitar alterações excessivas do orçamento, com base em fontes de recursos previsíveis, observando o limite de 20% do orçamento inicial para tais alterações, de acordo com a jurisprudência da Corte de Contas;

d) promova, a partir do exercício de 2020, a representação do Passivo Atuarial no Balanço Geral do Município com observância às normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações para que o valor líquido do passivo não divirja, significativamente, do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis;

e) intensifique o aprimoramento das medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

f) edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo:

f.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa;

f.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e



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

f.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual).

g) dê cumprimento integral às determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Acórdão APL-TC 00548/18 (item III, subitens “a”, “e” e “g”) referente ao processo n. 2080/2018-TCER e Acórdão APL-TC 00244/18 (item II, subitens “2.1”, “2.8”, “2.9”, “2.10” e “2.12”) referente ao processo n. 1789/2017-TCER;

h) quanto às metas fiscais, adote medidas visando ao aprimoramento da sistemática de projeção/apuração das metas fiscais de resultados primário e nominal, de acordo com as metodologias acima e abaixo da linha;

i) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: (i) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; (ii) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e (iii) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual);

j) juntamente com o Secretário Municipal de Educação, procedam ao monitoramento do plano municipal de educação, bem como adotem medidas efetivas para o atingimento das metas previstas nos indicadores estratégicos;

k) juntamente com o Secretário Municipal de Educação, informem à Corte de Contas as medidas adotadas, pelo Município junto ao Estado de Rondônia, para dar o efetivo cumprimento da meta 3 do PNE, que tem como objetivo o atendimento das crianças do ensino médio;

IV - Determinar, por ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Controlador-Geral do Município que acompanhe e informe, por intermédio do Relatório de Auditoria Anual (integrante das contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações dispostas neste voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

V – Alertar o atual Chefe do Poder Executivo do Município Monte Negro ou a quem venha a substituí-lo ou sucedê-lo que:

a) independente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/1964;

b) atente para as consequências decorrentes do não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor sem repassá-las ao ente previdenciário, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município;

c) atente para as consequências do não atendimento das determinações que expedidas pelo Tribunal, notadamente das que serão consignadas na decisão final destes autos, bem



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

como fique advertido de que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderão ensejar, de *per si*, a emissão de parecer pela reprovação das contas do exercício de 2021;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do Município relativa ao exercício de 2021 se houve o cumprimento das determinações contidas nesta decisão;

VII - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como “Acompanhamento de Gestão”, subcategoria “Fiscalização de Atos e Contratos” e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade pelo eventual pagamento de juros e/ou multas decorrentes de atrasos no repasse ou de parcelamento de contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo do Município de Monte Negro, em face do não repasse de modo regular e tempestivo, em razão do pagamento parcial referente aos meses de março, abril, maio, novembro dezembro e 13º de 2019:

- a) relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 952577, 992520 e 992521);
- b) proposta de parecer prévio da unidade técnica (documento ID 992522);
- c) declaração da Unidade Gestora do RPPS de quitação das obrigações previdenciárias (documento ID 948834);
- d) relatório anual do controle interno (documento ID 903130);
- e) parecer ministerial n. 0056/2021-GPGMPC (documento ID 1015314);
- f) acórdão proferido nestes autos.

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento–Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade dos agentes do Controle Interno, Prefeito, e de todos aqueles que concorreram para o desequilíbrio econômico-financeiro, para a execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho, e para a ausência de pagamento integral das contribuições patronais; cuja conduta caracteriza possível prática de ato contrário aos princípios da Administração Pública;

- a) relatório anual do controle interno (documento ID 903130);
- b) relatórios trimestrais do controle interno (documentos IDs 774014, 819442 e 858204 - processo n. 0813/2019-TCER, apenso);
- c) relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 952577, 992520 e 992521);
- d) proposta de parecer prévio da unidade técnica (documento ID 992522);
- e) decisão em definição de responsabilidade DDR/DM 0152/2020-GCJEPPM (documento ID 954411);



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

- f) parecer ministerial n. 0056/2021-GPGMPC (documento ID 1015314);  
g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

**IX – Dar ciência da decisão:**

- a) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental;
- b) ao Ministério Público de Contas, na forma regimental; e
- c) à Secretaria Geral Controle Externo;

**X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno** que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Monte Negro para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

**XI - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.**

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello (Relator), Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Benedito Antônio Alves; o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, quinta-feira, 27 de maio de 2021.

(assinado eletronicamente)  
**JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
MELLO**  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
**PAULO CURI NETO**  
Conselheiro Presidente



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

**PROCESSO:** 1681/2020–TCE-RO (Apensos: 0722/19, 0770/19, 0813/19 e 2296/19)  
**SUBCATEGORIA:** Prestação de Contas  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas - Exercício de 2019  
**JURISDICIONADO:** Município de Monte Negro  
**INTERESSADO:** Evandro Marques da Silva  
**RESPONSÁVEL:** Evandro Marques da Silva – CPF n. 595.965.622-15  
**RELATOR:** Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**SESSÃO:** 8ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 27 de maio de 2021.

## RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre a prestação de contas do Poder Executivo do Município de Monte Negro, exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, na condição de Prefeito Municipal.
2. O registro nesta Corte Contas deu-se tempestivamente<sup>1</sup>, cumprindo o disposto na alínea “a” do artigo 52 da Constituição Estadual c/c o inciso VI do artigo 11 da Instrução Normativa n. 13/2004-TCER.
3. Encontram-se acostados aos autos o relatório anual, certificado de auditoria e parecer do dirigente do órgão de controle interno<sup>2</sup> manifestando-se pela regularidade sem ressalvas das contas, bem como declaração<sup>3</sup> do Prefeito demonstrando haver tomado conhecimento das conclusões contidas sobre a prestação de contas, em obediência ao artigo 49 da LC n. 154/1996.
4. A instrução preliminar<sup>4</sup> destacou a existência de impropriedades<sup>5</sup>, o que ensejou a definição de responsabilidade<sup>6</sup> do Prefeito que, embora tenha sido devidamente cientificado<sup>7</sup>, não apresentou quaisquer justificativas. Destarte, a Corte expediu certidão atestando a revelia<sup>8</sup>.
5. Em seguida, consta análise do corpo técnico concluindo<sup>9</sup> pela ocorrência das seguintes irregularidades: (i) ausência de lastro financeiro para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2019; (ii) realização de despesa com pessoal no mês de dezembro, sem a prévia emissão de empenho e, ainda, (iii) pagamento parcial de contribuições patronais. Assim, opinou pela emissão de

<sup>1</sup> O envio ocorreu em 19/05/2020. Em razão da pandemia de Coronavírus (COVID-19) o prazo final para envio das prestações de contas anuais de 2019 foi prorrogado por 60 dias (art. 4º da Portaria TCE-RO n. 245, de 23 de março de 2020).

<sup>2</sup> Documento ID 903130.

<sup>3</sup> Documento ID 903149.

<sup>4</sup> ID 952577.

<sup>5</sup> (i) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (ii) execução de despesa com folha de pagamento sem prévio empenho; e (iii) ausência de pagamento integral das contribuições patronais.

<sup>6</sup> ID 954411 – DDR/DM 0152/2020-GCJEPPM.

<sup>7</sup> Notificação pessoal realizada no dia 26/10/2020, conforme Aviso de Recebimento acostado ao ID 972272.

<sup>8</sup> Certidão final de prazo - Defesa acostada ao ID 972802.

<sup>9</sup> IDs 992521 e 992522.



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

parecer prévio pela reprovação das aludidas contas anuais, conforme estabelece o art. 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

6. Instado a se manifestar nos autos, o *Parquet* de Contas corroborou<sup>10</sup> o entendimento técnico e opinou pela emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

7. Em síntese, é o relatório.

**VOTO**

**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

8. Tendo feito estudo dos autos, passo ao exame dos tópicos analisados pela Secretaria Geral de Controle Externo – Coordenação Especializada em Finanças Municipais, no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais, repasse ao Legislativo, além dos gastos com educação, saúde e pessoal, promovidos pela Administração do Município de Monte Negro, relativos ao exercício de 2019.

**I – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

9. O orçamento fiscal do município, aprovado pela Lei Municipal n. 860, de 23 de novembro de 2018, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício no montante de R\$ 35.761.041,06.

10. A projeção da receita para o exercício de 2019 foi na ordem de R\$ 33.486.052,17 e recebeu parecer de viabilidade<sup>11</sup>.

11. Entre o orçamento consignado na LOA e a previsão da receita encaminhada a este Tribunal houve alteração de 6,79% para mais, demonstrando um planejamento inadequado da receita.

**1.1 – Das Alterações no Orçamento**

12. No decorrer do exercício, como estão a demonstrar as peças que compõem os autos, ocorreram alterações no orçamento em razão da abertura de créditos suplementares, que podem ser assim demonstradas:

<b>Dotação Inicial.....</b>	<b>R\$</b>	<b>35.761.041,06</b>
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	7.494.729,77
(+) Créditos Especiais.....	R\$	11.912.242,79
(-) Anulações.....	R\$	7.494.729,77
<b>(=) Despesa Autorizada.....</b>	<b>R\$</b>	<b>47.673.283,85</b>
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	43.275.559,02

<sup>10</sup> Parecer n. 0056/2021-GPGMPC (ID 1015314), da lavra do Procurador-Geral, Dr. Adilson Moreira de Medeiros.

<sup>11</sup> Decisão Monocrática DM 256/2018-GCJEPPM, processo n. 3294/18-TCER, da minha Relatoria.

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)





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

(=) Saldo de Dotação.....	R\$	<b>4.397.724,83</b>
Varição Final/Inicial.....	%	33,31%

Fonte: Anexo TC-18 - Quadro das Alterações Orçamentárias – ID 903139 e Relatório Técnico ID 992521, p. 21/22.

13. A contraposição entre o orçamento inicial de R\$ 35.761.041,06 e a despesa autorizada final de R\$ 47.673.283,85 evidencia uma majoração de 33,31%.

14. A LOA autorizou o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 10% do total orçado. Verificou-se que foram abertos com fundamento na LOA o valor de R\$ 3.472.406,09, equivalente a 9,71% da dotação inicial, em cumprimento ao limite contido na Lei Orçamentária Anual.

15. Segundo atestou a unidade técnica<sup>12</sup>, os créditos adicionais abertos diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, cujas fontes eram previsíveis (anulação de dotação), representaram 20,96% (R\$ 7.494.729,77) da dotação inicial, contrariando a jurisprudência desta Corte, que considera razoável o limite de 20%.

16. Com relação aos recursos para abertura de créditos adicionais foram utilizadas as seguintes fontes:

RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	Valor (R\$)	%
- Superávit Financeiro	6.636.731,15	34,20
- Excesso de arrecadação	1.433.716,88	7,39
- Anulação de créditos	7.494.729,77	38,62
- Operações de créditos	0,00	-
- Recursos Vinculados	3.841.794,76	19,80
<b>TOTAL</b>	<b>19.406.972,56</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Anexo TC-18 – Quadro das Alterações Orçamentárias – ID 903139 e Relatório Técnico ID 992521, p. 22.

## 1.2 – Da Receita

17. A execução da receita atingiu 106,75% da receita prevista (atualizada<sup>13</sup>), vez que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 43.805.600,07. Entretanto, este resultado refere-se unicamente a aspectos financeiros, não refletindo nem eficiência nem eficácia das ações.

18. As receitas por fontes e a participação absoluta e relativa de cada uma delas no montante da receita arrecadada são assim demonstradas:

RECEITA POR FONTES	Valor (R\$)	%
Receita Tributária	2.247.954,66	5,13
Receita de Contribuições	3.255.901,48	7,43

<sup>12</sup> Conforme detalhado na tabela na página 22 do relatório técnico acostado ao ID 992521:

Tabela – Cálculo do Excesso de Alterações do Orçamento (R\$)

<b>Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Dotação inicial (LOA) (a)	35.761.041,06	100,00
Anulações de dotação (b)	7.494.729,77	20,96
Operações de créditos (c)	-	-
<b>Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)</b>	<b>7.494.729,77</b>	<b>20,96</b>
<b>Situação</b>	<b>Excesso de alterações</b>	

<sup>13</sup> R\$ 41.036.552,70.



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

Receita Patrimonial	1.947.969,06	4,45
Receitas de Serviços	347.520,00	0,79
Transferências Correntes	34.499.190,54	78,76
Outras Receitas Correntes	210.332,26	0,48
Alienação de Bens	307.100,00	0,70
Transferências de Capital	989.632,07	2,26
<b>Receita Arrecadada Total</b>	<b>43.805.600,07</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Técnico- ID 992521, p. 9 e Balanço Orçamentário – ID 903132.

19. As fontes de receitas mais expressivas referem-se às transferências correntes e receita de contribuições, que equivaleram a 78,76% e 7,43%, respectivamente, da arrecadação total.

### 1.2.1 – Do Desempenho das Receitas Tributárias (Esforço Tributário)

20. A unidade técnica analisou o desempenho das receitas tributárias por meio do quociente do esforço tributário, que é o indicador que evidencia o esforço da administração visando a arrecadação das receitas próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada.

Composição da receita Tributária (2017 a 2019) – R\$

Receita	2017	%	2018	%	2019	%
<b>Receita de Impostos</b>	<b>1.441.020,44</b>	<b>4,22</b>	<b>1.707.077,03</b>	<b>4,04</b>	<b>2.056.385,82</b>	<b>4,69</b>
IPTU	141.143,34	0,41	133.876,75	0,32	329.376,93	0,75
IRRF	488.243,00	1,43	711.025,36	1,68	678.908,76	1,55
ISSQN	678.165,61	1,98	496.499,96	1,18	662.583,79	1,51
ITBI	133.468,49	0,39	365.674,96	0,87	385.516,34	0,88
<b>Taxas</b>	<b>150.628,50</b>	<b>0,44</b>	<b>190.270,78</b>	<b>0,45</b>	<b>191.568,84</b>	<b>0,44</b>
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total de Receita Tributária</b>	<b>1.591.648,94</b>	<b>4,66</b>	<b>1.897.347,81</b>	<b>4,50</b>	<b>2.247.954,66</b>	<b>5,13</b>
<b>Total de Receita</b>	<b>34.185.418,73</b>	<b>100,00</b>	<b>42.209.514,17</b>	<b>100,00</b>	<b>43.805.600,07</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p. 10/11.

21. A receita de impostos e taxas fez, no exercício de 2019, o montante de R\$ 2.247.954,66 alcançando o percentual de 5,13% de participação nas receitas realizadas, evidenciando grande dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União.

### 1.2.2 – Da Receita da Dívida Ativa

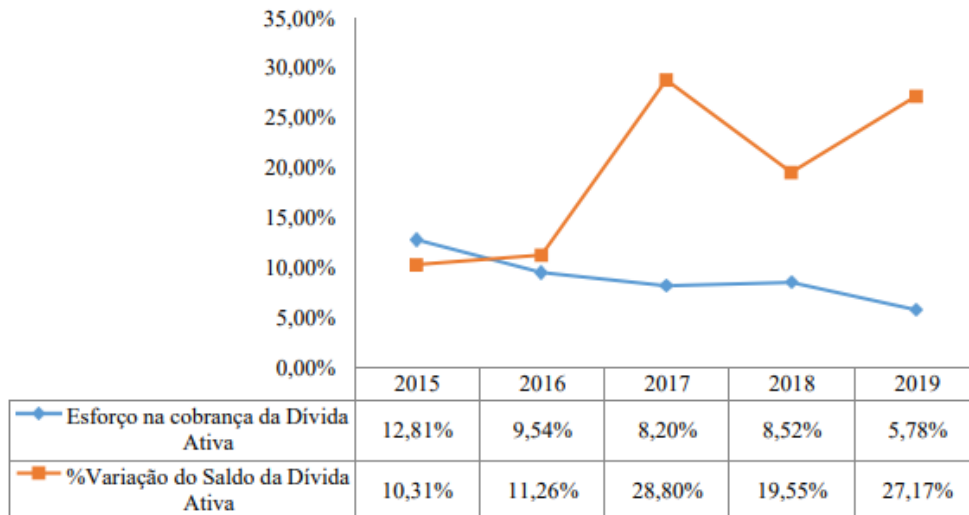
22. Ao proceder o exame da evolução da dívida ativa, o corpo instrutivo destacou que o Município apresentou baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa (5,78% do saldo anterior), ressaltando que o estoque da dívida ativa teve um aumento quando comparado com o exercício anterior.

23. Apresentou o seguinte gráfico com histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos cinco anos:



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

Gráfico - Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2015 a 2019)



Fonte: Relatório Técnico ID 992521, p.11.

24. Quando comparado o esforço na recuperação de créditos da dívida ativa no exercício (5,78%) com o ano anterior (em 2018 foi de 8,52%) constata-se que houve redução de 2,74%.
25. O Ministério Público de Contas ao manifestar-se nos autos destacou que a arrecadação foi baixa, em relação ao percentual de 20% que esta Corte vem considerando como razoável (precedente: Acórdão APL-TC 000414/16, prolatado nos autos do processo n. 1514/2016-TCER, Relator Cons. Francisco Carvalho da Silva).
26. Assim, necessário seja tecida determinação ao gestor para que continue adotando medidas efetivas visando intensificar e aprimorar medidas judiciais e/ou administrativas de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa.
27. Ainda acerca da dívida ativa, a unidade técnica apontou<sup>14</sup> que restou caracterizada deficiência de controle de estoque e sugeriu seja determinado à Administração:

#### DETERMINAÇÃO

Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual).

28. A sugestão do corpo técnico visa melhorias no controle de estoque da dívida ativa e a redução de riscos de o saldo registrado não representar o saldo fidedigno realizável.
29. Acolho a proposição técnica.

<sup>14</sup> Página 49 do Relatório técnico acostado ao ID 992521.



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

### 1.3 – Da Despesa

30. A despesa realizada foi da ordem de R\$ 43.275.559,02<sup>15</sup>, havendo as despesas correntes<sup>16</sup> absorvido 90,85% e as de capital<sup>17</sup> 9,15% do total da despesa realizada.

31. O corpo instrutivo, ao examinar o desempenho da despesa empenhada comparando com a despesa planejada, constatou que atingiu o percentual de 90,62%.

32. As despesas executadas por função de Governo e suas evoluções nos últimos exercícios assim ocorreram:

FUNÇÃO	2017	%	2018	%	2019	%
Legislativa	1.346.019,23	4,22	1.227.487,03	3,42	1.482.399,53	3,43
Administração	5.677.523,07	17,82	5.696.256,32	15,89	6.336.155,20	14,64
Assistência Social	218.704,57	0,69	1.064.803,15	2,97	1.167.986,47	2,70
Previdência Social	1.291.169,06	4,05	1.741.054,02	4,86	2.076.167,76	4,80
Saúde	9.373.176,56	29,42	10.506.664,82	29,31	10.845.925,80	25,06
Educação	11.347.457,35	35,61	12.502.327,74	34,87	14.378.626,93	33,23
Cultura	59.523,64	0,19	161.883,91	0,45	288.251,29	0,67
Urbanismo	155.512,14	0,49	455.452,71	1,27	1.202.808,00	2,78
Saneamento	308.847,52	0,97	155.149,21	0,43	151.359,74	0,35
Gestão Ambiental	0,00	0,00	0,00	0,00	42.199,48	0,10
Agricultura	95.262,72	0,30	304.813,76	0,85	217.399,38	0,50
Energia	40.047,80	0,13	644.504,75	1,80	175.518,70	0,41
Transporte	1.429.702,54	4,49	898.694,80	2,51	2.371.868,20	5,48
Desporto e Lazer	10.186,60	0,03	129.163,66	0,36	68.579,64	0,16
Encargos Especiais	511.362,32	1,60	361.678,56	1,01	880.123,27	2,03
<b>Total</b>	<b>31.864.495,12</b>	<b>100,00</b>	<b>35.849.934,44</b>	<b>100,00</b>	<b>41.685.369,39<sup>18</sup></b>	<b>100</b>

Fonte: SIGAP GESTÃO FISCAL<sup>19</sup> e Relatório Técnico – ID 992521, p. 12/13.

33. O corpo instrutivo destacou que as funções priorizadas pelo Município no período foram: educação (33,23%), saúde (25,06%), e administração (14,64%).

#### 1.3.1 – Da Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério

34. A unidade técnica da Corte de Contas atestou, após minudente exame dos registros dos pagamentos informados nos anexos da IN n. 022/CER/2007, em confronto com as fontes dos recursos que custearam as despesas e conferência de cálculo, que o Município aplicou, em 2019, em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 5.882.310,04 o que corresponde a 26,03% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 22.598.580,95), cumprindo, assim, o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

##### 1.3.1.1 - Do Plano Municipal de Educação

<sup>15</sup> Despesas Empenhadas (R\$ 42.496.416,19) + Refinanciamento da Dívida (R\$ 779.142,83) = R\$ 43.275.559,02.

<sup>16</sup> No montante de R\$ 38.608.156,92.

<sup>17</sup> No montante de R\$ 3.888.259,27.

<sup>18</sup> Total exceto as despesas intraorçamentárias (que no exercício de 2019 foram no montante de R\$ 1.590.189,63).

<sup>19</sup> Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção relativo ao 6º bimestre.

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

35. Em consonância com as diretrizes impostas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criaram, por lei, seus correspondentes planos de educação, visando, de forma colaborativa, atuarem para materialização das metas e estratégias previstas no PNE, promovendo a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

36. Esta Corte realizou monitoramento no Plano Municipal de Educação de Monte Negro, objeto dos autos do processo n. 0313/2020-TCER, ocasião em que foi constatado o descumprimento do indicador 1-A e o risco de descumprimento do indicador 1-B da Meta 1 daquele plano educacional.

37. Naqueles autos, fora exarado o acórdão APL-TC 00138/20 alertando a Administração Municipal sobre a obrigatoriedade de cumprimento da Meta 1 prevista no seu Plano Municipal de Educação – PME, bem como a cooperação quanto ao cumprimento da Meta 3, sem, todavia, deixar de buscar o aperfeiçoamento de suas ações para manter-se em consonância com as metas previstas no Plano Nacional de Educação, atentando-se, inclusive, para o fato de que a manutenção injustificada das inconsistências apontadas naquele acórdão pode ensejar a reprovação das contas.

38. Também fora determinada<sup>20</sup> a juntada de cópia daquele acórdão à estas contas, de forma a subsidiar a presente análise.

39. À vista do exposto, necessário determinar ao Chefe do Poder Executivo que dê efetivo cumprimento às determinações exaradas no referido *decisum*, bem como atente que ao alerta contido no citado acórdão.

### **1.3.1.2 - Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**

40. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), medido a cada dois anos, foi criado em 2005 com o objetivo de avaliar a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino, uma vez que expressa, em valores (de 0 a 10) os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo.

41. Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

42. O IDEB nos municípios é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação).

#### **a) IDEB Anos Iniciais (4ª série/5º ano)**

43. De acordo com as informações extraídas do site do QEDu<sup>21</sup>, o Município de Monte Negro nos anos iniciais do ensino básico alcançou IDEB de 4,7, da seguinte maneira:

4ª série/5º ano (Rede Municipal)		
IDEB	Indicador de Aprendizado	Indicador de Fluxo

<sup>20</sup> Item III, do APL-TC 00138/20.

<sup>21</sup> <https://www.qedu.org.br/cidade/4521-monte-negro/ideb> - Acesso em: 19 abr. 2021.

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

4,7	5,09	0,92
-----	------	------

44. De se observar que o Município obteve resultado no IDEB para 4<sup>a</sup>/5<sup>o</sup> ano no exercício de 2019 abaixo da meta projetada.

45. Em consulta ao site do INEP<sup>22</sup> verifica-se, ainda, que houve piora no resultado, se comparado aos anos anteriores, havendo queda na pontuação quando comparado ao exercício de 2013 e alcançou a mesma pontuação do exercício de 2017.

**b) IDEB Anos Finais (8<sup>a</sup> série/9<sup>o</sup> ano)**

46. Consoante os dados extraídos do site do QEd<sup>23</sup>, o MEC não divulgou a nota do IDEB/2019 dos anos finais em virtude de ausência de dados para os filtros selecionados.

**1.3.2 – Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB**

47. De acordo com o corpo instrutivo, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, o Município aplicou, no exercício em exame, o valor de R\$ 8.162.473,78, equivalente a 99,25% dos recursos oriundos do FUNDEB, sendo que, deste total, foi aplicado na Remuneração e Valorização do Magistério o montante de R\$ 4.941.838,76, que corresponde a 60,09% do total da receita, cumprindo o disposto no art. 60, inciso XII, dos ADCT e nos arts. 21, § 2º, e 22 da Lei Federal n. 11.494/2007.

**1.3.3 – Da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

48. Segundo atestou o corpo técnico, a despesa realizada com ações e serviços públicos de saúde alcançou o montante de R\$ 6.165.764,06 correspondendo ao percentual de 28,43% do total das receitas arrecadadas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 21.688.530,30<sup>24</sup>).

**1.4 – Do Balanço Orçamentário**

49. O Balanço Orçamentário, cuja elaboração ocorreu nos termos da Portaria STN 438/2012, encontra-se acostado ao ID 903132.

50. O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar se houve equilíbrio na execução orçamentária.

<sup>22</sup> <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> - Acesso em 19 abr. 2021.

<sup>23</sup> <https://www.qedu.org.br/cidade/4521-monte-negro/ideb?dependence=3&grade=2&edition=2019> – Acesso em 19 abr. 2021.

<sup>24</sup> Na base de cálculo das receitas de impostos e transferências para apuração da aplicação mínima dos recursos na saúde não devem ser considerados os valores referentes às alíneas “d” e “e”, do artigo 159, I, da Constituição Federal (Cota-Parte de 1% do FPM transferida em julho e dezembro).



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

Tabela - Resultado Orçamentário (2017 a 2019) - R\$

<b>Discriminação</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Receitas Correntes Arrecadadas	32.675.056,87	38.122.881,23	42.508.868,00
2. Despesas Correntes	31.825.712,67	33.849.820,59	38.608.156,92
3. Superávit ou Déficit Corrente (1-2)	849.344,20	4.273.060,64	3.900.711,08
4. Receitas de Capital Arrecadadas	1.510.361,86	4.086.632,94	1.296.732,07
5. Despesas de Capital	1.113.268,19	2.976.291,58	3.888.259,27
6. Superávit ou Déficit de Capital (4-5)	397.093,67	1.110.341,36	-2.591.527,20
7. Total de Receitas Arrecadadas (1+4)	34.185.418,73	42.209.514,17	43.805.600,07
8. Total de Despesas Empenhadas (2+5)	32.938.980,86	36.826.112,17	42.496.416,19
9. Refinanciamento	-	-	779.142,83
<b>10. Resultado Orçamentário (7-8-9)</b>	<b>1.246.437,87</b>	<b>5.383.402,00</b>	<b>530.041,05</b>

Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p. 8.

51. Do confronto entre a receita arrecadada (R\$ 43.805.600,07) e a despesa empenhada<sup>25</sup> (R\$ 43.275.559,02), resultou o superávit de execução orçamentária da ordem de R\$ 530.041,05, demonstrando, a princípio, o cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da LRF.

## 2 – DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

52. O Balanço Financeiro encontra-se assim demonstrado:

<b>INGRESSOS</b>		<b>DISPÊNDIOS</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Especificação</b>	<b>Exercício Atual</b>
Receita Orçamentária (I)	43.805.600,07	Despesa Orçamentária (VI)	43.275.559,02
Receitas Extraorçamentárias (II)	2.662.296,24	Despesas Extraorçamentárias (VII)	2.766.073,21
Transferências Financeiras Recebidas (III)	28.114.745,66	Transferências Financeiras Concedidas (VIII)	28.114.745,66
Saldo do Exercício Anterior (IV)	22.962.618,95	Saldo para Exercício Seguinte (IX)	23.388.883,03
<b>TOTAL (V) = (I+II+III+IV)</b>	<b>97.545.260,92</b>	<b>TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>97.545.260,92</b>

Fonte: Balanço Financeiro – ID 903133.

53. O saldo disponível em 31/12/2019, no montante de R\$ 23.388.883,03, concilia com os saldos registrados na conta “caixa e equivalentes de caixa” do Balanço Patrimonial.

54. Objetivando apurar o equilíbrio financeiro, a unidade técnica procedeu à análise financeira por fonte, para tanto, elaborou os demonstrativos abaixo:

<sup>25</sup> Incluindo o refinanciamento.



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

Tabela – Memória de cálculo apuração das Disponibilidades por Fonte

Identificação dos recursos	Recursos não vinculados (I)	Recursos vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	827.952,71	22.560.930,32	23.388.883,03
<b>OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS</b>	-	-	-
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	54.323,63	-	54.323,63
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	219.961,86	341.559,95	561.521,81
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	2.040,71	168.163,82	170.204,53
Demais Obrigações Financeiras (e)	1.845,05	-	1.845,05
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	549.781,46	22.051.206,55	22.600.988,01
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	199.164,95	1.733.382,66	1.932.547,61
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	350.616,51	20.317.823,89	20.668.440,40
Subavaliação das obrigações financeiras – Folha de pagamento não empenhada (i)	377.914,05	749.721,11	1.127.635,16
Superavaliação de Caixa (j)	7.900,00	-	7.900,00
<b>Disponibilidade de Caixa apurada (j) = (h + i - j)</b>	<b>-35.197,54</b>	<b>19.568.102,78</b>	<b>19.532.905,24</b>

Fonte: SIGAP e Análise Técnica *apud* no Relatório Técnico – ID 992521, p. 29/30.

55. Do demonstrativo acima se verifica que o resultado financeiro geral evidenciou suficiência de recursos no montante de R\$ 19.532.905,24, considerados o superávit das fontes vinculadas no montante de R\$ 19.568.102,78 e o déficit das fontes livres no valor de R\$ 35.197,54.

56. A unidade técnica esclareceu que a apuração desse resultado considerou: (i) as informações constantes do Anexo TC-38 (sem movimento – ID 903141); (ii) a despesa relativa à folha de pagamento do mês de dezembro de 2019, que não foi devidamente empenhada no exercício no montante de R\$ 1.127.635,16, e ainda; (iii) a superavaliação constatada no saldo de caixa, no valor de R\$ 7.900,00.

57. Conforme bem destacou o *Parquet* de Contas, a despesa com folha de pagamento não empenhada no exercício de 2019 (Achado de Auditoria A2) foi, acertadamente, inserida entre as obrigações do ente, sendo considerada pela unidade de controle externo tanto na aferição do resultado financeiro, quanto no cômputo dos gastos com pessoal.

58. Em que pese tenha havido suficiência financeira geral, quando analisada a disponibilidade financeira por fontes de recursos constatou-se a existência de déficits em algumas fontes (Achado de Auditoria A1), totalizando R\$ 873.703,02.





Proc.: 01681/20

Fls.: \_\_\_\_\_

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

Tabela – Memória de cálculo da avaliação da disponibilidade financeiro (por fonte de recurso)

Descrição	Valor (R\$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	-35.197,54
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	-838.505,48
<b>Resultado (c) = (a + b)</b>	<b>-873.703,02</b>
<b>Situação</b>	<b>Insuficiência financeira</b>

Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p. 30.

Tabela – Identificação das fontes de recursos com insuficiência financeira

Identificação dos Recursos com Disponibilidade Negativa	Valor (em R\$)
1.000.9999 - Outras Destinações de Recursos	-35.197,54
1.001.0046 - Recursos da Educação no Ensino Fundamental – Aplicação Direta (5%)	-28.366,11
1.011.0042 - Aplicação em pagto de prof do magistério - 60%	-2.664,85
1.011.0043 - Aplicação em pagto de prof do magistério - 40%	-3.946,77
1.011.0078 - Creche – Desp.Custeadas com Rec. do FUNDEB para pagamento 60%	-8.111,16
1.002.0047 - Recursos de Ações e Serviços de Saúde – Aplicação Direta	-400.381,22
1.027.0007 - Piso de Atenção Básica - PAB	-99.095,41
1.027.0009 - Programa de saúde da família - PSF	-7.542,59
1.027.0011 - Programa PACS	- 53.738,91
1.027.0016 - Média Alta Complexidade - MAC	- 85.551,02
1.003.0062 - Aplicação do RPPS em Atividades Administrativas (2%)	-9.597,53
2.014.0036 - Outras Transferência de Convênios da União	-89.509,91

Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p. 30.

59. O gestor foi devidamente instado<sup>26</sup> a prestar esclarecimentos acerca da insuficiência financeira por fontes de recursos havida no exercício, contudo decorreu o prazo sem que fossem apresentadas quaisquer justificativas ou documentos, conforme atesta a certidão técnica acostada ao ID 972802.

60. Importante consignar que esta Corte tem firme entendimento de que a existência de déficit financeiro, consolidado ou por fontes de recursos, por si só, enseja a reprovação das contas, consoante pode ser verificado nos julgados abaixo:

PROCESSO 1675/2018<sup>27</sup>

PPL-TC 00064/18

[...]

Considerando que embora o Município tenha observado os limites constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; na valorização dos profissionais do magistério;

<sup>26</sup> DDR/DM 0152/2020-GCJEPPM (ID 954411), mandado de audiência n. 479/20-DP (ID 955124) e notificação pessoal realizada no dia 26/10/2020, conforme Aviso de Recebimento ID 972272).

<sup>27</sup> Município de Governador Jorge Teixeira, relativa ao exercício de 2017 – O déficit financeiro correspondeu a 0,33% da receita arrecadada no exercício (R\$ 28.020.998,78).

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, repasse ao Legislativo e o limite dos gastos com pessoal, houve desequilíbrio das contas (déficit financeiro por fonte de recursos no valor de R\$ 93.563,89), em descumprimento ao § 1º do art. 1º da LRF.

Considerando, ainda, que remanesceu falha relativa ao não atendimento às determinações exaradas por este Tribunal em contas anteriores;

Decide que:

É de Parecer que as contas do Município de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Prefeito João Alves Siqueira, **não estão em condições de merecer aprovação** pela Augusta Câmara Municipal, à exceção das Contas da Mesa da Câmara Municipal, dos convênios e contratos firmados município em 2017, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo, que serão apreciadas e julgadas oportunamente em autos apartados. (grifo nosso)

PROCESSO 2461/2017<sup>28</sup>

PPL-TC 00014/18

[...]

2. Parecer Prévio

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Prefeito Varley Gonçalves Ferreira, **não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.**

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião adversa das contas:

i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;

PROCESSO 01415/16<sup>29</sup>

APL-TC 00485/16

[...]

II – EMITIR PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO das Contas da Chefe do Poder Executivo do Município de Jaru, relativas aos períodos intercalados de 1º.1 a 27.8; de 1º.9 a 28.9; e de 10.10 a 21.12 do exercício financeiro de 2015, de responsabilidade da Sr.<sup>a</sup> Sônia Cordeiro de Souza, CPF n. 905.580.227-15, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, ressalvados ainda 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

<sup>28</sup> Município de Novo Horizonte do Oeste, relativa ao exercício de 2016- O déficit financeiro correspondeu a 1,02% da receita arrecadada no exercício (R\$ 27.261.557,11).

<sup>29</sup> Município de Jaru relativa ao exercício de 2015 – O déficit financeiro correspondeu a 0,59% da receita arrecadada no exercício (R\$ 96.811.833,60).



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

pelo Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:

[...]

2.3. Infringência às disposições insertas nos art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/00, pelo déficit financeiro, no valor de R\$ 566.852,93 (quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e noventa e três centavos), apurado no exercício;

[...]

61. Pois bem!
62. Não havendo elementos a justificar a irregularidade, a unidade técnica especializada e o *Parquet* de Contas opinaram pela permanência de déficit financeiro por fonte de recursos no montante de R\$ 873.703,02, em desobediência ao disposto nos arts. 1º, § 1º e 9º da LRF, ensejando opinativo pela não aprovação das contas.
63. Assim, restando comprovada a insuficiência financeira por fontes de recursos, corroboro os posicionamentos técnico e ministerial.
64. Dito isso, prossigo a análise quanto aos demais itens da prestação de contas.

## **2.1 – Da análise do Estoque de Restos a Pagar**

65. A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.
66. De acordo com a Lei Federal n. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, se dividem em processados e não processados. Os primeiros referem-se a despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas. No segundo caso, enquadram-se as despesas não liquidadas.
67. Os saldos dos restos a pagar<sup>30</sup> no exercício representam apenas 5,76% dos recursos empenhados (R\$ 43.725.559,02).

## **3 – DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL**

68. O Balanço Patrimonial, acostado ao ID 903134, demonstra o registro de Ativo Financeiro na ordem R\$ 23.388.883,03 e de Passivo Financeiro de R\$ 2.772.923,98, o que revela superávit financeiro bruto de R\$ 20.615.959,05.
69. Efetuado o exame das contas pertinentes ao Balanço Patrimonial, a Comissão de Auditoria deste Tribunal evidenciou subavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no passivo não circulante no valor aproximado de R\$ 9,8 milhões, em decorrência da utilização documentação de

<sup>30</sup> R\$ 561.521,81 (Restos a pagar processados) + R\$ 1.932.547,61 (Restos a pagar não processados) = R\$ 2.494.069,42.  
Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20



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

suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019).

70. Fora constatada, ainda, superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalente de caixa” no valor de R\$ 16.963.147,53, sendo R\$ 16.955.247,53 em decorrência de erro de classificação de saldo pertencente à conta “investimentos” do Ativo Não Circulante e R\$ 7.900,00 relativo à superavaliação nos saldos das contas bancárias.

71. Com relação aos indicadores da gestão patrimonial, a unidade técnica especializada destacou o seguinte:

Liquidez Corrente

72. O índice de liquidez corrente indica o quanto a entidade dispõe em bens e direitos realizáveis em curto prazo, para fazer face às obrigações no curto prazo. A interpretação desse índice é de quanto maior melhor. O ideal é que este índice seja maior ou igual a 1.

73. O Município de Monte Negro teve índice de R\$ 40,53 de liquidez corrente, evidenciado que estava operando com superávit, pois para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, dispunha de R\$ 40,53 de recursos disponíveis a curto prazo para quitar a obrigação. A unidade técnica frisou que estão incluídos na composição do indicador os ativos e passivos do Instituto de Previdência do Município.

Liquidez Geral

74. O índice de liquidez geral indica o quanto a entidade dispõe em bens e direitos realizáveis em curto prazo e em longo prazo para fazer face ao total de suas obrigações. A interpretação desse índice é de quanto maior melhor.

75. O índice de liquidez geral do município foi de R\$ 0,76, evidenciando que para cada R\$ 1,00 de dívida, dispunha de R\$ 0,76 de recursos para pagamento. Comparado ao exercício de 2018 houve pequeno incremento do referido indicador.

Endividamento Geral

76. Esse índice demonstra o grau de endividamento da entidade. Reflete também a sua estrutura de capital, ou seja, composição das obrigações.

77. O índice atingido foi de R\$ 0,67, o que indica que o capital de terceiros (passivo exigível) representa 67% do Ativo total. Na composição desse indicador encontra-se a provisão para a reserva matemática (passivo atuarial).

#### 4 – DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

78. Analisando a Demonstração das Variações Patrimoniais, verifica-se que o reflexo do resultado patrimonial do exercício na situação líquida inicial, resultou no saldo patrimonial a seguir demonstrado:

Ativo Real Líquido do ano anterior	R\$	16.334.052,83
(+) Resultado Patrimonial do exercício (superávit)	R\$	7.372.050,96
<b>Saldo patrimonial</b>	<b>R\$</b>	<b>23.706.103,79</b>



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

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais (ID 903135), Balanço Patrimonial (ID 903134) e Balanço Patrimonial do exercício de 2018 (processo n. 0703/19-TCER).

79. O saldo patrimonial do exercício anterior (ativo real líquido) no montante de R\$ 16.334.052,83, em confronto com o resultado patrimonial do exercício (superávit) no valor de R\$ 7.372.050,96, consigna-se o novo saldo patrimonial (ativo real líquido), no total de R\$ 23.706.103,79.

80. O corpo instrutivo trouxe outra forma de evidenciar o resultado patrimonial, que é a interpretação do quociente do resultado das variações patrimonial.

81. Esse quociente resulta da relação entre o total das variações patrimoniais aumentativas e o total das variações patrimoniais diminutivas.

Tabela - Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais (2017 a 2019)

<b>Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	52.109.436,86	104.879.440,75	91.940.835,68
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	66.432.510,74	104.302.381,20	84.568.784,72
<b>Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros</b>	<b>0,78</b>	<b>1,01</b>	<b>1,09</b>

Fonte: Relatório técnico – ID 992521, p 17.

82. A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município, no exercício em comento, obteve superávit no exercício. Ressalta-se, que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

83. Por fim, a unidade técnica registrou 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 não representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

84. O corpo instrutivo fundamentou<sup>31</sup> seu opinativo adverso sobre o balanço geral do ente nas distorções havidas nas demonstrações contábeis, notadamente em face da omissão de transações nos registros contábeis, pela não realização de empenho de despesa com pessoal do mês de dezembro do exercício de 2019, no montante de R\$ 1.127.635,16 (conforme será abordado detalhadamente mais adiante), em afronta às Normas Brasileiras de Contabilidade dispostas na NBC T 11-IT-03 FRAUDE E ERRO, situação esta que considerou relevante e generalizada.

85. Destacou, ainda, a superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalente de caixa” e a subavaliação do saldo da conta “provisões matemáticas”.

## 5 – DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

86. A unidade técnica apontou que o Executivo Municipal repassou, no exercício ora em exame, a importância de R\$ 1.491.579,84, o equivalente a 6,98% das receitas apuradas no exercício

<sup>31</sup> Item 4.1 do relatório acostado ao ID 992521, p. 40/41.

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

anterior (R\$ 21.357.756,95), cumprindo, portanto, o disposto no artigo 29-A, inciso I a VI e § 2º, incisos I e III da Constituição Federal.

## 6 – DA GESTÃO FISCAL

87. A análise da gestão fiscal foi extraída dos autos de n. 2296/2019-TCER<sup>32</sup>, bem como dos relatórios da unidade técnica.

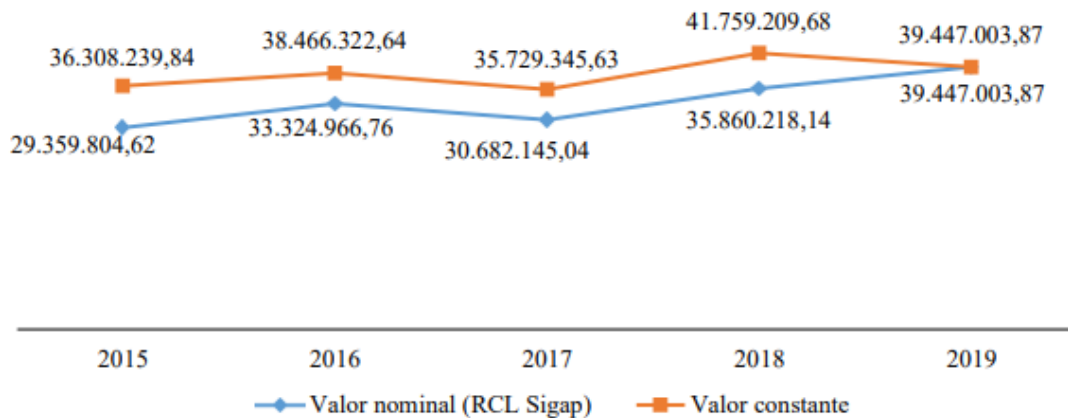
88. Dos dados apurados nas contas de gestão fiscal do exercício, extrai-se:

### 6.1 – Da Receita Corrente Líquida

89. A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contragarantias.

90. O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL nos últimos cinco anos em valores nominais e em valores constantes (atualizados para a data de 31/12/2019) aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA.

Gráfico - Evolução da Receita Corrente Líquida (2015 a 2019) - R\$



Fonte: SIGAP Gestão Fiscal; Índice de atualização IPCA-IBGE *apud* em Relatório Técnico ID 992521, p. 10.

91. Do exame do gráfico acima, a unidade técnica apontou que no exercício de 2019 a RCL registrou uma pequena queda em seu valor constante e um perceptível aumento em seu valor nominal comparado ao exercício de 2018. Quanto aos valores nominais, a partir do exercício de 2017 a RCL teve um comportamento de crescimento, o que indica uma possibilidade de equilíbrio futuro das contas públicas.

### 6.2 – Da Despesa com Pessoal

92. Relativamente aos gastos com pessoal (no montante de R\$ 20.691.798,20), o índice verificado para essa despesa (52,45%) encontra-se em conformidade com o disposto no art. 169 da

<sup>32</sup> Apenso a estes autos.



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

Constituição Federal e a alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, que fixou como limite máximo para aquela despesa o percentual de 54% da RCL.

Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2019)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	20.691.798,20 <sup>5</sup>	963.653,06	21.655.451,26
2. Receita Corrente Líquida - RCL			39.447.003,87
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	<b>52,45%</b>	<b>2,44%</b>	<b>54,90%</b>
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 992521, p. 31.

93. Conforme os valores contidos na tabela acima, verifica-se que em 2019 os Poderes Executivo e Legislativo, analisados de maneira individual e consolidados, respeitaram os limites de despesa com pessoal definidos no art. 20 da LRF.

94. No entanto, importante destacar que, acertadamente, foram acrescidos à Despesa Total com Pessoal apresentada pela Administração os valores referentes a não realização dos empenhos da folha de pagamento de dezembro de 2019 no montante de R\$ 1.127.635,16.

95. A irregularidade em comento foi constatada pelo corpo técnico ao proceder a análise inicial (Achado de Auditoria A2) das presentes contas. De acordo com as informações declaradas pelo responsável técnico contábil<sup>33</sup> as obrigações com a folha de pagamento de pessoal foram empenhadas parcialmente, faltando empenhar o montante de R\$ 1.127.635,16, conforme tabela a seguir:

Tabela - Resumo da Avaliação do Empenhamento da Folha de Pagamento

Competência	As despesas de folha de pagamento foram empenhadas no exercício de 2019? (Sim, Não ou Parcialmente)	Valor total das despesas de folhas de pagamentos em 2019 (RS) (a)	Valor total dos empenhos referentes às folhas de pagamentos em 2019? (em RS) (b)	Diferença (c) = (a - b)	Avaliação do auditor
Setembro	Sim	1.468.490,84	1.468.490,84	-	Conformidade
Outubro	Sim	1.954.059,27	1.954.059,27	-	Conformidade
Novembro	Sim	1.954.059,27	1.954.059,27	-	Conformidade
Dezembro	Parcialmente	1.612.842,47	485.207,31	<b>1.127.635,16</b>	<b>Não Conformidade</b>
13 <sup>a</sup>	Sim	1.343.466,11	1.343.466,11	-	Conformidade
<b>TOTAL</b>		<b>8.332.917,96</b>	<b>7.205.282,80</b>	<b>1.127.635,16</b>	

Fonte: Relatório Técnico preliminar – ID 952577, p. 8.

96. Nada obstante tenha sido devidamente instado, o gestor responsável não apresentou razões de justificativa, permanecendo, destarte, a irregularidade.

97. Conforme bem esclareceu<sup>34</sup> a unidade técnica especializada:

<sup>33</sup> ID 948834, p. 220.

<sup>34</sup> Item 4.2.1 do relatório acostado ao ID 992521, p. 44/45.



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

**O ato de não empenhar as despesas em seu período de competência distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis e constitui afronta aos princípios da oportunidade (à tempestividade e a integridade dos lançamentos contábeis) e o da competência (o dispêndio deve ser computado no exercício em que ocorrer, ainda que outro seja o exercício de seu pagamento), comprometendo assim a fidedignidade da informação.**

**Além do impacto no resultado do equilíbrio financeiro, orçamentário e prejuízo na interpretação do resultado aos usuários da informação, o ato de não empenhar as despesas em seu período de competência, não reserva as disponibilidades no momento em que deveria haver uma reserva, permanecendo um saldo de disponibilidade fictício para possíveis execuções de outras despesas, contrariando, desta forma as determinações contidas no § 1º do art. 1º e II do art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000.**

Sendo assim, a situação distorce o Total do Passivo Circulante e Total das Fontes de Recursos do Balanço Patrimonial, o Total das Despesas Empenhadas/Realizadas no Balanço Orçamentário, o Total dos Dispêndios do Balanço Financeiro e Resultado do Exercício da Demonstração dos Fluxos de Caixa e demais relatório financeiros e gerenciais (Lei de Responsabilidade Fiscal), e constitui afronta às Normas Brasileiras de Contabilidade NBC T 11 – IT – 03 FRAUDE E ERRO, uma vez que a omissão de transações nos registros contábeis (não empenhamento das despesas), caracteriza a fraude das demonstrações. (grifo nosso)

98. Desse modo, não havendo quaisquer esclarecimentos acerca do achado de auditoria em comento, corroboro os entendimentos técnico e ministerial, de que remanesce a irregularidade relativa à realização de despesa com pessoal do mês de dezembro de 2019, sem a prévia emissão de empenho, em afronta ao artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/1964 e ainda às Normas Brasileiras de Contabilidade dispostas na NBC T 11-IT-03 FRAUDE E ERRO.

99. Necessário, portanto, conforme bem apontou a unidade técnica, alertar à Administração do Município que, independente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho.

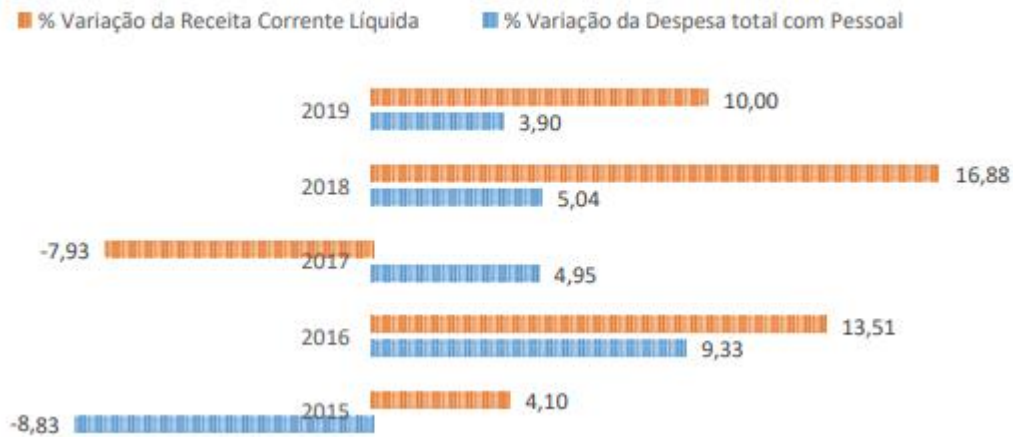
100. Ainda com relação à despesa com pessoal, o corpo instrutivo, avaliando o comportamento da evolução dessa despesa ao longo dos últimos cinco exercícios, destacou que, no exercício de 2019, o crescimento da RCL foi superior ao crescimento da despesa com pessoal, assim como ocorreu no exercício anterior, o que indica o cumprimento dos limites legais, se a tendência continuar.





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

Gráfico - Evolução da variação da DTP e RCL (2015 a 2019)



Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p. 14.

### 6.3 – Do Cumprimento das Metas Fiscais

101. Impõe registrar que as metas fiscais nos instrumentos de planejamento não são meramente números isolados que a legislação define, mas sim a forma de a Administração atuar de maneira responsável e planejada para o alcance dos programas estrategicamente delineados de acordo com as projeções/cenários futuros.

102. Desde o exercício de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – trouxe para harmonização de metodologia de apuração dos resultados fiscais duas formas: a partir da mensuração dos fluxos das receitas e despesas não financeiras do exercício em análise, metodologia conhecida como “Acima da Linha”; e a metodologia “Abaixo da Linha”, que considera a variação da dívida pública pela ótica do seu financiamento; ou seja, a diferença entre a Dívida Consolidada Líquida – DCL do ano em exame e a do mesmo período do ano anterior.

103. Cumpre mencionar que podem surgir discrepâncias entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, sendo necessários alguns ajustes nos cálculos para que as metodologias se tornem compatíveis.

#### 6.3.1 – Dos Resultados Primário e Nominal

104. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras e indica se os níveis de gastos orçamentários do município são compatíveis com sua arrecadação, representando o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

105. O resultado nominal, por sua vez, representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos).

106. As tabelas abaixo detalham o resultado do exercício tanto pelas metodologias acima e abaixo da linha:



Proc.: 01681/20

Fls.: \_\_\_\_\_

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

Tabela – Demonstração do resultado primário e nominal

"acima da linha"	Descrição	Valor (R\$)	
		<b>META DE RESULTADO PRIMARIO</b>	<b>1.377.362,01</b>
	1. Total das Receitas Primárias	42.057.281,01	
	2. Total das Despesa Primárias	42.601.057,77	
	<b>3. Resultado Apurado</b>	<b>-543.776,76</b>	
	Situação	<b>Não Atingida</b>	
	<b>META DE RESULTADO NOMINAL</b>	<b>-971.850,00</b>	
	4. Juros Nominais (4.1- 4.2)	1.731.491,11	
	4.1 Juros Ativos	1.765.301,48	
	4.2 Juros Passivos	33.810,37	
	<b>9. Resultado Nominal Apurado (Resultado Primário + Juros Nominais)</b>	<b>1.187.714,35</b>	
	Situação	<b>Atingida</b>	
"abaixo da linha"	Descrição	Exercício Anterior	Exercício Atual
	Dívida Consolidada	9.695.118,06	9.949.904,53
	Deduções	21.995.849,60	23.334.559,40
	Disponibilidade de Caixa	21.995.849,60	23.334.559,40
	Disponibilidade de Caixa Bruta	22.962.618,95	23.388.883,03
	(-) Restos a Pagar Processados	966.769,35	54.323,63
	Demais Haveres Financeiros	0,00	0,00
	Dívida Consolidada Líquida	-12.300.731,54	-13.384.654,87
	<b>RESULTADO NOMINAL ABAIXO DA LINHA</b>	<b>1.083.923,33</b>	
Ajuste Metodológico	Varição do Saldo de Restos a Pagar		912.445,72
	Receita de Alienação de Investimentos Permanentes		-
	Passivos Reconhecidos na Dívida Consolidada		9.949.904,53
	Variações Cambiais		-
	Pagamentos de Precatórios integrantes da DC		-
	Outros Ajustes		-
	<b>RESULTADO NOMINAL AJUSTADO</b>		<b>10.121.382,14</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (resultado nominal ajustado - juros nominais)</b>			<b>8.389.891,03</b>
Consistência Metodológica	Metodologia	Resultado Primário	Resultado Nominal
	Acima da Linha	-543.776,76	1.187.714,35
	Abaixo da Linha	8.389.891,03	10.121.382,14
	<b>Avaliação</b>	<b>Inconsistência</b>	<b>Inconsistência</b>

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 992521, p 32/33.



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

107. Segundo atestou o corpo instrutivo desta Corte de Contas, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, a Administração Municipal cumpriu a meta de resultado nominal fixada na LDO, mas não atingiu a meta fixada para o resultado primário.

108. Ademais, a unidade técnica registrou o seguinte:

[...] quadro de ajuste metodológico, registra o valor de "Passivos Reconhecidos", que foram reconhecidas no exercício mas referem a exercícios anteriores, no total da DC, de R\$ 9.949.904,53, o que indica que toda a dívida teria sido reconhecida no exercício de 2019. No entanto, tomando por base o valor da DC do exercício anterior, não haveria espaço para reconhecimento dívidas antigas, no exercício de 2019, que ainda não constava da DC com este valor, sendo que deve registrar o valor de dívidas antigas, reconhecida no exercício, evidenciado equívoco no preenchimento, o que distorce o resultado, ou seja, o resultado nominal ajustado no valor de R\$ 10.121.382,14, é fictício.

109. Diante do constatado deve-se emitir alerta à administração municipal acerca de registrar no quadro de ajuste metodológico, na linha de 'passivos reconhecidos', somente passivos computados na dívida consolidada, que foram reconhecidas no exercício de apuração, mas se referem a exercícios anteriores.

110. Ademais, apresentou inconsistência metodológica na apuração das metas fiscais, sendo necessária a expedição de determinação ao gestor para que adote medidas saneadoras pertinentes, de modo a tornar tecnicamente mais consistente a metodologia de estabelecimento das metas fiscais.

#### **6.4 – Do Limite de Endividamento**

111. O conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites é o da Dívida Consolidada Líquida, que é obtido deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros líquido dos valores inscritos em restos a pagar processados, conforme estabelece o artigo 42 da LRF. A Dívida Consolidada, por sua vez, compreende o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

112. O valor apurado do limite de endividamento do exercício de 2019 (-33,93%), demonstra que o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001.

### **7 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

113. O principal objetivo dos Regimes de Previdência Própria - RPPS (entidades ou Fundos de Previdência) é o de assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus segurados. Para tanto deve gerar receitas em regime de capitalização ou em regime combinado de capitalização para aposentadorias e capitalização/repartição para concessão dos benefícios de pensão.

114. Com o intuito de verificar o cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a unidade técnica especializada realizou procedimentos de auditoria quanto à conformidade do recolhimento para a unidade gestora das contribuições descontadas dos servidores e repasse das contribuições patronais devidas pelo ente. Também foi verificado o resultado atuarial do RPPS e se houve providências para equacionamento de eventual déficit atuarial.



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

115. Destarte, os procedimentos de auditoria aplicados tiveram por finalidade demonstrar a conformidade da gestão previdenciária, limitada à verificação do repasse das contribuições previdenciárias e pagamento dos parcelamentos, mediante circularização junto a unidade gestora do RPPS, bem como verificação das providencias para equacionamento do déficit atuarial, no caso de resultado deficitário.

116. A análise revelou ausência de repasse integral das contribuições patronais referente às competências dos meses de março, abril, maio, novembro, dezembro e 13º do ano de 2019 constatou (Achado de Auditoria A3), no valor de R\$ 45.581,87, conforme se vê:

<b>Levantamento do Repasse de Contribuição Patronal</b>				
<b>Competência da folha de pagamento de 2019</b>	<b>O município pagou os valores devidos referentes ao Repasse Patronal?</b>	<b>Qual o valor total que deve ser pago pelo município em 2019 referente ao Repasse Patronal?</b>	<b>Qual o valor pago pelo município em 2019 referente ao Repasse Patronal?</b>	<b>Diferença</b>
Janeiro	Sim	117.296,61	117.649,35	352,74
Fevereiro	Sim	117.464,86	117.536,19	71,33
Março	Parcialmente	125.166,87	125.041,21	-125,66
Abril	Parcialmente	125.627,43	125.382,15	-245,28
Maio	Parcialmente	120.333,56	120.207,68	-125,88
Junho	Sim	120.488,69	120.488,69	0,00
Julho	Sim	121.295,50	121.295,50	0,00
Agosto	Sim	119.805,34	119.805,34	0,00
Setembro	Sim	132.931,62	132.931,62	0,00
Outubro	Sim	140.835,38	141.521,54	686,16
Novembro	Parcialmente	140.832,57	133.032,78	-7.799,79
Dezembro	Parcialmente	139.672,23	120.667,10	-19.005,13
13º	Parcialmente	141.743,45	122.353,09	-19.390,36
<b>Soma</b>		<b>1.663.494,11</b>	<b>1.617.912,24</b>	<b>-45.581,87</b>
<b>Avaliação</b>			<b>Não Conformidade</b>	

Fonte: Relatório Técnico – ID 992521, p 26.

117. Conforme apurado<sup>35</sup> a situação foi regularizada somente no exercício de 2020.

118. Instado a apresentar razões de justificativa o responsável ficou-se inerte.

119. Tanto o corpo instrutivo quanto o Ministério Público de Contas entendem que a irregularidade em comento, em conjunto com a insuficiência financeira e a realização de despesa com pessoal no mês de dezembro sem a prévia emissão de empenho, têm o condão de ocasionar a emissão de juízo de reprovação das contas.

120. Ademais, a equipe técnica e o MPC concordam que esta irregularidade, se reiterada, pode impactar as gestões seguintes, comprometendo o equilíbrio do sistema previdenciário.

121. Corroboro o entendimento técnico e ministerial por suas próprias razões.

<sup>35</sup> Conforme informado na Declaração da Unidade Gestora do RPPS de quitação das obrigações previdenciárias (patronal e servidor), anexo I, acostado às fls. 223 do documento ID 948834.



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

122. O *Parquet* de Contas em sua manifestação apontou, ainda, como necessária a adoção de duas medidas, quais sejam: (i) a expedição de alerta ao gestor, para que atente ao estrito cumprimento das obrigações previdenciárias e (ii) a apuração, em procedimento específico, da responsabilidade pelo eventual pagamento de juros e multa em razão de atrasos no repasse ou de parcelamentos de contribuições previdenciárias no Município de Monte Negro havidos no exercício de 2019.

123. A jurisprudência desta Corte de Contas consolidou o entendimento de que caracterizada ação ou omissão dolosa ou culposa, deve-se imputar aos responsáveis o dever de ressarcimento de recursos utilizados para pagamento de encargos por atraso (juros e multa) no repasse das contribuições previdenciárias ou parcelamentos aos institutos (com incidência a partir de janeiro de 2019, para evitar indesejável efeito surpresa da decisão), por configurar despesa imprópria, desnecessária, antieconômica e atentatória aos princípios constitucionais da eficiência e ao equilíbrio financeiro, orçamentário e atuarial dos institutos de previdência. (Precedente: Acórdão APL-TC 00313/18, prolatado nos autos do processo n. 2699/2016-TCER, de minha Relatoria).

124. Assim, ante o exposto se faz necessário acolher as proposituras indicadas na manifestação do MPC para determinar a apuração, em processo autônomo, de eventuais irregularidades referentes ao pagamento de juros e multas em face de atrasos no pagamento das obrigações previdenciárias pelo Poder Executivo Municipal de Monte Negro e alertar o gestor para que atente ao estrito cumprimento das obrigações previdenciárias, notadamente:

[...] para as consequências decorrentes do não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor sem repassá-las ao ente previdenciário, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, que podem ensejar, *per si*, a reprovação das contas anuais e a responsabilização pessoal pelos correspondentes ônus financeiros indevidamente suportados pelo erário.

## 7.1 – Do Resultado Atuarial

125. De início, cumpre destacar que a avaliação atuarial para o exercício de 2019, foi realizada com base em dados referentes a 31.12.2018.

126. De acordo com a avaliação atuarial o RPPS apresentou resultado atuarial deficitário de R\$ 22 milhões.

Tabela – Resultado atuarial do exercício

Descrição	Valor em 31.12.2019
Reserva Matemática benefícios já concedidos	10.462.127,75
Reserva Matemática benefícios a conceder	26.538.549,55
<b>Total das Provisões Matemáticas (em 31.12.2018)</b>	<b>37.000.677,30</b>
Ativos em 31.12.2018	14.172.328,71
<b>Resultado: Total das Provisões (-) Ativo</b>	<b>-22.828.348,59</b>
Avaliação	Deficitário

Fonte: Avaliação Atuarial Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 992521, p 16.

127. A avaliação atuarial demonstrou, ainda, que ao analisar o exercício de 2019 em relação ao exercício de 2018 houve aumento de 2% do déficit atuarial.



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

128. A unidade técnica apontou, também, que o município adotou um plano de amortização do déficit atuarial, atualizado pela Lei Municipal n. 950, de 1º/10/2019, o qual prevê aportes anuais durante 30 anos (conforme parecer atuarial de 2019, data base 31/12/2018).

## **8 – DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NAS CONTAS DE GOVERNO**

129. Nas Contas do Governo do Chefe do Executivo Municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

130. A unidade técnica, com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, analisou as informações constantes das Contas de Governo do Chefe do Executivo Municipal de 2016, 2017 e 2018, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas.

131. Em seu exame o corpo instrutivo constatou que das determinações contidas<sup>36</sup> no acórdão APL-TC 00548/18 (processo n. 2080/2018-TCER) 3 não foram cumpridas e 2 encontram-se em andamento.

132. Com relação ao acórdão APL-TC 00244/18 (processo n. 1789/2017-TCER) constatou-se<sup>37</sup> que em sua maioria as determinações se encontram em andamento. No entanto, 5 determinações ainda não foram cumpridas e 1 foi cumprida.

133. Importa destacar que com relação às determinações contidas no acórdão APL-TC 00181/20 (processo n. 0703/2019-TCER) a Administração encontra-se dentro do prazo de atendimento, uma vez que o referido *decisum* transitou em julgado<sup>38</sup> após o exercício em exame, em 20/08/2020.

## **9 – DO CONTROLE INTERNO**

134. A controladoria interna emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria<sup>39</sup>, opinando pela regularidade sem ressalvas das contas. Consta, ainda, pronunciamento do prefeito<sup>40</sup>, certificando que tomou conhecimento das conclusões constantes dos relatórios e pareceres emitidos pelo controle interno sobre as suas contas.

135. Sobre a atuação do órgão de controle interno é imperioso salientar que não só a ausência do relatório anual de auditoria, mas também, a omissão e a ineficiência na atuação devem ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, uma vez que a ação profícua

<sup>36</sup> Do Acórdão APL-TC 00548/18 não foram cumpridas 03 determinações, quais sejam: item III, subitens “a”, “e” e “g”; e 02 determinações encontram-se em andamento (item III, subitens “c” e d”).

<sup>37</sup> Do Acórdão APL-TC 00244/18 encontram-se em andamento 07 determinações, quais sejam: item II, subitens “2.2”, “2.4”, “2.5”, “2.6” e “2.7”, IV e V; 05 determinações não foram atendidas: item II, subitens “2.1”, “2.8”, “2.9”, “2.10” e “2.12”; e 01 determinação foi cumprida: item II, subitem “2.3”.

<sup>38</sup> Conforme Certidão de trânsito em julgado ID 944155 acostada aos autos de n. 0703/2019-TCER.

<sup>39</sup> ID 903130.

<sup>40</sup> Declaração eletrônica de ciência do relatório e parecer do Controle Interno – ID 903149.

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20



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

desse órgão, além de precatar a ocorrência de irregularidades, tem como finalidade, consoante texto constitucional (artigo 74, inciso IV da CF), apoiar o controle externo em sua missão institucional.

136. É obrigação da Controladoria Interna fiscalizar a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do órgão, alertando o gestor das irregularidades encontradas e indicando as medidas necessárias para saná-las.

137. A despeito da grave irregularidade ocorrida na gestão relativa ao desequilíbrio das contas ocasionado em decorrência do déficit na execução financeira, o órgão de controle interno opinou pela regularidade com ressalvas das presentes contas.

138. As atribuições do órgão de controle interno na Administração Pública estão muito bem definidas no art. 74 da Lei Maior, *verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (grifo nosso).

157. De igual modo, a Lei Federal n. 4.320/1964, em capítulo próprio, consigna especial deferência ao controle interno, ao fixar-lhe as seguintes atribuições, a saber:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

139. Pois bem. No contexto das presentes contas, malgrado a existência de irregularidades que lhe contaminam, principalmente a concernente a indisponibilidade financeira para lastrear despesas inscritas em restos a pagar, a realização de despesa com pessoal no mês de dezembro, sem a prévia emissão de empenho e o pagamento parcial de contribuições patronais, constata-se que o órgão de controle interno tangenciou tanto o seu mister quanto seu dever constitucional de apoiar o Tribunal de



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

Contas no exercício da ação fiscalizatória, ao promover análises simplórias, incompatíveis com a realidade fática do Município.

140. Diante desses fatos, há que se perseguir em autos apartados a responsabilização dos agentes responsáveis pelo órgão de controle interno, concedendo-lhes o direito ao contraditório.

### 10 – DA SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

141. As prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 a 2018 receberam parecer prévio desfavorável à aprovação, conforme abaixo discriminado:

Exercício	Processo	Data do Julgamento	Parecer
2016	1789/2017-TCER <sup>41</sup>	21/06/2018	Desfavorável
2017	2080/2018-TCER <sup>42</sup>	13/12/2018	Desfavorável
2018	0703/2019-TCER <sup>43</sup>	23/07/2020	Desfavorável

Fonte: PCe desta Corte. Acesso em 21 abr. 2021.

### 11 – DOS ACHADOS DE AUDITORIA/IRREGULARIDADES REMANESCENTES

142. A instrução técnica preliminar<sup>44</sup> da presente prestação de contas apontou os seguintes achados de auditoria:

- a) Insuficiência financeira para a cobertura das obrigações (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019 (Achado A1);
- b) Execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho (Achado A2);
- c) Ausência de pagamento integral das contribuições patronais (Achado A3).

143. Em função da gravidade das ocorrências identificadas e considerando a possibilidade de manifestação desta Corte pela rejeição das contas do chefe do Executivo do município de Monte Negro, nos termos regimentais, o gestor do município foi instado a apresentar razões de justificativa conforme Decisão Monocrática DM 00152/20-GCJEPPM-Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 954411). Contudo, o prazo para apresentação de justificativas pelo responsável decorreu sem que fossem apresentados documentos (ID 972802).

144. Ao proceder a análise conclusiva<sup>45</sup> das contas em comento a unidade técnica constatou a existência de falhas de menor gravidade, quais sejam: (i) excessivas alterações no orçamento (20,96%), contrariando a jurisprudência desta Corte; (ii) não atingimento da meta de resultado primário, em afronta ao Anexo de Metas Fiscais da LDO; (iii) inconsistência na apuração das metas fiscais (resultados primário e nominal) pelas metodologias acima e abaixo da linha; (iv) superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalentes de caixa”; (v) subavaliação do saldo da conta “provisões matemáticas”; (vi) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa e (vii)

<sup>41</sup> Parecer Prévio PPL-TC 0011/18 – Relator Cons. Benedito Antônio Alves.

<sup>42</sup> Parecer Prévio PPL-TC 0068/18 – Relator Cons. Substituto Omar Pires Dias, em substituição à minha Relatoria.

<sup>43</sup> Parecer Prévio PPL-TC 0009/20 – De minha Relatoria.

<sup>44</sup> Relatório técnico ID 952577.

<sup>45</sup> Relatório técnico ID 992521.





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

descumprimento de determinações pretéritas desta Corte.

145. De acordo com a Súmula 17 desta Corte, é desnecessária a citação dos responsáveis para oposição de ressalvas às contas, em razão da ausência de prejuízo à parte:

SÚMULA n.17/TCE-RO

Órgão Julgador:Tribunal de Contas do Estado de Rondônia –Pleno

Data da aprovação: 13.12.2018

Sessão Plenária: 13.12.2018

Data da Publicação/Fonte:

18 de dezembro de 2018

DOe nº 1774

Enunciado:“É desnecessária a citação dos responsáveis no caso de julgamento regular com ressalvas das contas sem a aplicação de multa, em razão da ausência de prejuízo à parte.”

Fundamentação Legal: Art. 24, parágrafo único, do Regimento Interno (Resolução Administrativa n. 005/TCE-RO/96).

Precedentes doTCE: Processos n. 01666/2018, 1782/17, 01583/18, 01642/18 e 3562/14.

146. Assim, as irregularidades de menor gravidade não devem compor o rol das irregularidades que ensejam a emissão de parecer desfavorável à aprovação destas Contas, uma vez que não houve o chamamento do responsável para apresentar razões de justificativa, mas como são objeto de ressalvas, cabe determinação para correções e prevenções.

## **12 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

147. De início, insta consignar que os atos da Administração não foram objeto de auditoria *in loco* por parte deste Tribunal.
148. De tudo o quanto foi exposto, restou evidenciado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (26,03% na MDE); aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (60,09%); ações e serviços públicos de saúde (28,43%); bem como regularidade nos gastos com pessoal (52,45%) e nos repasses ao Legislativo (6,98%).
149. No que tange ao índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o Município de Monte Negro no exercício de 2019 obteve resultado (4,7) para os anos iniciais (4º e 5º) abaixo da meta projetada. Ademais, se comparado aos anos anteriores, houve piora no resultado, com queda na pontuação quando comparado ao exercício de 2013 e com a mesma pontuação do exercício de 2017.
150. Quanto às séries finais (8º/9º ano), o MEC não divulgou a nota do IDEB/2019 em virtude de ausência de dados para os filtros selecionados.
151. Ainda sobre a educação, esta Corte realizou monitoramento no Plano Municipal de Educação de Monte Negro, objeto dos autos do processo n. 0313/2020-TCER, ocasião em que foi

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

constatado o descumprimento do indicador 1-A e o risco de descumprimento do indicador 1-B da Meta 1 daquele plano educacional.

152. Naqueles autos, fora exarado o acórdão APL-TC 0138/20 alertando a Administração Municipal sobre a obrigatoriedade de cumprimento da Meta 1 prevista no seu Plano Municipal de Educação – PME, bem como a cooperação quanto ao cumprimento da Meta 3. Assim, necessário determinar ao Chefe do Poder Executivo que dê efetivo cumprimento às determinações exaradas na referida decisão, bem como atente que ao alerta contido no citado acórdão.
153. De outro giro, observou-se que os resultados orçamentário e patrimonial foram superavitários em R\$ 530.041,05 e R\$ 23.706.103,79, respectivamente.
154. Não obstante o cumprimento dos índices legais e superávits orçamentário e patrimonial, restou confirmado que o Município encerrou o exercício com **déficit financeiro por fonte**, na ordem de R\$ 873.703,02, evidenciando, destarte, descumprimento do princípio do equilíbrio das contas públicas, estabelecido no § 1º do art. 1º da LRF.
155. Esta Corte de Contas possui entendimento firme no sentido de que o déficit financeiro, por si só, é irregularidade suficiente para ensejar o juízo de reprovação das contas. Nesse sentido, apenas a título exemplificativo, traz-se à colação precedentes deste Tribunal, conforme se depreende das decisões proferidas nos processos de contas de governo ns. 2236/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00052/17. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 2392/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00051/17. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 2048/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00049/17. Rel. Cons. Paulo Curi Neto), 1663/2013-TCER (Parecer Prévio n. 45/13-Pleno. Rel. Cons. Benedito Antônio Alves), 1410/2014-TCER (Parecer Prévio n. 5/2015-Pleno. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva), 1512/2013-TCER (Parecer Prévio n. 43/2013-Pleno. Rel. Cons. Francisco Carvalho da Silva) e 1244/2011-TCER (Parecer Prévio n. 07/2013-Pleno. Rel. Cons. Valdivino Crispim de Souza). Por todos, cito o seguinte:

PROCESSO 1244/11

PARECER PRÉVIO Nº 07/2013-PLENO

*Prestação de Contas. Exercício de 2010. Município de Costa Marques/RO. Déficit orçamentário e financeiro, aplicação a menor do mínimo de 95% dos recursos do Fundeb. Pagamento de despesas estranhas a finalidade do Fundeb. Abertura de créditos adicionais sem permissivo legal. Emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas. Determinações Unanimidade.*

[...]

CONSIDERANDO o déficit de execução financeira da ordem de R\$ 320.121,41 (trezentos e vinte mil, cento e vinte e um reais e quarenta e um centavos) situação que indica fragilidade na capacidade de pagamento das obrigações municipais no montante de R\$ 2.534.021,12 (dois milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, vinte e um reais e doze centavos);

[...]

É DE PARECER que as Contas da Prefeitura Municipal de Costa Marques, relativas ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade da Senhora Jacqueline Ferreira Gois,



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

Prefeita Municipal, NÃO estão em condições de merecer aprovação pela Augusta Câmara Municipal, ressalvando-se as Contas da Mesa da Câmara Municipal, dos convênios e contratos firmados pelo Município em 2010, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pela Chefe do Poder Executivo Municipal, que serão apreciadas e julgadas oportunamente em autos apartados. [...]

156. Não bastasse a insuficiência financeira havida, ocorreram, ainda, irregularidades graves relativas à execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho e à ausência de pagamento integral das contribuições patronais.
157. No que concerne à gestão previdenciária, deve ser apurado em procedimento específico, a responsabilidade por eventual pagamento de juros e multa em razão de atrasos no repasse ou de parcelamentos de contribuições previdenciárias no município.
158. Em arremate, a unidade técnica especializada, quando da análise dos elementos encartados nos presentes autos, concluiu que remanesceram, ainda, as seguintes falhas de menor gravidade: (i) excessivas alterações no orçamento (20,96%), contrariando a jurisprudência desta Corte; (ii) não atingimento da meta de resultado primário, em afronta ao Anexo de Metas Fiscais da LDO; (iii) inconsistência na apuração das metas fiscais (resultados primário e nominal) pelas metodologias acima e abaixo da linha; (iv) superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalentes de caixa”; (v) subavaliação do saldo da conta “provisões matemáticas”; (vi) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa e (vii) descumprimento de determinações pretéritas desta Corte.
159. Necessário destacar que não houve o chamamento do responsável por tais falhas, portanto, não devem compor o rol das irregularidades que ensejam a emissão de parecer desfavorável à aprovação destas Contas. Aquilo, em observância ao enunciado sumular n. 17 desta Corte: “*É desnecessária a citação dos responsáveis no caso de julgamento regular com ressalvas das contas sem a aplicação de multa, em razão da ausência de prejuízo à parte.*”
160. No entanto, como são objeto de ressalvas, cabe determinação para correções e prevenções.
161. Por derradeiro, acolho a maioria das determinações e recomendações sugeridas pelo corpo instrutivo e pelo *Parquet* de Contas em seus opinativos, por entender que são pertinentes e necessárias, bem como auxiliam o gestor no controle e eficácia de sua gestão.
162. Assim, ante o exposto e tudo mais que dos autos consta, acolhendo os opinativos ministerial (ID 1015314) técnico (IDs 992521 e 992522), porquanto submeto a este egrégio Plenário o seguinte voto:

I – Emitir parecer prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Monte Negro exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:



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

- d) insuficiência financeira por fontes de recursos, no valor de R\$ 873.703,02, para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2019, em infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e que, nos termos do art. 13, § 2º, inciso V, alínea “a” da Resolução n. 278/2019/TCE-RO desta Corte é suficiente para ensejar a emissão de opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos;
- e) realização de despesa com pessoal do mês de dezembro, do exercício de 2019, no montante de R\$ 1.127.635,16, sem a prévia emissão de empenho, em grave afronta à norma legal prescrita no art. 60, da Lei Federal n. 4.320/1964, sendo, nos termos do art. 13, § 2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, motivo para emissão de opinião adversa sobre a opinião em relação à execução orçamentária;
- f) pagamento parcial das contribuições patronais referente às competências dos meses de março, abril, maio, novembro, dezembro e 13º do ano de 2019, no valor total de R\$ 45.581,87, em infringência ao art. 40 da Constituição Federal (Princípio do Equilíbrio Atuarial), e que nos termos do art. 13, § 2º, inciso V, alínea “i” da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, caracteriza a inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, portanto, ensejando a opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos;

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Monte Negro, relativa ao exercício de 2019, de responsabilidade de Evandro Marques da Silva, Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do desequilíbrio das contas decorrente do déficit financeiro, no montante de R\$ 873.703,02, apurado mediante a verificação de disponibilidade financeira por fonte de recursos;

III – Determinar, por ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Prefeito do Município de Monte Negro ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que:

- a) estabeleça controles rigorosos das disponibilidades, de forma a evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, no final do exercício;
- b) realize o pagamento tempestivo das obrigações previdenciárias, de modo a garantir a sustentabilidade e equilíbrio do sistema, de modo que não incidam valores de juros e multas decorrentes de atrasos no cumprimento de tais obrigações;
- c) adote medidas de aperfeiçoamento do planejamento orçamentário de modo a evitar alterações excessivas do orçamento, com base em fontes de recursos previsíveis, observando o limite de 20% do orçamento inicial para tais alterações, de acordo com a jurisprudência da Corte de Contas;
- d) promova, a partir do exercício de 2020, a representação do Passivo Atuarial no Balanço Geral do Município com observância às normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações para que o valor líquido do passivo não divirja, significativamente, do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis;



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

- e) intensifique o aprimoramento das medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;
- f) edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo:
- f.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa;
  - f.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e
  - f.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual);
- l) dê cumprimento integral às determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Acórdão APL-TC 00548/18 (item III, subitens “a”, “e” e “g”) referente ao processo n. 2080/2018-TCER e Acórdão APL-TC 00244/18 (item II, subitens “2.1”, “2.8”, “2.9”, “2.10” e “2.12”) referente ao processo n. 1789/2017-TCER;
- m) quanto às metas fiscais, adote medidas visando ao aprimoramento da sistemática de projeção/apuração das metas fiscais de resultados primário e nominal, de acordo com as metodologias acima e abaixo da linha;
- n) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: (i) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; (ii) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e (iii) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual);
- o) juntamente com o Secretário Municipal de Educação, procedam ao monitoramento do plano municipal de educação, bem como adotem medidas efetivas para o atingimento das metas previstas nos indicadores estratégicos;
- p) juntamente com o Secretário Municipal de Educação, informem à Corte de Contas as medidas adotadas, pelo Município junto ao Estado de Rondônia, para dar o efetivo cumprimento da meta 3 do PNE, que tem como objetivo o atendimento das crianças do ensino médio;

IV - Determinar, por ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Controlador-Geral do Município que acompanhe e informe, por intermédio do Relatório de Auditoria Anual (integrante das contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações dispostas neste voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

V – Alertar o atual Chefe do Poder Executivo do Município Monte Negro ou a quem venha a substituí-lo ou sucedê-lo que:



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

- d) independente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/1964;
- e) atente para as consequências decorrentes do não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor sem repassá-las ao ente previdenciário, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município;
- f) atente para as consequências do não atendimento das determinações que expedidas pelo Tribunal, notadamente das que serão consignadas na decisão final destes autos, bem como fique advertido de que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderão ensejar, de *per si*, a emissão de parecer pela reprovação das contas do exercício de 2021;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do Município relativa ao exercício de 2021 se houve o cumprimento das determinações contidas nesta decisão;

VII - Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como “Acompanhamento de Gestão”, subcategoria “Fiscalização de Atos e Contratos” e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade pelo eventual pagamento de juros e/ou multas decorrentes de atrasos no repasse ou de parcelamento de contribuições previdenciárias pelo Poder Executivo do Município de Monte Negro, em face do não repasse de modo regular e tempestivo, em razão do pagamento parcial referente aos meses de março, abril, maio, novembro dezembro e 13º de 2019:

- g) relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 952577, 992520 e 992521);
- h) proposta de parecer prévio da unidade técnica (documento ID 992522);
- i) declaração da Unidade Gestora do RPPS de quitação das obrigações previdenciárias (documento ID 948834);
- j) relatório anual do controle interno (documento ID 903130);
- k) parecer ministerial n. 0056/2021-GPGMPC (documento ID 1015314);
- l) acórdão proferido nestes autos;

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento–Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade dos agentes do Controle Interno, Prefeito, e de todos aqueles que concorreram para o desequilíbrio econômico-financeiro, para a execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho, e para a ausência de pagamento integral das contribuições patronais; cuja conduta caracteriza possível prática de ato contrário aos princípios da Administração Pública;

- a) relatório anual do controle interno (documento ID 903130);



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

- b) relatórios quadrimestrais do controle interno (documentos IDs 774014, 819442 e 858204 - processo n. 0813/2019-TCER, apenso);
- c) relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 952577, 992520 e 992521);
- e) proposta de parecer prévio da unidade técnica (documento ID 992522);
- e) decisão em definição de responsabilidade DDR/DM 0152/2020-GCJEPPM (documento ID 954411);
- f) parecer ministerial n. 0056/2021-GPGMPC (documento ID 1015314);
- g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

**IX – Dar ciência da decisão:**

- d) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental;
- e) ao Ministério Público de Contas, na forma regimental; e
- f) à Secretaria Geral Controle Externo;

X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Monte Negro para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

XI - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.

É como voto.

**DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

1. Por tudo já referenciado e discutido nos autos do processo em questão, registro que ACOMPANHO o voto apresentado pelo eminente Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, quanto a emissão de parecer prévio pela desaprovação da contas de governo do Município de Monte Negro, relativo ao exercício de 2019, uma vez que, não obstante o cumprimento dos índices legais (26,03% na MDE; 60,09% na valorização do magistério; 28,43% ações e serviços públicos de saúde e 52,45% nos gastos com pessoal); e superávits orçamentário e patrimonial, restou confirmado que o Município encerrou o exercício com déficit financeiro por fonte, na ordem de R\$ 873.703,02, bem como restou anotada a execução de despesa com folha de pagamento do mês de dezembro sem prévio empenho e a ausência de pagamento integral das contribuições patronais.

2. Contudo, no que tange ao índice de repasse de recursos ao Poder Legislativo, não obstante o Poder Executivo tenha observado o índice legal, imperativo consignar, posto que oportuno, a existência de divergência de entendimento, até então perfilhado por este Tribunal e o firmado pelo



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

Supremo Tribunal Federal, quanto a base de cálculo a ser utilizada para o atendimento da norma extraída do art. 29-A da Constituição Federal.

3. Pois bem.

***I - Da base de cálculo para repasses ao Legislativo Municipal***

4. A teor do que dispõe o art. 29-A da Constituição Federal, o total da despesa do Poder Legislativo de Municípios com população de até 100.000 habitantes, não pode superar o limite máximo de 7% do somatório da receita tributária e transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior, sendo este o limite para repasse de recursos pelo Executivo.

*Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:*

*I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;*

(...)

5. A transferência de recursos financeiros em montante superior ao teto estabelecido no mencionado artigo, ademais, configura a prática de crime de responsabilidade pelo chefe do Poder Executivo municipal, consoante determinação do art. 29-A, § 2º, I, da Constituição Federal, a saber:

*Art. 29-A. (...)*

(...)

*§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

*I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) - grifou-se.*

6. Da leitura do dispositivo constitucional extrai-se parâmetro para a **base de cálculo**, referente ao repasse de recursos financeiros, a qual será formada pelo montante da **receita tributária e das transferências tipificadas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF/88** efetivamente realizado no exercício anterior (IOF-Ouro, FPM, ITR, IPVA, ICMS, IRRF e IPI-exportação).

7. Nota-se que o texto constitucional não faz qualquer ressalva, exclusão ou dedução de valores. Em verdade, esse contexto está ligado diretamente ao **princípio do orçamento bruto**, o qual define que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. O art. 6º da Lei 4.320/64 consagra este princípio, vejamos:

*Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. - grifou-se.*

8. De outro giro, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, no âmbito da Administração Pública, a **dedução de receita orçamentária** é o procedimento padrão para as seguintes situações:





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

- a. **Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente** (transferências constitucionais ou legais);
- b. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente; e.
- c. Renúncia de receita orçamentária.

9. O MCASP menciona, ainda, que “A contabilidade utiliza **conta redutora de receita orçamentária** para evidenciar o **fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida**, em função de suas operações econômicas e sociais. Assim, deverá **ser registrado o valor total arrecadado na rubrica ‘6.2.1.2.x.xx.xx – Receita Realizada’**, observada a natureza da receita orçamentária, conforme ementário. Após isso, a **devolução ou transferência de recursos arrecadados que pertencam a terceiros** deve ser registrada em um dos detalhamentos da rubrica “6.2.1.3.x.xx.xx – (-) Deduções da Receita Orçamentária”, utilizando a natureza de receita originária”. - grifou-se.

10. Nesse contexto, o MCASP tratou da contabilização da dedução de receita orçamentária quando os recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que **pertencem a outro ente**.

11. Entretanto, o regramento não se aplica aos recursos do FUNDEB, por serem estes aplicados nas ações e programas executados na educação básica **do próprio município**.

12. Sobre o tema, o nobre Procurador Adilson Moreira, assim explanou em seu parecer acostado aos autos do Processo 1630/20, referente as contas do Município de Corumbiara, exercício de 2019, *verbis*:

(...)

*..., a presente reflexão é quanto à possibilidade jurídica de se afastar, no cômputo do limite de despesas/repasses à Câmara Municipal, os valores correspondentes às transferências vinculadas ao Fundeb, tal como empreendido pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, numa interpretação marcadamente restritiva da disposição estabelecida no artigo 29-A da Carta da República.*

*Diz-se restritiva, porquanto não há, na redação do artigo 29-A da Carta Magna, qualquer exceção, ressalva, dedução ou exclusão de parcelas pertinentes às receitas que integram a base de cálculo ali estabelecida, referindo-se, o dispositivo constitucional, de modo objetivo, ao “somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior”.*

*De fato, a contribuição realizada pelo Município ao Fundeb, em decorrência de vinculação pré-orçamentária, é repassada automaticamente para as contas do referido fundo, procedimento que não transmuda a natureza do recurso, pertencente ao Município por expressa imposição constitucional, de modo que não faz sentido excluí-la da base de cálculo para fixação do repasse ao Poder Legislativo e correspondente limite de gastos.*

*Por outro giro, o fato de o repasse ao Fundeb se processar automaticamente não retira a natureza de receita ingressada nos cofres municipais (receita efetivamente realizada), em razão de que só pode servir como contribuição ao fundo aquilo que efetivamente pertence ao município.*

*Para fundamentar o entendimento contrário, de que a aferição do limite de gastos camarários deve observar os valores das transferências líquidas, tem-se utilizado o argumento de que a parcela das receitas de transferências destinadas ao Fundeb não se enquadra na expressão “efetivamente realizada”, constante do artigo 29-A do Texto*



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

*Constitucional, constituindo operação de natureza estritamente escritural, vez que tais valores não podem ser utilizados segundo critérios de discricionariedade do gestor.*

*De plano, a inexistência de qualquer restrição na redação do artigo 29-A já seria motivo suficiente para descaracterizar a utilização de montantes líquidos.*

*Para além disso, o raciocínio consignado afigura-se frágil, na medida em que o repasse automático da contribuição municipal ao Fundeb somente é possível porque, como antes consignado, o ente auferiu antes disso a correspondente verba de transferência.*

*Reitere-se: o município contribui porque a ele pertence a receita, consoante se depreende, claramente, da leitura dos artigos 158 e 159 da Carta da República.*

*O repasse automático da contribuição municipal ao Fundeb, procedimento instituído pela revogada Lei Federal n. 11.494/2007 e mantido na recém editada Lei Federal n. 14.113/2020, visa assegurar agilidade e transparência na movimentação dos recursos do fundo, em ordem a prevenir, notadamente, a ocorrência de atrasos no repasse ou mesmo desvios de finalidade.*

*Porém, a instituição desse procedimento de repasse automático não tem o condão de excluir ou alterar a natureza dos valores respectivos – transferências recebidas pelos Municípios –, os quais, por estarem expressamente elencados no caput do artigo 29-A da Constituição Federal, devem fazer parte do cálculo da receita-base em comento, a despeito de sua vinculação ao Fundeb.*

*Como é cediço, à luz de clássica lição de hermenêutica jurídica, não pode o intérprete estabelecer restrições não constantes do texto normativo, em razão de que as disposições excepcionais são – por definição – sempre expressas, ainda que com algum grau de indefinição, inexistindo exceções puramente tácitas.*

*Destarte, na visão desta Procuradoria-Geral de Contas, as receitas de transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/88 devem compor a base de cálculo do teto de gastos do Legislativo Municipal pelos seus montantes integrais, vez que, repise-se, o artigo 29-A da Carta Constitucional não prevê nenhuma limitação ou dedução no cômputo da aludida base de cálculo.*

(...)

13. Este é também o entendimento jurisprudencial já pacificado em várias Cortes de Contas do Brasil, consoante se depreende dos seguintes julgados:

**3.2.1. A BASE DE CÁLCULO DO REPASSE À CÂMARA DOS VEREADORES – A RECEITA TRIBUTÁRIA AMPLIADA DO MUNICÍPIO**

A apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela união e Estado; daí a segunda adjetivação: “ampliada”. A seguinte fórmula mostra a composição desse denominador:

- receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas e contribuição de melhoria)
- (+) 100% da receita de transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
- (+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)
- (+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
- (=) receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto o gasto com inativos).

Na inserção das receitas transferidas, controvérsia há quanto à parcela retida pelo Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; isso porque, no atual padrão de contabilidade pública,

Acórdão APL-TC 00131/21 referente ao processo 01681/20

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

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

os impostos ligados ao Fundo ficam diminuídos por conta redutora de 20%, exatamente a fatia que cabe àquele mecanismo da educação básica.

Entende-se que esses retidos **20% do FUNDEB agregam-se, sim, à base de cálculo**; eis as razões: **a) natureza tributária de seus componentes; b) a “perda” para o Fundo constitui-se, para todos os efeitos, aplicação nos 25% da Educação (art. 212); c) não é possível fazer despesa (contribuição ao Fundo) sem a receita de suporte; d) o fato de, por outro lado, o FUNDEB efetivamente recebido não ingressar na aferição do limite, o que evita a dupla contagem; e) A lei que regula os gastos na Saúde considera os 20% do Fundo no parâmetro sobre o qual se apura a despesa obrigatória em ações e serviços de Saúde.** Grifou-se. (TCE – SP, Cartilha: O Tribunal e a gestão financeira das Câmaras de Vereadores. Fevereiro de 2012. Página 13) – grifou-se.

**Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Apuração da base de cálculo pelo valor bruto das receitas, sem dedução da contribuição Fundef.**

As receitas sobre as quais incidem a **retenção do Fundef** deverão ser consideradas pelo seu **valor bruto na apuração da base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal**. (TCE-MT. Processo n. 42248/2001. Relator; Conselheiro Valter Albano. Acórdão n. 1.238/2002. Data julgamento 29.5.2002. Publicação DOE, 20.6.2002). - grifou-se

EMENTA: As transferências previstas nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, e que compõem a dotação do FUNDEF, a parcela relativa ao ICMS retido pela União e transferido diretamente ao Município (LC 87/96), **inclusive a parcela devida ao FUNDEF**, e os valores arrecadados a título de dívida ativa de natureza tributária incluem-se **no somatório das receitas para fins de cálculo da dotação orçamentária da Câmara Municipal**, previsto no artigo 29-A da Constituição Federal. (TCE-PR, resposta à consulta feita pelo município de Jacarezinho. Resolução n. 5169/02-TCE-PR. [www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)) grifou-se

6.2.2. Para fins do art. 29-A, inserido pela Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, os Municípios deverão considerar o FPM, o ICMS e o IPI pelo **valor bruto das cotas transferidas, sem qualquer dedução oriunda de descontos em favor do FUNDEF**. (TCE-SC, resposta à consulta feita pela Câmara Municipal de São Miguel do Oeste. Decisão n. 0693/2005. [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)) - grifou-se.

Ainda como receitas: a) todas as que o Município arrecada ou, a título de transferências, recebe, das quais 15% são retidos ao **FUNDEF**, estão inseridas naquelas a que alude o transcrito "caput" do art. 29-A da Lei Maior, **fazendo parte integrante, automaticamente, do cálculo do limite de que trata o** citado dispositivo constitucional. (TCE-RS, resposta à consulta feita pelo município de Taquara. Processo n. 13-02.00/06-9. [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)) - grifou-se.

**CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL - COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA FINS DE REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO - O PERCENTUAL REPASSADO PELO MUNICÍPIO, PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB, INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA EFEITO DE REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 102 DO TCEMG - REMESSA DOS AUTOS À COORDENADORIA E COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA E SÚMULA - ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO - REFORMA DAS TESES QUE DISPÕEM SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO - DECISÃO UNÂNIME.**



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

- 1) **A contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal**, previsto no art. 29-A da Constituição da República.
- 2) Suspende-se a eficácia do enunciado da Súmula 102 do TCEMG.
- 3) Remetam-se os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para que se promova estudo abrangente sobre a questão e sobre a repercussão que o cancelamento do enunciado terá sobre as contas que já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, bem como sobre as contas ainda pendentes de análise.
- 4) Consideram-se reformadas as teses das Consultas nº 687025, 687787, 686880, 687332, 687192, nos termos do art. 216 Regimento Interno. (TCE-MG. Consulta n. 837614. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 29/06/2011) – grifou-se.

14. Ressalta-se que, o primeiro entendimento da Corte de Contas Mineira, ostentado na Súmula n. 102-TCEMG, era no sentido de que a contribuição ao Fundef (ou ao Fundeb) não integrava a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Carta da República para o fim de repasse de recursos financeiros ao legislativo municipal.

15. Todavia, por meio da Consulta n. 837.614, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG revogou a Súmula n. 102, na qual firmou entendimento consolidado de que a contribuição destinada ao Fundeb passa a integrar a base de cálculo para o repasse financeiro à Câmara Municipal, cuja regulamentação se deu por intermédio da **Decisão Normativa n. 006/2012 – TCE-MG**, nesses termos:

**Art. 1º** O valor correspondente à **contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não deve ser deduzido da base de cálculo** de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, **para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal**. - grifou-se.

(...)

16. Não obstante, o município de Belo Horizonte, inconformado com a decisão da Corte Mineira, ingressou Mandado de Segurança contra o atual entendimento do TCE-MG.

17. Digno de destaque, transcrevo excerto do parecer ministerial sobre o desenlace acerca da matéria nas instâncias judiciais:

(...), traz-se a lume o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Consulta n. 837.614, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, o qual superou a posição então vigente naquela Corte, consignada na Súmula n. 102, passando a adotar posicionamento no sentido de que a contribuição municipal ao Fundeb integra a base de cálculo para repasse de recursos às câmaras municipais, consoante *in verbis*:

**EMENTA: CONSULTA — CÂMARA MUNICIPAL — COM POSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO — PERCENTUAL DESTINADO PELO MUNICÍPIO PARA COMPOSIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB — INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR /88 — SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 102 DO TCEMG — ADEQUAÇÃO DO SIACE**



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

AO NOVO ENTENDIMENTO — REFORMA DA TESE QUE DISPÕE SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO — DECISÃO UNÂNIME

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

A contribuição municipal ao Fundef ou ao Fundeb, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República (suspensão da eficácia do Enunciado de Súmula n. 102).

Considerando a reforma da tese que dispõe sobre a matéria, faz-se necessária a adequação do Siace ao novo entendimento.

3) Determina-se a remessa dos autos à 2ª Assessoria do Tribunal de Contas, para que seja apresentada proposta de regulamentação da questão, com a urgência que o caso requer e para que promova a adequação ao novo entendimento, dos demais instrumentos normativos exarados por esta Casa que porventura disciplinem a matéria, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação, para as devidas adequações nos sistemas informatizados.

4) Impõe-se um alerta às Câmaras Municipais acerca da mudança de entendimento desta Corte de Contas, com o escopo de cientificar aquelas que ainda não procederam ao julgamento das contas, prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, quanto ao novo entendimento acerca da Súmula 102. [TCE-MG: Consulta n. 837.614 - RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA. Data de Julgamento: 29/06/2011].

Registra-se que a modificação do entendimento da Corte de Contas Mineira, por meio de referida Consulta n. 837.614, foi impugnada judicialmente perante o Superior Tribunal de Justiça, tendo aquela Corte, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 44.795/MG, anulado a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por entender que a contribuição municipal para a formação do Fundeb não integra a base de cálculo de que trata o artigo 29-A da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Eis a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ANULAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO AO FUNDEB. REPASSE DE RECURSOS. PODER EXECUTIVO FEDERAL. CÂMARA DE VEREADORES. ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO.

1. As verbas que compõem o FUNDEB não estão compreendidas nas receitas tributárias, nem nas transferências que pertencem aos municípios, nos termos dos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da CF/88. Logo, devem ser excluídas da base de cálculo dos duodécimos repassados pela União às Casas Legislativas Municipais, nos moldes do art. 29-A, da CF/88.

2. A expressão "efetivamente realizada", constante do art. 29-A do Texto Constitucional, significa a receita que foi arrecadada e incorporada ao patrimônio do Município no exercício anterior. Não se consideram, portanto, para fins de apuração dessa quantia, os valores que devam ser arrecadados no corrente exercício, tais como a complementação do FUNDEB.

3. Além disso, os recursos do FUNDEB, independentemente da origem, não podem ser utilizados para fins diversos de suas destinações constitucional e legalmente definidas – art. 60, caput, e I, da CF/88 e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar



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

n. 101/00 – isto é, a educação básica e a remuneração dos trabalhadores da educação, o que reforça a compreensão de que devem ser excluídos do cálculo do repasse previsto no art. 29-A da CF/88.

4. No caso, a mitigação do enunciado da Súmula 102 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais desbordou da melhor interpretação a ser conferida aos normativos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria, o que justifica a anulação do acórdão proferido na Consulta n. 837.614/TCE/MG.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança a que se dá provimento. [STJ – RMS 44.795/MG - Relator p/ Acórdão: Min. Og Fernandes; Órgão: 2º Turma; Data Julgamento: 03/11/2015; Data Publicação: DJe: 12/02/2016)

Contra essa decisão do Superior Tribunal de Justiça foi interposto, perante o Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário n. 985.499, sob relatoria do Ministro Luiz Fux.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em julgamento virtual realizado de 07 a 17.08.2020, enfrentando a questão pertinente à inclusão dos valores vinculados ao Fundeb no cálculo do teto de gastos do legislativo, deu provimento ao Recurso Extraordinário, assentando que “*as parcelas previstas no artigo 60, II, do ADCT não foram, em momento algum, excluídas do montante definido no artigo 29-A, da Constituição Federal, como base de cálculo do teto de gastos do legislativo municipal*”.<sup>46</sup>

Dessa forma, esta Procuradoria-Geral de Contas, ante os fundamentos esposados neste opinativo, em sentido contrário ao entendimento sustentado pela unidade técnica da Corte no relatório ID 988822, defende que a contribuição do Município ao Fundeb deve compor a base de cálculo do limite de gastos do Legislativo Municipal, sendo que, do mesmo modo que as demais receitas de transferências obrigatórias recebidas pelos municípios, a que se refere o artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, especificamente consignadas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/88, o cômputo dever ser feito pelos seus valores brutos, sem qualquer exclusão, por força da inexistência de restrição expressa nesse sentido no dispositivo constitucional.

(...)

18. Além do Recurso Extraordinário 985.499, mencionado pelo MPC, o Supremo Tribunal Federal ratificou em recentes julgados que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – **FUNDEB deve compor a base de cálculo do duodécimo devido ao Poder Legislativo**, na forma do artigo 29-A da Constituição da República, conforme se desprende dos julgados da Segunda Turma do STF:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. REPASSE DUODECIMAL AO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DAS VERBAS RELATIVAS AO FUNDEB NA BASE DE CÁLCULO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

I – As verbas municipais repassadas ao Fundeb integram a base de cálculo do duodécimo devido ao Legislativo municipal, consoante dispõe o art. 29-A da Constituição. Precedente. II - Agravo regimental a que se nega provimento (RE n. 1.285.471-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 11.3.2021). grifou-se

<sup>46</sup> A decisão encontra-se assim ementada: **EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DUODÉCIMO. BASE DE CÁLCULO. FUNDEB. RECURSOS MUNICIPAIS PRÓPRIOS. TRANSFERÊNCIAS. ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA, REFORMANDO O ACÓRDÃO RECORRIDO, DENEGAR A SEGURANÇA.** [STF: RE 985.499/MG: Relator: Min. Luix Fux. Órgão: 1º Turma; Data Julgamento Virtual: 07 a 17/08/2020].



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

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. **REPASSE DE DUODÉCIMOS AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CÁLCULO: INCLUSÃO DO FUNDEB.** OBSERVÂNCIA DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (RE n. 1.311.497, Relatora a Ministra Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe 19.3.2021). - grifou-se.

19. Assim, conclui-se que **a base de cálculo para apuração do recurso financeiro a ser repassado ao Poder Legislativo, é formada pelo somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, aqui compreendidas as contribuições municipais ao FUNDEB, a teor do que dispõe o art. 29-A da Constituição Federal.**

20. Em síntese: o repasse deve ser calculado sobre o valor da receita bruta (tributária e as transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF) contabilizada no exercício anterior, conforme entendimento de vários Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal.

21. Importante salientar que tal entendimento não evidencia que os recursos que dão origem ao FUNDEB serão aplicados em fins distintos daqueles estabelecidos na Constituição Federal (educação básica e remuneração de profissionais do magistério), constituirão, tão somente, parâmetro (base de Cálculo) para o repasse de recursos à Câmara municipal.

22. Nesse sentido, entendo imperativo assentar entendimento de que **a contribuição do município ao Fundeb deve integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal.**

23. Assentado este entendimento e considerada a ampla repercussão da matéria, em resguardo à *segurança jurídica*, resta imprescindível a modulação dos efeitos do presente julgado, ante a impossibilidade de aplicação retroativa de novo entendimento jurisprudencial para alcance de situações plenamente constituídas.

## ***II – Da impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação jurídica***

24. A *segurança jurídica* é valor constitucional, cuja finalidade é a *garantia da estabilidade das relações jurídicas*, em seu aspecto objetivo, e da *proteção à confiança*, em seu aspecto subjetivo, garantindo aos indivíduos relativa certeza quanto à concretude e perpetuidade de relações jurídicas formadas sob o império da lei, inclusive por meio da preservação de fatos pretéritos quando confrontados com eventuais modificações na interpretação jurídica.

25. Como se sabe, o enunciado normativo não é o pressuposto, mas o resultado de um processo interpretativo. A norma é a sua interpretação e esta interpretação pode – e deve – ser objeto de revisão, especialmente diante da dinamicidade das relações sociais, que em muitos casos acarreta a revisão da norma extraída de cada interpretação, a fim de adequá-la às novas relações ou, até mesmo, corrigir eventual incorreção da interpretação anterior.

26. O cerne da questão reside em conciliar a necessária evolução da interpretação jurídica com o *princípio da segurança jurídica*. Para tanto, duas medidas recebem destaque, notadamente (a) a



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

*modulação dos efeitos das decisões e (b) a vedação de sua retroatividade* para alcançar situações plenamente constituídas.

27. Na primeira hipótese, ao ponderar as consequências de suas decisões e o devido ajuste dos resultados, as Cortes têm declarado o efeito prospectivo de seus julgados, a partir da modulação de seus efeitos, a fim de resguardar a *segurança jurídica* e as situações plenamente constituídas.

28. A segunda hipótese, relativa à irretroatividade de nova interpretação sobre questões já decididas, dada sua relevância, recebeu tutela legal com o advento da Lei 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mais especificamente seu artigo 24. A partir de então passou a ser expressamente vedada a revisão de atos nas esferas administrativa, controladora ou judicial com base em mudança posterior de orientação, aqui compreendidas também as orientações contidas em jurisprudência.

29. Nesse sentido:

**Art. 24.** A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. – grifou-se.

30. O dispositivo legal é claro ao orientar que a revisão de atos, cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação, sejam declaradas inválidas as situações já constituídas.

31. À luz de tais apontamentos, resta evidente que o julgado ora proferido e a nova interpretação aqui assentada, à luz do *princípio da segurança jurídica* e do disposto no art. 24 da Lei 4.657/42, **deve ter sua aplicabilidade limitada às Prestações de Contas de Governo pendentes de apreciação por este Tribunal de Contas e doravante apresentadas**. Ou seja, sem qualquer impacto sobre contas já apreciadas, ainda que eventualmente rejeitadas com base no entendimento anteriormente aplicado por esta Corte, ou como fundamento para recebimento de valores retroativos pelas Câmaras Municipais.

32. Sendo o caso, **fixa-se a tese jurídica de que as contribuições do município ao FUNDEB devem integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal, que estabelece o teto de gastos do Poder Legislativo municipal e, por consequente, condiciona o repasse de recursos pelo Poder Executivo, recebendo o presente julgado eficácia prospectiva, a contar da data de sua publicação.**

33. Isto posto, **ACOMPANHO** o voto apresentado pelo eminente Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELO, **COM RESSALVA DO ENTENDIMENTO ORA DECLINADO.**

34. **É como voto.**





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

**DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. Nos termos dos fundamentos lançados no presente voto, **CONVIRJO** com o Relator, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, no sentido de **emitir Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas** do exercício de 2019 da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE NEGRO-RÔ**, de responsabilidade do **Senhor EVANDRO MARQUES DA SILVA**, Prefeito Municipal.

2. Isso porque as falhas graves apuradas e não saneadas, a saber, insuficiência financeira, execução de despesas sem prévio empenho e pagamento parcial de contribuições patronais ao RPPS, nos termos da jurisprudência assentada neste Tribunal de Contas são motivos, de per si, para atrair reprovação às contas prestadas.

3. Nesse sentido, além dos precedentes consignados pelo Relator de forma consistentes em seu voto, assim já me posicionei, também, em outros processos de minha relatoria, a exemplo do que consta do Processo n. 1.430/2018/TCE-RO (Acórdão APL-TC 00559/18).

4. De igual forma, têm-se, também, decisões de outros Pares com as quais convergi, a exemplo, Acórdão APL-TC 00420/19 (Processo n. 1.799/2019/TCE-RO, **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**), Acórdão APL-TC 00554/18 (Processo n. 1.791/2018/TCE-RO, **Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**), Acórdão APL-TC 00244/18 (Processo n. 1.789/2017/TCE-RO, **Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES**), e Acórdão APL-TC 00186/18 (Processo n. 1.925/2017/TCE-RO, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**).

5. Faço registrar que adiro plenamente ao entendimento do Relator, que decidiu por não consignar no dispositivo de seu voto, no rol de irregularidades que fundamentaram seu juízo de mérito, as falhas formais que foram detectadas no exame técnico e ministerial, ao fundamento de que tais apontamentos não foram submetidos à defesa quando, oportunamente, foi definida a responsabilidade (ID n. 954411) do Jurisdicionado Responsável pelas contas prestadas.

6. Assim, com o olhar firme no sistema de precedentes deste Tribunal Especializado, e em homenagem à segurança jurídica, convirjo, como dito, com o voto apresentado pelo Relator.

7. Cabe anotar, no entanto, por ser de relevo, que malgrado minha convergência ao mérito, registro que acerca das determinações que estão sendo apresentadas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, presentes no voto em apreciação, tenho posicionamento diverso.

8. Entendo que as Contas de Governo não se afiguram como *locus* adequado para tal fim, uma vez que não é o Tribunal de Contas o legítimo julgador das contas, e sim o Parlamento Municipal.

9. Nada obstante, consoante decisão em voto-vista do **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELO**, prolatada no Acórdão APL-TC 00045/20 (Processo n. 0943/2019/TCE-RO, de minha relatoria), sou vencido nesse debate.

10. E, sendo assim, em reverência, portanto, ao princípio da colegialidade, curvo-me ao entendimento do Egrégio Plenário deste Órgão Superior de Controle Externo, acerca das determinações impostas ao Jurisdicionado, no voto que ora se aprecia.



Proc.: 01681/20

Fls.: \_\_\_\_\_

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

**11. Por tudo o que foi referenciado, CONVIRJO, às inteiras, com o Relator.  
É como voto.**

Em 27 de Maio de 2021



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR