



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

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0245/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 2025/2017

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO OESTE - EXERCÍCIO DE
2016**

RESPONSÁVEL: JURANDIR DE OLIVEIRA ARAÚJO – PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Santa Luzia do Oeste, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Jurandir de Oliveira Araújo – Prefeito.

A unidade de instrução, em sua análise inicial, irrogou diversas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo, em solidariedade com a Contadora e com a Controladora Interna.

Por sua vez, a relatoria exarou o DDR n. 0016/2017/GCPCN, instando os responsáveis indicados pela equipe técnica a se manifestarem quanto aos apontamentos constantes no relatório exordial da unidade instrutiva (ID 469840), quais sejam:

- A1.Inconsistência das informações contábeis
- A2.Subavaliação da receita orçamentária
- A3.Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa"
- A4.Superavaliação do saldo da Dívida Ativa
- A5.Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios
- A6.Subavaliação do Passivo (Fornecedores e Contas a Pagar)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- A7. Inefetividade da arrecadação de receitas tributárias
- A8. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)
- A9. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais
- A10. Excesso de alterações orçamentárias
- A11. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa
- A12. Empenhos cancelados indevidamente
- A13. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações
- A14. Despesas com pessoal acima do limite máximo
- A15. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato
- A16. Não atendimento das determinações e recomendações

Após a análise das razões de justificativas apresentadas¹, o corpo técnico da Corte exarou o relatório de fls. 1366-1455, mediante o qual opinou pela emissão de Parecer Prévio pela **não aprovação² das presentes contas anuais**, em função das irregularidades que remanesceram na instrução processual, quais sejam:

- i. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 269.224,55;
- ii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa em R\$ 463.602,50;
- iii. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de Precatórios em R\$ 169.829,56;
- iv. Subavaliação do passivo exigível no valor R\$ 711.522,49;
- v. Inconsistência das Informações Contábeis;
- vi. Infringência ao disposto no Art. 1º, §1º e 42 da Lei Complementar 101/2000, em face que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016.**
- vii. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de despesa em execução ocasionando a subavaliação do passivo financeiro no montante R\$ 28.600,00.
- viii. Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em face de a Despesa Total com

¹ ID n. 481270 e 483730

² Notadamente, a infringência ao disposto no Art. 1º, §1º e 42 da Lei Complementar 101/2000, ensejou a opinião técnica pela reprovação das contas. Ressalte-se que o corpo técnico, embora tenha observado que houve aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, não levou a falha a efeito, extraindo-a da conclusão, vez que discorda da metodologia adotada por essa Corte de Contas. Nesse sentido, a equipe técnica sugeriu que a Corte



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Pessoal do Poder Executivo (55,32%) está acima do limite estabelecido pela LRF (54%).

ix. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 668/13 - PPA, Lei nº 748/15 - LDO e Lei nº 770/15 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura definindo as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

x. Excessivas alterações no orçamento (29,79%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte.

Os autos foram remetidos ao *Parquet* para manifestação regimental, oportunidade em que foi exarada a Cota Ministerial n. 030/2017-GPGMPC, na qual é sugerido o aperfeiçoamento da análise quanto às impropriedades relativas ao déficit financeiro por fonte de recursos e ao descumprimento ao artigo 42 da LRF.

Mediante o Despacho n. 0536/2017-GCPCN, os autos foram remetidos à Secretaria-Geral de Controle Externo para adoção das providências sugeridas na Cota Ministerial supramencionada. Assim, por meio do relatório complementar ID=550538, fez considerações acerca da análise empreendida à luz do artigo 42 da LRF.

Em face do relatório técnico complementar, o Conselheiro Relator expediu o DDR n. 004/2018-GCPCN, determinando que o Departamento do Pleno promovesse a audiência dos responsáveis quanto à irregularidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atinente ao resultado financeiro por fonte do Poder Executivo, conforme sugerido pelo Corpo Técnico.

Os responsáveis apresentaram justificativas (ID 582311 e 569182), que foram analisadas pela equipe técnica e consideradas suficientes para superar a falha relativa ao déficit financeiro por fonte, dando azo à seguinte manifestação³ (ID 523117):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de instrução complementar realizado em função da Decisão Monocrática – DDR Nº 004/2018 (ID 556712) do Conselheiro Relator Paulo Curi Neto, conclui-se que as justificativas apresentadas pelos responsáveis **foram suficientes para descaracterizar o achado de auditoria relativo à Insuficiência financeira para cobertura de obrigações (A13).**

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Paulo Curi Neto, propondo este relatório para análise em conjunto e em confronto com a Proposta de Parecer Prévio e Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo (ID 523117).

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

É o relatório.

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

Tendo em vista a escorreita instrução técnica promovida nos autos, ao longo deste opinativo o *Parquet* se restringirá a abordar os principais assuntos inerentes às contas de governo.

³ Que deve ser apreciada em conjunto com o Relatório e Proposta de Parecer Prévio (ID 523117), no qual a equipe técnica concluiu que as contas merecem **Parecer Prévio pela reprovação** das presentes contas, notadamente em razão do déficit financeiro e do aumento das despesas com pessoal nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea “a”, e no art. 12 do Regimento Interno do TCER foi cumprido, já que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 31.03.2017.

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

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

Com o intuito de não incorrer em análise ociosa, o MPC elaborou a tabela geral de resultados colacionada a seguir, na qual constam os principais resultados da gestão empreendida pelo Senhor Jurandir de Oliveira Araújo– Prefeito, à frente do Município de Santa Luzia do Oeste, no exercício de 2016.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

encaminhamento da questão, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC⁴.

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

TABELA GERAL DE RESULTADOS - PODER EXECUTIVO DE SANTA LUZIA DO OESTE – EXERCÍCIO DE 2016.

ASSUNTO	RESULTADO	INFORMAÇÕES
ORÇAMENTO INICIAL (Art. 37, 165 e 167 da CF/88 e art. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar n. 101/00)	REGULAR	Lei Orçamentária Anual – LOA n. 770/15 , de 23.12.2015, estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 19.478.745,00 . – fls. 1400 do Projeto de Parecer Prévio (ID 523117). A estimativa da receita foi considerada viável pela Corte de Contas, mediante a Decisão Monocrática n. 3788/15 (Proc. n. 3788/2015/TCER).
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS (Art. 167, V e VI, da CF/88 e art. 42 e 43, da Lei n. 4.320/64)	IRREGULAR	A LOA autorizou a abertura de créditos suplementares no máximo de 5% do orçamento. Houve abertura de créditos autorizadas por leis específicas. Não houve abertura de crédito sem autorização legislativa. Remanesceu a seguinte irregularidade: Excessivas alterações no orçamento do município em razão de créditos abertos cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 29,79%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT MITIGADO	Déficit Orçamentário consolidado no total de R\$ 1.446.226,96. Convênios empenhados cujos recursos não foram arrecadados R\$ 6.085.621,75 Resultado orçamentário ajustado R\$ 4.639.394,79.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

RESULTADO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT GERAL MITIGADO DÉFICIT POR FONTE SUPERADO	Déficit financeiro geral (R\$ 5.122.947,20) mitigado por Convênios empenhados e não repassados (R\$ 6.085.621,75). No segundo relatório o corpo instrutivo, admitindo que houve falha ⁵ na demonstração do resultado financeiro, realizou o exame do resultado financeiro por fonte de recursos , no qual apurou que houve déficit financeiro de R\$ 323.110,26 em algumas fontes . Na última manifestação técnica (ID 586267) as razões foram acolhidas pelo corpo instrutivo, que concluiu que o déficit financeiro por fonte de recurso estava superado .
ESFORÇO NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (MIN. 20%) (Art. 58 da Lei Complementar n. 101/00)	BAIXO DESEMPENHO	Arrecadação dos créditos inscritos na dívida correspondeu a 16,05% do saldo inicial. Com vistas ao baixo desempenho foi determinado à Administração para que apresente a este Tribunal um plano de ação para promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município.
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MAX. 7%) (Art. 29-A, I a VI, e §2º, I e III, da CF/88)	CUMPRIDO	Repasse de R\$ 1.065.386,38 correspondente a 7% da receita base, portanto de acordo com o limite constitucional (máximo de 7% - R\$ 1.065.386,38), conforme consta às fls. 1407 do Relatório (ID 523117).
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MIN. 25%) (Art. 212 da CF/88)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 4.408.996,38, correspondente a 28,39% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 15.529.152,34) – fls. 1403 do Relatório Técnico conclusivo (ID 523117).
APLICAÇÃO NO FUNDEB (MIN. 60% E MAX. 40%) (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)	CUMPRIDO	Despesas FUNDEB (mínimo 60%) R\$ 2.736.934,35 (91,75%); Despesas FUNDEB (máximo 40%) R\$ 828.308,77 (27,77%); Total aplicado R\$ 3.565.243,12 (119,52% dos recursos recebidos, conforme fls. 1404 do Relatório Técnico conclusivo (ID 523117).

⁵ O resultado financeiro não havia sido apurado conforme a metodologia estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

APLICAÇÃO NA SAÚDE (MIN. 15%) (art. 198 da CF/88, art. 7º da Lei Complementar n. 141/12)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 3.651.241,24 correspondente a 23,51% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 15.529.152,34) - fls. 1405 do Relatório Técnico conclusivo (ID 523117).
META DE RESULTADO NOMINAL (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (R\$ 264.576,00), consistente com o resultado alcançado (-R\$ 626.285,64).
META DE RESULTADO PRIMÁRIO (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (-R\$ 317.539,00), consistente com o resultado alcançado (R\$ 4.281.852,93).
DESPESA COM PESSOAL (MÁX. 54%) (Art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA NÃO OBSERVADA	Despesa do Poder Executivo com pessoal (R\$ 11.920.297,55), correspondente a 55,32% da RCL (R\$ 21.548.828,77) - fls. 1410 do Relatório Técnico conclusivo (ID 523117).
DESPESA COM PESSOAL FIM DE MANDATO (Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00) ⁶	FALHA NÃO COMPROVADA	Segundo a unidade técnica houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato: 1º Semestre – 52,81%; 2º Semestre – 55,32%. A equipe técnica considerou descumprida a regra constante no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, considerando que não há comprovação nos autos da expedição de atos nos 180 dias anteriores ao final de mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal , o <i>Parquet</i> entende que a falha não está caracterizada.

⁶ Acerca das despesas com pessoal no fim de mandato, releva registrar que a Corte de Contas já possui remansosa jurisprudência sobre a metodologia de aferição da regra de fim de mandato estampada no parágrafo único do artigo 21 da LRF. Dessarte, embora não estejam explicitados nos presentes autos os valores mês a mês, tanto da RCL quanto da DTP, parte-se do pressuposto que a unidade instrutiva, ao proceder a comparação entre os dois períodos (1º e 2º semestre), considerou os estritos termos convencionados pela LRF, os quais impõem que a apuração da RCL (artigo 2º, inciso IV, e §3º da LRF), assim como da DTP (§ 2º do artigo 18 da LRF), devem ser realizadas abrangendo o período de 12 meses (considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

<p>OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FIM DE MANDATO (Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00)</p>	<p>REGRA OBSERVADA</p>	<p>Inicialmente foi apontada disponibilidades de caixa insuficientes para a cobertura das obrigações financeiras. Após defesa, o desequilíbrio financeiro (geral) foi superado, mas sobreveio o déficit por fontes, juntamente com o apontamento que haviam obrigações sem cobertura financeira contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato (art. 42 da LRF). A defesa apresentada comprovou que houve erro na elaboração do demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar. As razões de defesa foram acolhidas (ID 586267), superando a existência de déficit financeiro por fonte e de déficit financeiro gerado nos dois últimos quadrimestres (art. 42 da LRF).</p>
---	-----------------------------------	---

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

Insta ressaltar que a nota obtida pelo Município de Santa Luzia do Oeste no que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, o IEGM⁷, em 2016, foi C+ (em fase de adequação)⁸, situando-se acima da média dos municípios rondonienses (faixa C) (fls. 1435 do Documento ID=523117).

*Em relação à **educação**, a unidade técnica ressaltou que o “o município tem obtido um Ideb satisfatório para 4ª série/ 5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião”. Por outro lado, assevera que “para a 8ª série/ 9º ano não existem resultados⁹”.*

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

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

⁹ * Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

** Sem média na Prova Brasil 2015: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Quanto à avaliação do serviço de **transporte escolar** (processo 4128/2016) no qual constatou-se que o “*Município obteve nota final do IGTE de 60%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 4ª posição dentre os 38 municípios que utilizam o regime misto em 2016*”.

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

Desse modo, afigura-se necessário alertar ao gestor quanto ao efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4128/2016/TCER¹⁰, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão.

Quanto ao **I-SAÚDE**, a equipe instrutiva, no relatório técnico, às fls. 634¹¹, demonstrou por gráfico que o índice manteve-se igual de 2015 para 2016 (2015 - faixa B /2016 - faixa B).

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

Assim, considerando todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (28,39% da receita de impostos) e saúde (23,51% da receita de impostos), deverá o Município empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser

¹⁰ Convertido no processo de monitoramento n.º 1284/17/TCER.

¹¹ ID= 526192.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade da saúde e educação dos munícipes.

Conforme se extrai dos relatórios técnicos¹², as irregularidades acerca do **resultado financeiro do Poder Executivo**, seja **geral, por fonte ou atinente aos restos a pagar no fim do mandato**, não subsistiram na opinião técnica, porquanto foram superadas pelos convênios empenhados e não repassados dentro do exercício, pela elisão dos apontamentos relativos à superavaliação da conta Caixa e subavaliação de passivos, bem como pela correção do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar, que comprovou que não existiam fontes deficitárias ao final do exercício de 2016.

Sem delongas, o MPC converge *in totum* com a análise técnica constante nos relatórios ID 526192 e ID 586267, nas quais, analisando conjuntamente, conclui-se que não houve desequilíbrio financeiro no Poder Executivo, no exercício ora examinado.

No entanto, as falhas referentes às **despesas com pessoal**, tanto no que tange às despesas com pessoal no exercício, cujo limite legal é de 54% (art. 20 da LRF), quanto no que se refere ao aumento de pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21 da LRF), merecem maiores considerações.

No caso do exame da despesa total com pessoal à luz do art. 20 da LRF, a equipe técnica assim concluiu (fls. 1409-1410 do ID 523117):

3.1.2.2. Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal na Administração Municipal podem representar cerca de 60% da RCL, neste contexto, o acompanhamento e controle são de suma importância no equilíbrio das contas municipais.

A seguir, são apresentados os valores consolidados e individuais por poderes da execução da despesa total com pessoal, bem

¹²¹² Proposta de Parecer Prévio (ID 526192) e relatório técnico complementar (ID 586267).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2016)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	11.920.297,55	617.010,26	12.537.307,81
2. Receita Corrente Líquida - RCL	21.548.828,77	21.548.828,77	21.548.828,77
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	55,32	2,86	58,18
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

Destaca-se que foram acrescidos a Despesa Total com Pessoal – DTP apresentada pela Administração os valores referentes a não realização dos empenhos da folha de pagamento de dezembro de 2016 no montante de R\$464.106,82. Assim, faz-se cabível o seguinte alerta à Administração.

ALERTA

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, contrariando as disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Assim, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 encontra-se acima do limite máximo, contrariando as disposições do Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000. Assim, faz-se oportuno o registro da seguinte irregularidade:

IRREGULARIDADE

Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em face de a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (55,32%) está acima do limite estabelecido pela LRF (54%).

Com razão, a equipe técnica manteve a irregularidade dentre o rol de infringências remanescentes, haja vista a extrapolação do limite legal (54% da RCL) na proporção de 1,32% da RCL.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Todavia, considerando que no primeiro semestre de 2016 o Poder Executivo dispendeu com pessoal o total de R\$ 10.928.074,79, equivalente a 52,81% da RCL (R\$ 20.692.925,87)¹³, e, apenas no segundo semestre ultrapassou o limite legal (54%), tem-se que o Poder Executivo deverá eliminar o excedente (1,32%) nos dois quadrimestres seguintes, postergando, portanto, o prazo legal, conforme disposto do art. 22 da LC 101/2000.

Por tais razões, não pode ensejar, isoladamente, à reprovação das presentes contas, ensejando alerta nos termos consignados pela equipe técnica.

Nesse passo, o MPC converge com o corpo técnico de que permanece sem saneamento a irregularidade. Contudo, em razão do prazo concedido para a recondução das despesas com pessoal ao limite legal, não deverá ensejar a reprovação das presentes contas.

Doutro giro, a unidade técnica observou que o Poder Executivo aumentou as despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato na proporção de 2,51% da RCL, *litteris*:

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo (Art. 21, parágrafo único).

A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação com objetivo de demonstrar o cumprimento da vedação ao aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, à luz do entendimento desta Corte.

Tabela – Aumento da Despesa Total com Pessoal (comparação entre o 1º e 2º semestre)

Período	Montante da Receita Corrente Líquida (RCL)	Montante de Despesa com Pessoal (DP)	Despesa com Pessoal em relação a RCL
	(x)	(y)	(z) = (y / x)
Primeiro Semestre de 2016 (a)	20.692.925,87	10.928.074,79	52,81%
Segundo Semestre de 2016 (b)	21.548.828,77	11.920.297,55	55,32%
Aumento (c) = (b - a)	855.902,90	992.222,76	2,51%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

¹³ Dados extraídos do SIGAP, módulo gestão fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

Diante do exposto, faz-se cabível o registro da seguinte irregularidade:

IRREGULARIDADE

Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da LRF, em razão de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Poder Executivo.

Entretanto, o aumento de despesas de pessoal não resulta de per se descumprimento ao disposto ao § 1º do art. 21 da LRF, apenas constituem indícios.

Isso porque o §1º do art. 21 da LRF, não veda o aumento de despesa com pessoal, tampouco a variação do percentual de gastos com pessoal, e sim a expedição de ato nos 180 dias anteriores ao final de mandato de que resulte aumento da despesa com pessoal.

Senão vejamos:

O art. 21 da Lei de Responsabilidade fiscal preceitua:

Art. 21 – É nulo de pleno direito o ato que provoque o aumento da despesa com pessoal e não atender:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Há duas correntes acerca do conceito de “aumento das despesas com pessoal”. Segundo corrente nominal trata-se de aumento puramente nominal, em valores monetários e números absolutos. Para essa corrente, afóra as majorações conquistadas em direito qualquer incremento no gasto dos servidores contraria a LRF. Segundo tal corrente caso o legislador pretendesse relativizar o aumento expressaria tal intenção como o fez nos art. 71 e 72 da referida norma.

Para a corrente proporcional, há que se relativizar as cifras nominais, em relação ao percentual da receita corrente líquida, tornando-se possíveis aumentos nominais de despesas com pessoal, desde que não implique em percentual superior ao registrado no mês anterior aos 180 dias do final da gestão.

Segundo Maria Silvia Zanela de Pietro¹⁴ a intenção do legislador com a norma do § único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto em lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.

Continuando assevera que nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria constituição. Basta pensar nos casos de emergência a exigir contratações temporárias com base no art.37, IX da Constituição.

¹⁴ In comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal, Editora Saraiva. pg.156.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesta senda, tendo a Corte de Contas adotado a corrente proporcional há que relativizar as cifras nominais, observando-se para tanto o percentual da receita corrente líquida, mitigando os aumentos nominais de despesas com pessoal, desde que não impliquem em percentual superior ao registrado no mês anterior aos 180 dias do final da gestão.

Como se pode observar, para incidir na regra de final de mandato faz-se necessário a conjunção de dois fatores: (a) edição de ato no período vedado e o (b) aumento das despesas com pessoal decorrente do referido ato.

No caso, insta dizer que o corpo técnico apontou aumento de despesa com pessoal no fim do mandato. Entrementes, os valores apurados¹⁵ evidenciam aumento de despesas de pessoal, contudo, não comprovam *prima facie* que houve descumprimento ao disposto ao § 1º do art. 21 da LRF, apenas constituem indícios.

A Corte de Contas se manifestou acerca da matéria mediante o Parecer Prévio nº 01/2015:

I – Aplica-se indistintamente o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, que torna nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do respectivo titular, aos Poderes e aos Órgãos referidos em seu artigo 20, entre os quais se inclui o Ministério Público do Estado de Rondônia, excepcionando-se as seguintes situações:

- I.I - abono de vantagens a professores do ensino fundamental, para atendimento do mínimo de despesa com os professores em efetivo exercício do magistério, observado os demais limites de gasto com pessoal;
- I.II - calamidade pública;
- I.III - crescimento vegetativo da folha derivado de legislação anterior aos 180 dias;
- I.IV - revisão geral anual derivada de lei editada anteriormente ao período de vedação; E
- I.V - cumprimento de decisão judicial.

¹⁵ Primeiro Semestre 52,81%; Segundo Semestre 55,32%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - O prazo previsto no parágrafo único do artigo 21 da LRF se mantém íntegro qualquer que seja o período de mandato do titular do Poder ou Órgão Público, não se confundindo, como no caso do Poder Legislativo, os mandatos políticos para os quais são eleitos os parlamentares com a função de gestão administrativa e fiscal exercida por apenas um deles, eleito por seus pares

Os responsáveis apresentaram justificativas (ID 481270, pág. 407/408 e ID 483730, pág. 894/896) nas quais apresentaram novos cálculos e asseveraram que não houve aumento de despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato.

A defesa alegou que o único ato apontado pela unidade técnica como editado no período vedado, qual seja, a edição da Lei n. 711/2015¹⁶, se referia ao início do exercício. Vejamos as assertivas do corpo técnico:

- b) Edição de atos nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato que resultam em aumento da despesa com pessoal, segue abaixo relação dos atos.

Tabela – Relação dos Atos editados nos últimos 180 dias do mandato

Nº Ato	Data	Ementa
771/2015	24/12/2016	Concede reajuste de salário ao cargo de conselho tutelar do município.

Quanto ao item “b”

Afirmam que o ato mencionado no relatório da prestação de contas (Lei Municipal 771/2015), não foi editado nos 180 dias de final de mandato. Essa lei que concedeu reajuste de salário ao cargo de conselheiro tutelar é do final do ano de 2015, e não do ano de 2016. Houve apenas um erro na data.

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

[...]

Quanto ao item “b” Há de se reconhecer as alegações por dois motivos. Primeiro, o art. 2º da Lei em comento, estabelece que o reajuste “entrará em vigor na data de publicação, e seus efeitos financeiros a partir do dia 10 de janeiro de 2016” (g.n). Segundo, em consulta ao site oficial da Prefeitura, verificou-se que a Lei nº 771/2015 encontra-se entre as sancionadas no exercício de 2015. Ante o exposto, resta descaracterizada o item “b” em questão.

Conclusão:

¹⁶ Que concede reajuste de salário ao cargo de conselho tutelar do Município.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

Assim, observa-se que não subsistiu quaisquer ato que tenha sido praticado pelo gestor municipal no período vetado, com **potencial para aumentar a despesa com pessoal**, tais como nomeação de servidores, concessão de aumentos, criação de cargos, etc.

Nesse caso, apesar de os responsáveis não terem se desincumbido de demonstrar as razões do aumento, não está cabalmente demonstrada a infringência à regra de fim de mandato, disposta no art. 21, parágrafo único, da LRF.

Nesse contexto, insta consignar que a infringência à regra de fim de mandato não está comprovada, **haja vista que não se confirmou nos autos a prática de atos do Chefe do Poder Executivo no período defeso que influenciaram diretamente o aumento de 2,51% constatado pela equipe técnica.**

Assim, torna-se temerário, fundamentar opinativo de reprovação das presentes contas em impropriedade inadequadamente delineada, notadamente em face das graves consequências decorrentes da prática de ato atentatório contra o mencionado dispositivo legal.

Logo, diante da impossibilidade de se comprovar a irregularidade, opina-se pela exclusão do apontamento do rol de infringências remanescentes.

No entender deste parquet deveria constar na instrução Normativa preceito que previsse apresentação, juntamente com a prestação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contas, quando houvesse aumento de despesa de pessoal no período vedado, de argumentos e documentos hábeis a comprovar que o aumento não decorreu de atos proibidos por lei e não albergado pelo Parecer Prévio nº 01/2015.

Ante ao exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais do Município de Santa Luzia do Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Varley Gonçalves Ferreira – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências/desconformidades remanescentes:

- i. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 269.224,55;
- ii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa em R\$ 463.602,50;
- iii. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de Precatórios em R\$ 169.829,56;
- iv. Subavaliação do passivo exigível no valor R\$ 711.522,49;
- v. Inconsistência das Informações Contábeis;
- vi. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de despesa em execução ocasionando a subavaliação do passivo financeiro no montante R\$ 28.600,00;
- vii. Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em face de a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (55,32%) está acima do limite estabelecido pela LRF (54%);
- viii. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 668/13 - PPA, Lei nº 748/15 - LDO e Lei nº 770/15 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura definindo as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

ix. Excessivas alterações no orçamento (29,79%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte.

Por conseguinte, ratificam-se *in totum* as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 1439-1444 do Documento ID=523117, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I – À Administração, para que adote medidas:

a) que culminem no efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 1284/17, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 23,51% da receita provenientes de impostos e transferências, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;

c) tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros, pois, embora o Município tenha apresentado índice satisfatório, cabe à Administração empreender esforços para melhorar ainda o IDEB;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2025/2017
.....

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e) para aprimorar a cobrança da dívida ativa, entre elas a atualização do cadastro de devedores, o estabelecimento de rígidos controles de registro, a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, bem como a execução judicial dos créditos devidos.

Este é o parecer.

Porto Velho, 17 de julho de 2018.

S3

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

Em 17 de Julho de 2018



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS