PARECER N. : 0024/2019-GPGMPC

PROCESSO N.: 2177/2018
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CANDEIAS DO JAMARI - EXERCÍCIO DE 2017
RESPONSÁVEIS: FRANCISCO VICENTE DE SOUZA - PREFEITO MUNICIPAL NO PERÍODO DE 01.01 A 18.03.2017
LUÍS LOPES IKENOHUCHI HERRERA - PREFEITO MUNICIPAL NO PERÍODO 21.03 A 31.12.2017
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade dos Senhores Francisco Vicente de Souza, Prefeito Municipal no período de 01.01 a 18.03.2017, e Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, Prefeito Municipal no período 21.03 a 31.12.2017.

Os autos aportaram na Corte de Contas, intempestivamente[1], em 17.05.2018, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do

[1] Em que pese a intempestividade, não há notícia que o atraso tenha prejudicado a ação fiscalizatória da Corte.

TCER (LC n. 154/96), combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa nº 05/96).

O corpo técnico emitiu o relatório inicial (ID 668040), no qual fez constar os seguintes achados:

A1. Inconsistência das informações contábeis;
A2. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa;
A3. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios;
A4. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (LOA);
A5. Excesso de alterações orçamentárias;
A6. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa;
A7. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais;
A8. Despesas com pessoal acima do limite máximo;
A9. Não atendimento das determinações e recomendações.

Ato seguinte, o Conselheiro Relator exarou o DM-DDR-GCFCS - TC 0133/2018 (ID 668132), na qual ordenou a audiência do Sr. Francisco Vicente de Souza. Após constatar o seu falecimento[2] e entendendo não ser necessário o chamamento do espólio, o relator atribuiu, mediante a DM-DDR-GCFCS - TC 0140/2018 (ID 670962), a responsabilidade aos senhores Luís Lopes Ikenohuchi Herrera - Prefeito Municipal - Período 21.3 a 31.12.2017, Telmo Queiroz de Oliveira - Técnico em Contabilidade e Nivea Gomes Zanon Ribeiro - Controladora-Geral, e concedendo-lhes prazo para apresentarem razões de justificativas para os achados constantes do relatório técnico inicial.

Os responsáveis apresentaram razões de justificativas por meio dos documentos 11522, 11526 e 11527/2018 (ID 693841; 693842 e 693843), que

[2] Ocorrido em 18.03.2017

foram analisadas pelo corpo técnico (ID 707024), dando azo à emissão do relatório conclusivo (ID 707025), no qual opinou acerca da Execução do Orçamento e do Balanço Geral do Município, nos seguintes termos:

> **3.2. Opinião sobre a execução do orçamento**
>
> [...]
>
> Após a análise das evidências obtidas, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, devido à relevância dos possíveis efeitos das distorções consignadas neste relatório, não elidida pelas contrarrazões apresentadas, que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial, o que estabelece a lei orçamentária anual.
>
> A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião adversa:
>
> i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 0701/14 - PPA, Lei nº 0818/16 - LDO e Lei nº 0819/16 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(c) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(d) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(e) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(f) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, “f”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(g) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(h) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
>
> ii. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64); (b) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64);

iii. Excessivas alterações no orçamento (28,9%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte; e,

iv. Infringência ao disposto no Art. 19, inciso III, e Art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em razão da (a) Despesa Total com Pessoal – Poder Executivo superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 62,63% da Receita Corrente Líquida e (b) Despesa Total com Pessoal – Consolidado superior ao limite estabelecido pela LRF (60%), atingindo o equivalente a 65,60% da Receita Corrente Líquida. Ressalte-se que o município já ultrapassou o prazo para recondução ao limite, infringindo também o art. 23 da LRF.

[...]

4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

4.1.1. Opinião

[...] Assim, após a análise das evidências obtidas na auditoria, concluímos que as demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar n.101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

4.1.2. Base para opinião com ressalva

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

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

i. Inconsistência das informações contábeis;

ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R$ 715.976,99; e,

iii. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 2.215.891,66.

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu que as contas do Senhor Francisco Vicente de Souza estão aptas a receber **Parecer Prévio**

pela aprovação e que as contas do Senhor Luís Lopes Ikenohuchi Herrera opinou que **não estão em condições de serem aprovadas**, *litteris:*

> O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do senhor Francisco Vicente de Souza – Prefeito Municipal no período de 01.01 a 18.03.2017 **estão em condições de serem aprovadas** pela Câmara Municipal. Enquanto que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Luís Lopes Ikenohuchi Herrera – Prefeito Municipal no período de 21.03 a 31.12.2017, **não estão em condições de serem aprovadas** pela Câmara Municipal.(grifei)

Entrementes, após manifestação técnica, novel documentação aportou na Corte de Contas tendo o relator decidido pelo recebimento. Por conseguinte, os autos foram encaminhados para análise complementar (ID 714886), na qual o técnico concluiu:

> Diante do exposto, submetem-se os autos, ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Francisco Carvalho da Silva, propondo a manutenção da Proposta de Relatório e Parecer Prévio (ID 707025) sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal de Candeias do Jamari, tendo em vista, que a presente análise de esclarecimento **não modifica a opinião da mencionada proposta de relatório.** (grifei)

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

É o relatório.

Primeiramente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Candeias do Jamari alcançou R$ 45.035.523,56, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recai sobre aquele que emprega tais recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

A sistemática empregada pela Secretaria Geral de Controle Externo na análise das contas de governo, que inclui a realização de auditorias em áreas de vital relevância, a exemplo da auditoria financeira, que possibilita que se extraia das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo um conjunto de dados e resultados, que delineiam um cenário abrangente das contas e da conjuntura fiscal e orçamentária do ente.

Nesse sentido, o relatório conclusivo emitido pela unidade técnica da Corte (Documento ID 707025) apresenta os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à não observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na **execução do orçamento**[3], assim como no **Balanço Geral do Município**[4] na representação da situação financeira em 31.12.2017.

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

Descrição		***Resultado***	***Valores (R$)***
Gestão Orçamentária	**Abertura de créditos adicionais**	LOA - Lei 0819 de 30.12.2016. **Dotação Inicial**: **Autorização Final** **Despesas empenhadas** **Economia de Dotação** Créditos abertos com base na LOA no total de R$	 41.120.500,00 54.294.557,24 45.313.468,24 8.981.089,00

[3] Em razão das impropriedades referentes à: 1) não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento; 2) não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64); (b) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64); 3) Excessivas alterações no orçamento (28,9%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte; e, 4) Infringência ao disposto no Art. 19, inciso III, e Art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em razão da (a) Despesa Total com Pessoal – Poder Executivo superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 62,63% da Receita Corrente Líquida e (b) Despesa Total com Pessoal – Consolidado superior ao limite estabelecido pela LRF (60%), atingindo o equivalente a 65,60% da Receita Corrente Líquida. Ressalte-se que o município já ultrapassou o prazo para recondução ao limite, infringindo também o art. 23 da LRF.

[4] Exceto pela: 1) Inconsistência das informações contábeis; 2) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R$715.976,99; e, 3) Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$2.215.891,66.

		11.701.214,34, correspondente a 27,78% do orçamento inicial, portanto, acima do limite de 20% (R$ 8.424.100,00) autorizado na LOA para alterações unilaterais. Excessivas alterações no orçamento por fontes previsíveis (29,16%), quando o limite razoável, segundo jurisprudência da Corte é de 20%.	
Gestão Orçamentária	**Resultado Orçamentário**	**Déficit orçamentário:** **Receitas arrecadadas** **Despesas empenhadas** **Ajustes:** No exercício anterior, o Município apresentou superávit financeiro (Prefeitura e Câmara), no valor de R$ 1.390.989,84. Demais disso, há recursos de convênios/2017, no valor de R$ 396.257,78, que estão a desequilibrar o orçamento. Logo, o déficit orçamentário encontra-se justificado. **Superávit ajustado:**	-277.944,68 45.035.523,56 45.313.468,24 **1.509.302,94**
	Limite de Repasse ao Poder Legislativo (Limite Máximo de **7%)**	**Índice: 6,98%** **Repasse Financeiro** **(Balanço Financeiro da Câmara/2017)** **Receita Base**:	1.891.518,59 27.093.866,06
	Limite da Educação (Mínimo **25%**) **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**	**Aplicação no MDE**: **26,29%** Receita Base	6.949.868,88 26.435.100,43
	Limite do Fundeb (Mínimo **60%** e Máximo **40%**)	**Total aplicado** (99,59%) **Remuneração do Magistério** (71,78%) **Outras despesas do Fundeb** (27,80%)	13.324.683,04 9.604.400,44 3.720.282,60
	Limite da Saúde **(Mínimo 15%)**	**Total aplicado: 26,05%** **Receita Base**	6.888.273,56 26.435.100,43
	Arrecadação da Dívida ativa	**Percentual Atingido**: **4,18%** **Arrecadação:** Saldo inicial **Resultado: Desempenho inexpressivo** Observa-se o inexpressivo desempenho na arrecadação da dívida ativa (4,18%), em especial, quando comparado ao desempenho do exercício de 2016 (15,64%), demonstrando significativa regressão em relação ao exercício anterior.	268.810,75 6.426.898,31
Gestão Financeira/ Patrimonial	**Equilíbrio Financeiro**	**Disponibilidade de Caixa apurada:** **(Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2017)** **Fontes livres:** **Fontes vinculadas deficitárias**	1.420.203,22 1.662.416,89 -242.213,67

		Suficiência financeira[5]	1.420.203,22
Gestão Fiscal	**Meta de resultado nominal**	**Atingida** Meta: Resultado	-437.751,77 -4.078.147,43
	Meta de resultado primário	**Atingida** Meta: Resultado:	-29.403,73 1.959.436,82
	Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo **54%**)	**Índice: 62,63%** **Despesa com Pessoal** RCL	27.346.723,80 43.662.878,25
Indicadores	***IDEB (ano 2017)***	O número de participantes na Prova Brasil foi insuficiente para que os resultados fossem divulgados Tanto para as séries iniciais quanto para as séries finais do ensino fundamental (4ª serie/5º ano e 8ª série/ 9º ano)	
	IEGM *(baseia-se em "sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação")*	Média dos municípios rondonienses (baixo nível de adequação): C Resultado do Município em exame (baixo nível de adequação). Em 2017 o município obteve nota geral "C. Esse resultado demonstra que, em relação ao exercício de 2016 (C+)houve redução da Nota Geral .	**C**

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

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica opinou pela **aprovação das contas**, do período de 01.01 a 18.03.2017, de responsabilidade do senhor Francisco Vicente de Souza, e pela **reprovação das contas**, do período de 21.03 a 31.12.2017, de responsabilidade do Senhor Luís Lopes Ikenohuchi Herrera.

[5] Diga-se que os dados foram extraídos dos relatórios técnicos e do sistema contas anuais, não tendo o MPC realizado análises complementares de modo a garantir a veracidade das informações.

O *Parquet* converge com esse entendimento, utilizando-se, como razões de opinar, dos fundamentos do laborioso trabalho empreendido, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC[6].

Pontualmente, destaca-se que a instrução técnica foi empreendida diligentemente acerca dos temas relevantes no contexto das contas de governo, como a exemplo da análise técnica sobre a **extrapolação das despesas com pessoal,** conforme quadro abaixo:

Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2017)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	27.346.723,80	1.295.822,55	28.642.546,35
2. Receita Corrente Líquida - RCL	43.662.878,25	43.662.878,25	43.662.878,25
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	62,63%	2,97%	65,60%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Ressalte-se que, ante a constatação de que as despesas estão superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o dever de adotar, **de plano,** as medidas prescritas no art. 23 da própria LRF[7], que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.

Oportuno frisar que o percentual de despesas com pessoal não foi extrapolado apenas no exercício de 2017, tal situação perdura desde o exercício de 2015.

A propósito, a unidade técnica observou o **não atendimento ao prazo de recondução das despesas com pessoal ao limite legal**, nos termos do artigo 23 da LRF, fato que agrava a ilegalidade, *litteris:*

[6] 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.

[7] **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4o do art. 169 da Constituição.

Verificamos, ainda, que não foram atendidos os prazos de recondução definidos no Art. 23 da LRF, visto que, o limite foi ultrapassado no **3º Quadrimestre de 2015**, e que até o final do exercício de 2017 encontrava-se acima do percentual máximo.

Consoante quadros demonstrativos extraídos dos autos da gestão fiscal foi extrapolado em 2015 (processo 2669/2015) o percentual de despesas com pessoal, mantendo-se acima do linde legal no exercício de 2016 (processo 4699/2016), bem como em todo o exercício de 2017 (processo 3755/17). Vejamos:

Exercício 2015

Período de Referência	Receita Corrente Líquida (a)	Despesa com Pessoal		Limites para Emissão de Alertas		Notificação 100%- Limite Legal (Acima de 54%)
		Total da Despesa Líquida c/ Pessoal R$ (b)	%s/RCL (c) = (b/a) * 100	90%- Limite de Alerta (Acima de 48,60%)	95%- LimitePrudencial (Acima de 51,30%)	
1º Semestre	44.127.592,79	26.600.965,46	60,28	SIM	SIM	SIM
2º Semestre	40.072.197,64	26.059.671,57	65,03	SIM	SIM	SIM

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Anexo 1 (LRF, art.55, inciso I, alínea "a")

Exercício 2016

Período de Referência	Receita Corrente Líquida (a)	Despesa com Pessoal		Limites para Emissão de Alertas		Notificação 100%- Limite Legal (Acima de 54%)
		Total da Despesa Líquida c/ Pessoal R$ (b)	%s/RCL (c) = (b/a) * 100	90%- Limite de Alerta (Acima de 48,60%)	95%- LimitePrudencial (Acima de 51,30%)	
1º Quadrimestre	39.222.986,07	25.490.273,83	64,99	SIM	SIM	SIM
2º Quadrimestre	40.060.286,14	24.844.344,07	62,02	SIM	SIM	SIM
3º Quadrimestre	41.962.413,38	27.450.792,82	65,42	SIM	SIM	SIM

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Anexo 1 (LRF, art.55, inciso I, alínea "a")

Exercício 2017

Período de Referência	Receita Corrente Líquida (a)	Despesa com Pessoal		Limites para Emissão de Alertas		Notificação 100%- Limite Legal (Acima de 54%)
		Total da Despesa Líquida c/ Pessoal R$ (b)	%s/RCL (c) = (b/a) * 100	90%- Limite de Alerta (Acima de 48,60%)	95%- LimitePrudencial (Acima de 51,30%)	
1º Quadrimestre	43.482.873,47	26.137.654,68	60,11	SIM	SIM	SIM
2º Quadrimestre	44.725.169,33	28.358.360,53	63,41	SIM	SIM	SIM
3º Quadrimestre	43.662.878,25	27.346.723,80	62,63	SIM	SIM	SIM

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Anexo 1 (LRF, art.55, inciso I, alínea "a")

Sobre esta ilegalidade, os responsáveis foram instados a apresentarem defesa e, em 09.11.2018, por meio dos documentos 11522, 11526 e 11527/2018 (ID 693841; 693842; e 693843), expuseram suas justificativas.

No entanto, especificamente sobre a extrapolação das despesas com pessoal e a não recondução ao patamar legal, os jurisdicionados não se manifestaram. Na verdade, manejaram alegações de passagem acerca da matéria ao justificar o "*Não atendimento das determinações e recomendações"* (achado 9), *verbis:*

> c) (Acordão APL-TC 004551/2016, Item IIL subitem IIIL alínea "d" - Processo nº 02944/16): ADOTE medidas com vistas ao saneamento da irregularidade atinente à extrapolação do limite para as despesas com pessoal, reduzindo, no exercício de 2016, pelo menos 1/3 do excedente, observado o prazo fixado no art. 23, da LC n. 101, de 2000, contado em dobro na forma vista no art. 66 da mesma Lei - até o mês de fevereiro de 2016 - haja vista a retração do Produto Interno Bruto no exercício de 2015, estando desde já ciente de que o prazo final para retorno aos limites da LRF, é até o final do mês de novembro de 2016, sob pena de reprovação das Contas vindouras; Situação: Não atendeu. Comentários: Conforme quadro demonstrativo da despesa com pessoal apresentado no Relatório Circunstanciado, as despesas com pessoal no exercício 2017 resultou no importe de 67,32 do total da receita corrente do Município.
>
> Resposta: "O Município de Candeias do Jamari vem de uma série histórica de gastos acima do limite legal com pessoal, todavia, a Administração **recentemente** vem adotando medidas jamais adotadas antes, com o objetivo a **médio e longo prazo** de resultar em índices legais. Dessa forma, como medidas para reduzir os gastos com pessoal, podemos citar:

a) Conforme anexo relatório em foram instaurados **de 2017 até a presente data** 27 processos por acúmulo ilegal de cargos públicos, que resultaram no DESLIGAMENTO DE SERVIDORES IRREGULARES (Vide Anexo VIII). Destacamos alguns casos de acúmulos perpetuavam-se desde 2001. Com essa decisão, impopular, porém necessária, a Administração conseguiu desligar mais de 30 servidores, e os trabalhos da Comissão prosseguem, agora em setores específicos, como Saúde e Educação.

b) A Administração contratou empresa especializada para auditoria na folha de pagamento onde foram avaliadas as despesas e indicadas metas a serem alcançadas conforme anexo, **visando alcançar limite legal no final do exercício de 2019.**

d) (Acordão APL-TC 0045512016, Item III, subitem III.I, alínea "e" - Processo nº 02944/16): ATENTE, no mesmo sentido, por consequência da extrapolação do limite de despesas com pessoal, às proibições impostas pelo art. 22, da LC n. 101, de 2000, fitando o seu cumprimento, sob pena de, também, incorrer na prática de irregularidades que impõem a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das futuras Contas; Situação: Não atendeu. Comentários: Não atendido, tendo em vista que o limite de despesa com pessoal desde de 2015 não foi restabelecido de acordo com a LC n. 1O1, de 2000.

Resposta: A Administração contratou empresa especializada para auditoria na folha de pagamento, onde foram avaliadas as despesas e indicadas metas a serem alcançadas conforme anexo, **visando alcançar limite legal no final do exercício de 2019.** (grifei)

Após essa defesa preliminar, o jurisdicionado apresentou novel justificativa, desta vez específica sobre as despesas com pessoal (achado A8), acerca da qual o corpo técnico se manifestou, *verbis:*

Esclarecimentos dos responsáveis:
Os responsáveis admitem (ID 700201, págs. 37-48) o gasto excessivo de pessoal, entretanto informam que diversas ações estão sendo tomadas para alcançar o índice constitucional. Alega que o problema de pessoal é decorrente de graves desequilíbrios financeiros de gestões passadas, além da queda da arrecadação. O Administrador municipal publicou em **16/01/2018,** decreto 3.203, no qual determina o retorno dos servidores públicos municipais aos seus respectivos órgãos de origem, tal medida buscou exatamente diminuir a despesa com pessoal almejando alcançar o índice imposto pela LRF. **No mesmo dia** publicou também o decreto 3.204, onde determina a contenção, redução e controle de despesas no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Município de Candeias do Jamari. Ainda, buscando aperfeiçoar os gastos e reduzir

a despesas com pessoal para alcançar o índice imposto pela LRF; o Chefe do Poder Executivo decretou a redução considerável dos valores gastos com Funções Gratificadas e proventos pagos a comissionados conforme os decretos 3206 e 3207, **ambos de 18 de janeiro de 2018.**

Afirma ainda que, não procedeu as providências constitucionais com intuito a reduzir os gastos com pessoal elencadas no §3º, Art. 169 da Constituição Federal, pois não poderá, a qualquer pretexto, se valer pela redução dos valores dos cargos comissionados em vista da Irredutibilidade de salários expressa na CF/88 em seu artigo 37 inciso XV.

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:
Com referências aos outros esclarecimentos, entendemos não ser possível acatar em vista de que não pode a Administração se eximir de cumprir os dispositivos legais para redução das despesas de pessoal, até porque o ato é vinculado e o texto legal não dispõe sobre exceções à aplicação da norma.

A própria legislação (LRF) dispõe das medidas requeridas para recondução da despesa com pessoal ao limite, e, no que pese o argumento de redução das funções gratificadas e proventos pagos a comissionados (Decretos 3206 e 3207/2018), **são supervenientes ao período encerrado**, **e, as eventuais providencias adotadas dentro do exercício de 2017 foram insuficientes**, portanto não descaracterizam a situação evidenciada.

Conclusão:
Diante do exposto, opina-se pela **manutenção da situação identificada no achado A8.** (grifei)

Desta feita, a unidade técnica concluiu (ID 714886) pela manutenção do posicionamento disposto no Projeto de Parecer Prévio exarado anteriormente, no sentido que as contas do Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, Prefeito Municipal no período 21.03 a 31.12.2017, devem ser reprovadas, entendimento roborado por este *Parquet.*

Conforme disposto alhures no início do exercício de 2017, ora analisado, o Senhor Francisco Vicente de Souza ocupou o cargo de prefeito no período de 01.01 a 18.03.2017, sendo sucedido pelo Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, Prefeito Municipal (período 21.03 a 31.12.2017).

Depreende dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal colacionados que no segundo quadrimestre do exercício anterior (2016) o município reduziu consideravelmente as despesas com pessoal alcançando o percentual, período o qual a maior parte[8] foi gerido pelo Sr. Francisco Vicente de Souza (01.01.2017 a 18.03.2017).

Em sentido contrário, no segundo (63,41%) e terceiro (65,42%) quadrimestres de 2017, de responsabilidade exclusiva do Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, houve uma ascensão injustificada das ditas despesas, em inobservância a lei de responsabilidade fiscal.

O responsável não adotou as medidas dispostas em lei para recondução das despesas com pessoal ao patamar legal no exercício de 2017, pelo contrário, majorou-as consideravelmente, elevando-as de 60,11%, para 63,41% no segundo quadrimestre, que no terceiro quadrimestre de 2017 alcançou o percentual de 65,42%.

Registre-se que, se as despesas com pessoal tivessem, no mínimo, sido mantidas na proporção que estavam no primeiro quadrimestre (60,11%) ou reduzidas sem alcance do patamar legal, este *Parquet* de Contas poderia sopesar as dificuldades enfrentadas por quem assume o mandato em condições difíceis há muito já instaladas, e ter que reconduzir a despesas em pouco mais de nove meses. Todavia, o que se viu foi o AUMENTO[9] das despesas com pessoal, sem nenhuma causa excludente de responsabilidade capaz de justificar o aumento proporcional e nominal ocorrido.

---

[8] No primeiro quadrimestre, o Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, foi responsável de 21.03 a 30.04.2017 (41 dias).

[9] Demonstração do valor máximo das despesas com pessoal para que não houvesse aumento proporcional em relação ao 1º quadrimestre:

	RCL	PROPORÇÃO (%)	VALOR MÁX. DE DESPESAS	VALOR DISPENDIDO	EXCEDENTE
2º QUADRIMESTRE	R$44.725.169,33	60,11	R$26.884.299,28	R$28.358.360,53	R$1.474.061,25
3º QUADRIMESTRE	R$43.662.878,25	60,11	R$26.245.756,12	R$27.346.723,80	R$1.100.967,68

A despeito da previsão legal de adoção de medidas para recondução das despesas ao patamar legal, ocorreu, no exercício de 2017 sob a responsabilidade do Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, aumento nominal[10] das despesas, que ultrapassou proporcionalmente o aumento da RCL, demonstrando que não foram adotadas medidas para a recondução da despesa com pessoal e que, além disso, a situação foi agravada.

Por essas razões, o MPC converge com o entendimento do corpo técnico de que permanece sem saneamento a irregularidade, a qual, por sua gravidade[11], enseja a reprovação das contas do Sr. Luís Lopes Ikenohuchi Herrera, Prefeito Municipal de 21.03.2017 a 31.12.2017.

Destaque-se que essa Corte de Contas tem remansosa jurisprudência de que a afronta ao art. 20, III, "b", e art. 23, ambos da LC n. 101, de 2000, como, *in casu*, é motivo suficiente para a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas, conforme os seguintes precedentes, *verbis:*

> **PROCESSO Nº: 2236/2017**
>
> **PARECER PRÉVIO PPL-TC 00052/17**
>
> [...]
>
> CONSIDERANDO, no entanto, que Gestão Fiscal da Prefeitura do Município de Guajará-Mirim-RO, NÃO ATENDEU aos pressupostos de responsabilidade fiscal exigidos na LC n. 101, de 2000, notadamente, em razão de que o montante de suas Despesas Totais com Pessoal ter encerrado o exercício financeiro de 2016 acima do limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida, uma vez que alcançou o percentual de 60,77% (sessenta vírgula setenta e sete por cento), contrariando o art. 20, III, "b", da LC n. 101, de 2000, **bem como por não ter reconduzido, na forma do art. 23, da mesma norma legal, o montante dos gastos com pessoal, que**

[10] 1º quadrimestre R$ 26.137.654,68; 2º quadrimestre **R$ 28.358.360,53**; e, 3º quadrimestre **R$ 27.346.723,80.**

[11] Processo n. 1487/2013-TCER e Processo n. 2099/13/TCER.

está extrapolado desde o exercício de 2008, ao limite máximo da Lei;

[...]

É DE PARECER que as Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Dúlcio da Silva Mendes, CPF n. 000.967.172-20, Prefeito Municipal, NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Guajará-Mirim-RO.

PROCESSO Nº: 1423/2014

PARECER PRÉVIO Nº 61/2014 – PLENO

[...]

CONSIDERANDO a inobservância ao §1º, inciso II, da LRF, pela **extrapolação do limite MÁXIMO legal de 54% da RCL do respectivo exercício para despesa com pessoal, conforme comando inserto no art. 20, III, "b", da LRF, bem como os itens I e II da Decisão Monocrática nº.164/2013/GCVCS/TCE-RO, visto que ao término do 2º semestre do exercício de 2013, referidos gastos totalizaram a importância de R$ 9.651.269,28, o que representa 64,06% da RCL,** que foi de R$ 15.067.165,57, estando a autoridade gestora sujeita à sanção disposta no art. 5º, IV, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº.10.028/2000 sem prejuízo das demais consequências determinadas na LRF;

[...]

É DE PARECER que as Contas do Município de VALE DO ANARI, relativas ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Prefeito NILSON AKIRA SUGANUMA, não estão em condições de merecer aprovação pela Augusta Câmara Municipal, ressalvando as Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal, dos Convênios e Contratos firmados pelo Executivo Municipal em 2013, além dos atos de ordenação de despesas em fase de instrução e de outros eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados.

PROCESSO N. 1.925/2013/TCER (apensos n. 3.308/2011/TCER; 0388/2012/TCER; 0389/2012/TCER; 0390/2012/TCER; 1.160/2012/TCER; 3.280/2013/TCER).

Parecer Prévio PPL-TC 00023/16 referente ao processo 01925/13

> [...]
>
> CONSIDERANDO que os gastos com pessoal no exercício em exame **extrapolaram o limite máximo 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida, a teor das disposições emolduradas no art. 20, III, "b", da LC n. 101, de 2000, alcançando ao final do exercício de 2012 o percentual de 55,04% (cinquenta e cinco, vírgula zero quatro por cento);**
>
> [...]
>
> É DE PARECER que as Contas da Chefe do Poder Executivo do Município de Costa Marques-RO, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da Senhora Jacqueline Ferreira Gois, CPF n. 386.536.052-15, Prefeita Municipal **NÃO ESTÃO APTAS A RECEBEREM APROVAÇÃO** por parte da Augusta Câmara Municipal de Costa Marques-RO. (grifei)

Por fim, insta destacar que a unidade de Controle Interno apresentou as manifestações exigidas acerca das presentes contas, concluindo, que elas estão aptas a receber **parecer prévio pela aprovação com ressalvas** (Documento ID 624147), opinião da qual divirjo:

> Procedemos os exames julgados necessários, referente o exercício de 2017, nos atos de gestão da PREFEITURA MUNICIPAL DE CANDEIAS DO JAMARI, sendo constatado que de forma geral a Administração Municipal cumpriu com as determinações legais Pertinentes no processamento da despesa, na execução financeira, orçamentária e patrimonial, na aplicação dos Recursos do MDE, FUNDEB, SAÚDE e nos Repasses ao Legislativo Municipal, em atendimento às disposições da LRF.
> Assim, observa-se os fundamentos básico aplicados na Legislação Pertinente, não comprovado irregularidades decorrentes de má fé, ou comprovadamente condutas lesivas. Outrossim, pelas faltas apontadas nos itens INFRIGÊNCIAS e DESCUMPRIMENTOS citadas no Relatório anual, Somos pela REGULARIDADDE DAS CONTAS com "RESSALVA" do exercício de 2017.

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

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas relativas ao período de 01.01 a 18.03.2017, sob a responsabilidade de **FRANCISCO VICENTE DE SOUZA - PREFEITO MUNICIPAL;**

2. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO** das contas relativas ao período de 21.03 a 31.12.2017, sob a responsabilidade de **LUÍS LOPES IKENOHUCHI HERRERA - PREFEITO MUNICIPAL,** em razão das seguintes ilegaldiades**:**

> I) .**Infringência ao disposto no Art. 19, inciso III, e Art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em razão da (a) Despesa Total com Pessoal – Poder Executivo superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 62,63% da Receita Corrente Líquida e (b) Despesa Total com Pessoal – Consolidado superior ao limite estabelecido pela LRF (60%), atingindo o equivalente a 65,60% da Receita Corrente Líquida. Ressalte-se que o município <u>já ultrapassou o prazo para recondução ao limite, infringindo também o art. 23 da LRF;</u>**
>
> II) Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 0701/14 - PPA, Lei nº 0818/16 - LDO e Lei nº 0819/16 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(c) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(d) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(e) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(f) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);(g) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de

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

III. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64); (b) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64);

IV. Excessivas alterações no orçamento (28,9%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte; e,

V. Inconsistência das informações contábeis;

VI Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R$ 715.976,99; e,

VII. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 2.215.891,66.

2. determinar à administração a adoção das seguintes medidas, visando:

2.1. a recondução das despesas com pessoal, assim como a prevenção das demais impropriedades dispostas no item anterior;

2.2. providências que visem o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei n. 13.005/14) e adoção de medidas para eleve o número de participantes na Prova Brasil de modo que os resultados possam ser divulgados;

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

2.4. efetivação dos devidos ajustes nas inconsistências contábeis e os necessários ajustes na Dívida Ativa e nas obrigações de curto e longo

prazo de precatórios, que apresentaram distorções no presente exercício;

2.5. intensificação e 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;

2.6. observância dos alertas, determinações e recomendações que exaradas no âmbito da Prestação de Contas dos exercícios anteriores (Processos nº.s 2392/17/TCE, 2944/16/TCER e 1552/15/TCER) por meio dos Acórdãos APL-TC 00650/17, APL-TC 00455/16 e APL-TC 00175/16, respectivamente;

2.7. determinação à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto as recomendações dispostas na decisão a ser prolatada, assim como nos Acórdãos APL-TC 00650/17, APL-TC 00455/16 e APL-TC 00175/16 (Processos nº.s 2392/17/TCE, 2944/16/TCER e 1552/15/TCER) manifestando-se quanto ao atendimento ou não pela Administração, sob pena de, em autos apartados, aplicação de multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar 154/96.

Este é o parecer.

Porto Velho, 05 de fevereiro de 2019.

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

S3

Em 5 de Fevereiro de 2019

Assinado Eletronicamente

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

YVONETE FONTINELLE DE MELO

PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS