



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0067/2021-GPGMPC

PROCESSO N.: 1602/2020

**ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
CACAULÂNDIA - EXERCÍCIO DE 2019**

RESPONSÁVEL: EDIR ALQUIERI – PREFEITO MUNICIPAL

RELATOR: CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, relativas ao exercício de 2019, de responsabilidade do Senhor Edir Alquieri, Prefeito Municipal.

A unidade técnica, em relatório preliminar (ID 978421), após examinar os documentos que compõem a prestação de contas em epígrafe, identificou algumas irregularidades, dentre elas, a realização de despesas com pessoal sem a prévia emissão de empenho,¹ no total de R\$ 449.246,71.

¹ Nas fontes de recursos 1.00.0; 1.01.46; 1.02.47; 1.11.42; 10270011; 1.11.43; 1.27.9; 1.27.10; 3.00.0; 3.01.46.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em função da gravidade da citada ocorrência e considerando a possibilidade de manifestação dessa Corte de Contas pela não aprovação das contas, o corpo instrutivo opinou pela necessidade de audiência do Chefe do Poder Executivo Municipal e outros responsáveis para prestarem esclarecimentos acerca dos achados de auditoria.

Nesse sentido, o Conselheiro relator, Benedito Antônio Alves, por meio da Decisão Monocrática DM-DDR 0207/2020/GCBAA/TCE-RO (ID 979322), determinou a audiência dos responsáveis para que apresentassem justificativas acerca das seguintes falhas:

A1. Inconsistência das informações contábeis. Critérios de Auditoria: Artigos 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64; (ii) Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 8ª Edição; e (iii) Itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Evidências: (i) Balanço Financeiro (ID 900104); (ii) Balanço Patrimonial (ID 900105); e (iii) Demonstração dos Fluxos de Caixa (ID 900107). Possíveis Causas: (i) Imperícia ou negligência dos responsáveis; (ii) Falta de manualização de procedimentos; (iii) Ausência de rotinas de encerramento do exercício; (iv) Deficiência técnica dos responsáveis; e (v) Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes. Possíveis Efeitos: (i) Ausência de representação fidedigna (efeito real); e (ii) Baixa confiabilidade das informações evidenciadas nos relatórios (efeito real).

A2. Excesso de alterações Orçamentárias: Critérios de Auditoria: Jurisprudência TCE/RO, conforme decisões sobre as contas de Cacaulândia, nos processos 1662/2010; 1241/2011; 1106/2010 e 1463/2012. Evidência: TC-18 (demonstrativos das alterações orçamentárias) (ID 900110). Possíveis Causas: (i) Falha no planejamento orçamentário; e (ii) Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes. Possíveis Efeitos: Distorção dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento (efeito real).

A3. Execução de despesa com folha de pagamento sem prévio empenho. Critérios de Auditoria: (i) Artigo 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00; (ii) Artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64; e (iii) Artigos 15 e 16, da Lei Complementar Federal n. 101/00. Evidências: declaração da Contadora (Ofício n. 218/GAB/PMC/2020, ID 970994). Possíveis Causas: deficiência de controles da execução orçamentária e financeira. Possíveis efeitos: (i) desequilíbrio fiscal (efeito real); e (ii) ausência de representação fidedigna (efeito real).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A4. Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial. Critério de Auditoria: (i) Artigos 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64; (ii) Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 8ª Edição; (iii) CPC 00 - Características Qualitativas da Informação Contábil (Representação Fidedigna); (iv) Anexo III do IPC 00; e (v) Portaria MPS 509/2013. Evidências: (i) Balanço Patrimonial (ID 900105); (ii) Avaliação Atuarial data base 31.12.2018 (ID 977298); (iii) Avaliação Atuarial data base 31.12.2019 (ID 977299). Possíveis causas: (i) Falha na gestão administrativa do RPPS; (ii) Ausência de rotinas contábeis; (iii) Ausência de contabilização das provisões matemáticas; e (iv) Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes. Possíveis Efeitos: (i) Ausência de representação fidedigna (efeito real); (ii) Distorção dos resultados patrimonial e orçamentário (efeito real); (iii) Baixa confiabilidade das informações evidenciadas nos relatórios (efeito real); (iv) Subavaliação/superavaliação do Passivo Atuarial (efeito real); (v) Ocultação

A5. Não atendimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas nos exercícios anteriores. Critério de Auditoria: Parágrafo 1º, do artigo 16 e caput do artigo 18, da Lei Complementar Estadual n. 154/96. Evidências: Relatório do controle interno (ID 900101). Possíveis Causas: (i) Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes; (ii) Falta de manualização de procedimentos; e (iii) Ausência de rotinas de encerramento do exercício. Possíveis Efeitos: Ausência de continuidade e processo de melhoria na gestão (efeito potencial).

Os responsáveis, após regular comunicação processual, apresentaram razões de justificativas por meio do Documento n. 01278/21, as quais foram analisadas pelos técnicos da Corte, dando azo ao relatório de análise de esclarecimentos (ID 1001444), ao relatório conclusivo (ID 1001509) e à Proposta de Parecer Prévio (ID 1001512), cuja conclusão técnica foi pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, notadamente, em razão do não empenhamento de parte das despesas com pessoal, no valor ajustado de R\$ 447.846,94.

Na sequência, mediante Despacho n. 0036/2021-GCBAA, o Relator remeteu os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É o parecer.

Como dito, a relatoria oportunizou aos responsáveis a apresentação de defesa acerca de 05 (cinco) falhas, especialmente quanto à ausência de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

empenhamento prévio das despesas com pessoal referentes ao mês de dezembro de 2019, que remanesceu da análise de esclarecimentos e ensejou o entendimento técnico pela indicação de rejeição das contas, como se depreende da seguinte proposta de parecer prévio, *litteris*:

1.7. Parecer Prévio

Considerando que a realização de despesas sem prévio empenho representa grave afronta às normas financeiras (artigo 60 da Lei n. 4.320/64), e, ainda, de acordo art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, é considerada relevante e com efeito generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário e fiscal.

Considerando que a situação constitui gravíssima irregularidade que afronta aos princípios do planejamento orçamentário, da transparência na gestão pública e da confiabilidade das informações constantes do balanço geral, notadamente porque, afeta na averiguação da real situação financeira do Município, pois o não cômputo das despesas geram distorções sobre as demonstrações contábeis, o que é absolutamente combatido por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que pode ocasionar desequilíbrio das contas pública.

Considerando que o senhor Edir Alquieri, responsável pela governança e gestão do município, agiu negligentemente, ao deixar de praticar ato de ofício e se omitiu à frente da gestão em adotar as medidas administrativas necessárias para a realização do prévio empenho na execução das despesas com pessoal.

Considerando que ato de não empenhar as despesas em seu período de competência distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis, impactando na interpretação do resultado por parte dos usuários da informação.

Considerando que para ser útil como informação contábil, os relatórios financeiros devem representar com fidedignidade os fenômenos econômicos de forma completa, neutra e livre de erro material, e que a omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, tornando os relatórios contábeis inúteis para a tomada de decisão sobre os resultados apresentados pela gestão.

Considerando que a omissão de transações nos registros contábeis (não realização do empenho das despesas no período de competência) representa indícios de manipulação intencional (*dolo*) no resultado dos relatórios contábeis, e que, os efeitos da situação, isoladamente, são relevantes, em face da inadequação das divulgações nas demonstrações financeiras, e generalizados, ou seja, estão disseminados nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

demonstrativos contábeis e relatórios financeiros e gerenciais, o que enseja, nos termos do artigo 12, §2º da Resolução n. 278/2019/TCER-RO, a emissão de opinião adversa sobre o balanço geral do Município.

Ante todo o exposto, com fundamento no artigo 14, inciso I e II, da Resolução nº 278/2019, **propõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do município de Cacaulândia**, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Edir Alquieri, em face das seguintes ocorrências: (i) Infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho; (ii) Distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal) em razão da omissão de transações nos registros contábeis, decorrente da não realização de empenho de despesa com folha de pagamento; (iii) Infringência à jurisprudência desta Corte em face das excessivas modificações na Lei Orçamentária Anual no decorrer do exercício financeiro; (iv) superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial. (grifei)

Antes de adentrar o mérito da principal falha, que notadamente fundamentou a conclusão técnica desfavorável, necessário trazer à baila dados e informações que delineiam um cenário abrangente das contas, explicitando a situação financeira e orçamentária do ente.

O quadro a seguir comporta a síntese dos principais resultados da gestão:

<i>Descrição</i>	<i>Resultado</i>	<i>Valores (R\$)</i>
Alterações Orçamentárias	Lei Orçamentária Anual - LOA - Lei Municipal n. 853/2018	
	Dotação Inicial:	19.979.723,68
	Autorização Final	25.884.522,69
	Despesas empenhadas	21.572.306,06
	Economia de Dotação	4.312.216,63
	Créditos suplementares abertos com base na autorização da LOA (25%) na ordem de R\$ 4.866.917,71 que representa 24,36% do orçamento inicial, demonstrando não ter sido aberto crédito sem autorização legislativa. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R\$ 5.563.128,78 (27,84% do orçamento inicial), sendo que a Corte já firmou entendimento, no sentido de que o limite máximo é de 20% do orçamento inicial,	



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	pele que se conclui que houve excesso de alterações orçamentárias.	
Resultado Orçamentário	Receita arrecadada Despesa empenhada Resultado Orçamentário (Consolidado)	25.826.709,44 21.572.306,06 4.254.403,38
Limite da Educação (Mínimo 25%)	Aplicação no MDE: 33,02% (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) Receita Base	4.994.099,62 15.122.580,29
Limite do Fundeb Mínimo 60% Máximo 40%	Total aplicado (99,72%) Remuneração do Magistério (66,21%) Outras despesas do Fundeb (33,51%)	3.125.814,56 2.075.530,11 1.050.284,45
Limite da Saúde (Mínimo 15%)	Total aplicado: 20,91% Receita Base	3.047.278,76 14.576.549,91 ²
Repasse ao Poder Legislativo (Máximo de 7%)	Índice: 6,86% Repasse Financeiro realizado Receita Base:	951.776,44 13.883.734,56
Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa	Percentual Atingido: 17,03% Arrecadação Saldo inicial Resultado: baixo desempenho Dados extraídos das Notas Explicativas do Balanço Patrimonial (ID 900105).	350.203,91 2.056.169,40
Equilíbrio Financeiro	Disponibilidade de Caixa apurada: (Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2019) Fontes vinculadas	3.485.780,90 2.944.508,63

² Há divergência conceitual entre a base de cômputo da aplicação da saúde e educação, pois, embora ambas sejam compostas pelas receitas de impostos e transferências, diferem em relação à composição da Cota-Parte FPM, pois ela não inclui as cotas de 1% transferidas em julho e dezembro (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 159 da CF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	Fontes Livres Fontes vinculadas deficitárias Suficiência financeira de recursos livres	541.272,27 -299.397,21 241.447,68
Resultado Nominal	Atingida Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha ajustado	-876.023,50 4.480.237,47 4.480.237,47
Resultado Primário	Atingida Meta: Resultado acima da linha Resultado abaixo da linha ajustado	348.955,78 2.008.681,38 2.008.681,38
Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo 54%)	Índice: 46,95% Despesa com Pessoal Receita Corrente Líquida	10.663.909,42 22.715.726,84

Em face desses resultados a unidade técnica sugeriu a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, registrando, em especial, a infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho e a conseqüente distorção das demonstrações contábeis³ e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal), entre outras considerações.

Diversamente, a opinião do Ministério Público de Contas é no sentido de que as contas, pelos fundamentos adiante expendidos, estão a merecer parecer prévio pela regularidade com ressalvas em razão das falhas remanescentes das justificativas e de outra falha de menor calibre ofensivo (arrecadação dos créditos da dívida ativa inferior a 20% do saldo inicial), como se verá mais à frente.

³ Decorrente da omissão dessas despesas com pessoal nos registros contábeis, que constitui afronta às Normas Brasileiras de Contabilidade NBC T 11 – IT – 03 FRAUDE E ERRO, cujos efeitos listados pelo corpo técnico foram desequilíbrio fiscal (efeito real), a ausência de representação fidedigna (efeito real) e a baixa confiabilidade das informações evidenciadas nos relatórios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Pois bem.

Em sede de justificativas (Doc. n. 1278/21) a Administração admitiu que deixou de efetuar o devido reconhecimento das despesas, todavia, corrigiu o valor da falha para R\$ 447.846,94.

Além disso, argumentou que tal situação ocorreu no final do exercício, em razão de ausência de autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar e da indisponibilidade de recursos financeiros, vez que dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos, os quais foram creditados apenas no último dia útil bancário do mês de dezembro de 2019.

Ademais, alegou que, à época, o Poder Legislativo já se encontrava em recesso para autorizar crédito adicional por excesso de arrecadação, mas que no início do mês de Janeiro de 2020 teria sido efetuado o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019.

Ao analisar esses argumentos defensivos, o corpo técnico confirmou o descumprimento aos artigos 15, 16 e 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, bem como ao artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/64, tendo corrigido o valor da falha para R\$ 447.846,94.

Como é cediço, o empenho da despesa deve ocorrer previamente à sua realização, pelo regime de competência, ainda que a data fixada para pagamento alcance outro exercício financeiro, hipótese em que o montante de despesa já realizada (liquidada), deverá ser inscrito em restos a pagar, com fundamento nos artigos 36 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964.

Nada obstante estar configurada a falha, trago à colação dois quadros representativos das despesas com pessoal do Poder Executivo. O primeiro, extraído da Gestão Fiscal (fl. 86, ID 915638), mostra as despesas com pessoal (R\$ 10.216.062,48), sem a inclusão das despesas omitidas, na proporção de gastos com pessoal de 44,97% da RCL. O segundo, extraído do relatório conclusivo (fl. 31, ID



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1001509), apresenta as despesas com pessoal (R\$ 10.663.909,42) já consideradas as despesas omitidas, alcançando a proporção ajustada de 46,95% da RCL:

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	22.715.726,84	0,00
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	0,00	0,00
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	22.715.726,84	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	10.216.062,48	44,97
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	12.266.492,49	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	11.653.167,87	51,30
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	11.039.843,24	48,60

Fonte: Sistema SCPI - Contabilidade (9.25.25.363), Unidade Responsável PREFEITURA MUN. CACAULÂNDIA, Data de emissão 31/12/2019 e hora de emissão 12h e 18min

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	10.663.909,42	614.964,63	10.831.027,11
2. Receita Corrente Líquida - RCL	22.715.726,84	22.715.726,84	22.715.726,84
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	46,95%	2,71%	49,65%
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

Este conjunto de dados indica que, independentemente do cômputo dos R\$ 447.846,94, o total despendido pelo Poder Executivo com despesas de pessoal permaneceu abaixo do limite legal (54%), consoante estipulado na LRF.

Assim, em razão da neutralização dos efeitos da infringência no cômputo da despesa com pessoal, este órgão ministerial entende que a impropriedade não deve ocasionar a emissão de juízo de reprovação das contas, pois remete a erro técnico-operacional, não tendo a falha sido perpetrada com a intenção de mascarar a extrapolação ao limite legal das referidas despesas.

Para além dessa conclusão, outro ponto importante também precisa ser analisado, vez que a ocultação de passivos pode ter a intenção de mascarar resultados financeiros deficitários.

Sob esse aspecto, verifica-se no relatório conclusivo que, após o cômputo das despesas omitidas na aferição do **resultado financeiro**, a Municipalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

continuou a demonstrar o equilíbrio financeiro preconizado no artigo 1º, §1º, da LRF, *litteris*:

Esclareça-se que a avaliação da suficiência financeira levou em consideração os seguintes ajustes:

a) **Soma de valores empenhados objeto de Convênios (Anexo TC-38)** - cujo repasse financeiro esteja pendente, gerando déficit no exercício - Sem movimento (ID 900112);

b) **Diminuição de valores relativos a Despesa de Pessoal não empenhada no exercício** - uma vez que, conforme declarado pelo responsável técnico contábil (ID 970994) constatou-se a realização das despesas com pessoal do mês de dezembro de 2019, no montante de R\$447.846,94, sem a prévia emissão de empenho; e

c) **Diminuição dos valores relativos à superavaliação do caixa** - após o exame da documentação remetida, verificou-se no teste da Conciliação Bancária que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa do Balanço Patrimonial coaduna com o saldo apurado na Conciliação Bancária, portanto, não se detectou superavaliação nas disponibilidades do caixa.

Sendo assim, o resultado dos exames revelou o seguinte:

Tabela – Memória de cálculo apuração das Disponibilidades por Fonte			
Identificação dos recursos	Recursos não vinculados (II)	Recursos vinculados (I)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	1.026.682,76	5.028.213,57	6.054.896,33
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	13.951,67	166.088,03	180.039,70
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	12.745,05	528.841,37	541.586,42
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	-	47.540,70	47.540,70
Demais Obrigações Financeiras (e)	113.491,08	-	113.491,08
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	886.494,96	4.285.743,47	5.172.238,43
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	84.102,25	1.154.508,34	1.238.610,59
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	802.392,71	3.131.235,13	3.933.627,84
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	-	-	-
Subavaliação das obrigações financeiras - Folha não contabilizada (j)	261.120,44	186.726,50	447.846,94
Superavaliação do Caixa (k)	-	-	-
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - k)	541.272,27	2.944.508,63	3.485.780,90

Fonte: SIGAP e análise técnica.

Os exames por fontes de recursos revelaram a existência de fontes vinculadas deficitárias, conforme detalhado a seguir:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição da fonte de recursos	Valor (em R\$)
(03.01.46) Recursos da Educação no Ensino Fundamental	-186.726,50
(06.12.36) Transferência de Convênios da União	-58.284,70
(03.27.07) Piso de Atenção Básica - PAB	-6.854,69
(03.27.16) Média Alta Complexidade - MAC	-24.195,97
(06.13.37) Transferência de Convênios do Estado	-4.118,70
(03.92.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	-19.216,65

Fonte: SIGAP

Após o levantamento dos resultados por fonte e identificação das fontes vinculadas deficitárias, verificamos se nas fontes ordinárias (fontes de recursos livres ou não vinculados) havia saldo suficiente para cobrir o déficit apresentado nas fontes de recursos vinculados, conforme detalhado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	541.272,27
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	-299.397,21
Resultado (c) = (a + b)	241.447,68
Situação	Suficiência financeira

Fonte: SIGAP e análise técnica.

Conforme demonstrado no quadro acima, o total dos recursos não vinculados foi suficiente para cobertura das fontes vinculadas deficitárias, de modo que ao final do exercício ainda restaram disponibilidades livres no montante de R\$ 241.447,68, mesmo após considerar no exame as despesas com folha de pagamento não empenhada no exercício.

Dessa forma, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionados para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

Contudo, considerando o não empenhamento de despesas com folha de pagamento de pessoal referente ao exercício de 2019, faz-se oportuno o registro da seguinte irregularidade:

IRREGULARIDADE

Infringência ao art. 60, da Lei n. 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal do mês de dezembro, do exercício de 2019, no montante de R\$447.846,94, sem a prévia emissão de empenho.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como se depreende da análise técnica empreendida por fontes de recurso, após consideradas na apuração do resultado financeiro as despesas com pessoal não empenhadas,⁴ restou evidenciada a existência de superávit financeiro na ordem de R\$ 241.447,68, o que reforça o entendimento de que o não empenhamento de parte das despesas com pessoal consistiu em mera falha formal, sem qualquer intenção de maquiar as contas.

Ante a essas constatações, considero que a falha não está dotada de gravidade suficiente para dar azo à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, pois ao analisar as especificidades do caso, verifica-se que as despesas com pessoal ficaram dentro do limite legal e que as contas públicas estão em equilíbrio.

Isso posto, considero que a emissão de juízo desfavorável às contas, em razão da infringência, dado o contexto de baixa lesividade verificado no caso concreto, mostrar-se-ia ofensivo ao princípio da razoabilidade, notadamente porque tal falha, como visto, não trouxe maiores consequências à gestão.

Nada obstante, quanto às distorções contábeis provocadas pelo não empenhamento prévio de despesas, assiste razão à equipe técnica por considerá-la relevante, eis que representou 1,73% da receita arrecadada. Contudo, divirjo da opinião de que seus efeitos são generalizados, dado que não vislumbrei – e aqui me socorro da assessoria do gabinete versada em contabilidade pública – comprometimento à correta interpretação sobre as demais afirmações apresentadas no Balanço Geral do Município.

Diante do exposto, tendo em vista que, no caso concreto, a falha perpetrada pela Administração não possui alto poder ofensivo, as contas do Município de Cacaulândia devem, a despeito do entendimento do preparado corpo técnico da Corte, com as devidas vênias, receber manifestação favorável à aprovação com ressalvas.

Por fim, esta Procuradoria-Geral de Contas acompanha o entendimento técnico quanto à expedição de alerta ao gestor no sentido de que,

⁴ Após ajustes e cobertura das fontes deficitárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a necessária e tempestiva reserva da dotação orçamentária (empenho), para que não se configure realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelas disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 (ID 1001509).

Necessário também chamar a atenção, por sua relevância, para outra falha mencionada pela equipe técnica consistente na *“Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemáticas”*, no valor de R\$ 1.383.440,91, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019).

Também neste caso, cabe a oposição de ressalvas, sem prejuízo da expedição de determinação à Administração para *“que determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõem o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município.”*

Demais disso, constatou-se que as alterações do orçamento inicial, realizadas por meio dos créditos adicionais somaram o valor de valor de R\$ 5.563.128,78, sendo a totalidade correspondente a fontes previsíveis (anulação de despesa), o que equivale a 27,84% do orçamento inicial.

Esse resultado não é consentâneo com o posicionamento dessa egrégia Corte de Contas, por exceder o limite máximo de 20% que, na esteira de sua jurisprudência, considera-se como razoável.

Instados os responsáveis a se manifestar acerca desta falha, os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para descaracterização do achado, vez que se limitaram a defender que não descumpriram o limite legal de alterações orçamentárias previsto na LOA/2019 do Município (Lei n. 853/2018), por meio da abertura de créditos suplementares, sem observar que o apontamento não se referia a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

este tipo de falha,⁵ mas àquela acerca da excessiva alteração do orçamento durante a sua execução, o que acaba desvirtuando o planejamento previamente estabelecido.

Como cediço, para que o orçamento anual seja efetivo, no que toca ao cumprimento dos objetivos traçados no ciclo orçamentário, deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir as ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações excessivas em meio à sua execução, sob pena de desvirtuar a programação orçamentária.

Nesse passo, necessária a aposição de ressalvas quanto ao ponto, seguida da determinação para que a Administração se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Quanto à gestão da dívida ativa, conforme antes mencionado, verifica-se que a correspondente arrecadação no exercício de 2019 representa 17,03% (R\$ 350.203,91) do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), conforme se extrai de Nota Explicativa aposta no Balanço Patrimonial (ID 900105), proporção ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável, caracterizando falha na arrecadação de créditos da dívida ativa.

Todavia, o histórico da recuperação de créditos da dívida ativa no Município de Cacaulândia revela que, embora não tenha alcançado os 20%, houve melhoria da gestão sob tal aspecto.⁶

⁵ Abertura de créditos sem autorização legislativa.

⁶ Conforme dados extraídos do relatório ID 963009:

Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Percentual de recuperação	5,84	7,69	11,22	13,32	17,03



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Calha ressaltar que o Ministério Público de Contas vem reiteradamente pugnando por uma maior rigidez da Corte de Contas em relação à análise do esforço na recuperação de créditos da dívida ativa, por entender que esses recursos são indisponíveis e fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais, não se justificando a baixa efetividade observada ao longo dos anos no tocante ao ingresso de tais recursos nos cofres da municipalidade.

Assim, para além da inclusão de ressalva pela baixa arrecadação da dívida ativa, deve ser também determinado ao gestor que continue adotando medidas efetivas visando a intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais 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 em tal conta, alertando os responsáveis de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, *per si*, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.

Ainda acerca da dívida ativa, há outra questão posta no relatório técnico conclusivo, referente a deficiências de controle do estoque, que está a merecer atenção.

Eis a manifestação técnica quanto ao ponto (ID 1001509):

4.3. Deficiências de Controle

Visando verificar os controles existentes e, conseqüentemente, certificar se a composição dos “Créditos a Receber em Dívida Ativa” no Balanço Patrimonial tem representação fidedigna do saldo realizável, foram aplicadas técnicas de análise documental e coleta de informações por meio da aplicação de questionário com a Administração.

Os resultados obtidos a partir das respostas da Administração evidenciaram a existência de deficiência de controle da dívida ativa em razão do seguinte: Dimensão contabilização da dívida ativa (critério de risco desta auditoria): a) inexistência de normatização para provisionamento de perdas de créditos em dívida ativa; e b) inexistência de rotinas de avaliação periódica dos créditos a receber em dívida ativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Apesar das falhas levantadas a Administração realizou ajustes para perdas no saldo da conta da dívida ativa (Balanço Patrimonial, ID 900105) diminuindo os riscos quanto à representação fidedigna do saldo da conta. Contudo, neste caso, ausências de controle por si só não caracterizam um achado de auditoria financeira, o que nos faz concluir por determinar à Administração melhorias de controle.

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

A determinação sugerida pelo corpo técnico afigura-se *mui* pertinente, pois a recuperação de tais créditos é fundamental para incremento das receitas tributárias e de contribuições, de modo que, repise-se, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser reforçadas pelo Chefe do Executivo.

Cabe ainda destacar que, em capítulo específico de seu relatório (capítulo 5), a unidade técnica anotou que não houve cumprimento de algumas determinações exaradas por este Tribunal de Contas referentes aos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

Nesse passo, além das ressalvas decorrentes de tais descumprimentos, cabe alertar ao atual gestor para que atente para o cumprimento integral das determinações proferidas pela Corte, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Cabe, ainda, alertar à Controladoria Geral do Município, para que, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), examine e informe acerca das medidas adotadas pela Administração quanto a todas as recomendações e determinações dispostas nas decisões expedidas pelo Tribunal, inclusive quanto à decisão a ser prolatada nestes autos, manifestando-se quanto ao seu



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96.

Por fim, insta destacar que a unidade de Controle Interno Municipal, examinando as contas, concluiu que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (ID 900101).

Quanto aos demais pontos, dada a natureza específica da matéria contábil, esta Procuradoria-Geral de Contas assente com o entendimento do corpo técnico constante no relatório conclusivo (ID 1001444).

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do exercício de 2019 do Município de Cacaulândia, prestadas pelo Senhor Edir Alquieri, Prefeito Municipal, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades:

- a) Execução de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$ 447.846,94 em infringência ao disposto artigo 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64, e artigos 15 e 16, da Lei Complementar Federal n. 101/00;
- b) Inconsistência das informações contábeis decorrente da realização de despesas sem prévio empenho, no valor de R\$ 447.846,94, em afronta aos artigos 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64, ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 8ª Edição e aos itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) Superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no valor de R\$ 1.383.440,91, decorrente da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);

d) Excessiva alteração orçamentária (27,84% da dotação inicial), dissonante do limite de 20% estabelecido pela Corte como razoável;

e) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, cuja esforço na recuperação (R\$ 350.203,91) alcançou 17,03% do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), percentual ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável;

f) não atendimento das determinações proferidas pela Corte de Contas nos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

II - pelo encaminhamento de determinação ao atual Prefeito, ou seu sucessor, para que implemente e comprove nas contas subsequentes as seguintes providências:

a) determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;

b) se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) intensifique e aprimore a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas, tais 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;

d) 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:

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

d.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

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

e) dê cumprimento integral às determinações lançadas nos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, exarado no Processo n. 01688/17, cujo atendimento e consequências de eventual descumprimento deverão ser sindicados nas contas do exercício seguinte (2020);

f) adote providências que culminem no atendimento integral e no acompanhamento e informação pela Controladoria Geral do Município, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), das medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

III - pela expedição dos seguintes alertas ao atual Prefeito ou seu sucessor, no sentido de que:

a) independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar tempestivamente a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure realização de dispêndios sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/1964, sob pena de emissão de parecer prévio desfavorável, em caso de reincidência;

b) atente para as consequências do não atendimento das determinações 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 reprovação das contas a partir do exercício seguinte (2020).

É o parecer.

Porto Velho, 13 de abril de 2021.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 13 de Abril de 2021



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.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS