



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

PARECER N. : 0356/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 2289/2018

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA DO OESTE - EXERCÍCIO DE 2017

RESPONSÁVEL: CARLOS BORGES DA SILVA - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Alta Floresta do Oeste, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Carlos Borges da Silva - Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas em 03.04.2018¹, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n. 154/96), combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n. 05/96).

Em seu relatório conclusivo (Documento ID 669435), a unidade técnica opinou acerca da Execução do Orçamento e do Balanço Geral do Município, nos seguintes termos:

3.2. Opinião sobre a execução do orçamento

[...] Após a análise das evidências obtidas, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos possíveis efeitos das ocorrências descritas neste relatório, que **foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal**, bem como as normas constitucionais, legais e

¹ Com atraso de 01(um) dia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Excessivas alterações orçamentárias;
- ii. O município não atingiu a meta do Resultado Primário.

[...]

4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

4.1.1. Opinião

[...]

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 a ocorrência que motivou a opinião:

- i. Inconsistência das informações contábeis. O fluxo de caixa gerado no período não concilia com o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa evidenciado na Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu que as contas estão aptas a receber Parecer Prévio pela aprovação, sem qualquer ressalva².

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 Alta Floresta do Oeste alcançou R\$

² “No que pese as ressalvas expedidas na opinião quanto ao Balanço Geral e na opinião da conformidade da Execução Orçamentária, as inconsistências e impropriedades são relevantes, porém não são generalizadas, não comprometendo os resultados gerais do exercício e, ainda, não se tratam de reincidências, conforme auditoria sobre as contas do exercício de 2016, no entanto, merecem providências da Administração para o devido aperfeiçoamento conforme os alertas emitidos no item 7 deste relatório, sob pena de modificação de nossa opinião nos próximos exercícios. Assim, por todo o exposto, opinamos no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Carlos Borges da Silva, **estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal**”, às fls. 176 do ID 669435). (grifei)



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

55.665.051,14, o que dá uma dimensão dos desafios e da responsabilidade que recai sobre aquele que emprega tais recursos com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os munícipes.

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

Nesse sentido, o relatório conclusivo emitido pela unidade técnica da Corte (Documento ID 669435) apresenta os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na **Execução do orçamento**³, assim como a fidedignidade do **Balanço Geral do Município**⁴ na representação da situação financeira em 31.12.2017.

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

	<i>Descrição</i>	<i>Resultado</i>
Gestão Orçamentária	Abertura de créditos adicionais	Dotação Inicial R\$ 53.973.049,30 – LOA Lei 1361 de 29.11.2016.
		Arrecadação R\$ 55.665.051,14 .
		Créditos abertos na ordem de R\$ 13.831.569,68 (23,95%), com base na LOA, que autorizou a abertura de créditos adicionais de até 10% do

³ Exceto pela excessiva alteração orçamentária e o não atingimento do resultado primário.

⁴ Exceto quanto à inconsistência da informação contábil observada entre o fluxo de caixa gerado no período que não concilia com o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa evidenciado na Demonstração dos Fluxos de Caixa.



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

	<p>orçamento inicial, assim como com base em leis específicas.</p> <p>Uma das ressalvas apostas pelo corpo instrutivo às contas foi a excessiva alteração orçamentária.</p>
Resultado Orçamentário	<p>Déficit - R\$ 7.835.231,50 (Receitas arrecadadas R\$ 55.665.051,14 – Despesas empenhadas R\$ 63.500.282,64);</p> <p>Superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.630.826,26);</p> <p>Convênios não repassados (Anexo TC-38) R\$ 6.703.388,81;</p> <p><u>Superávit R\$ 498.983.57</u> (Após o ajuste).</p>
Limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo (Limite Máximo de 7%)	<p>6,97% (R\$ 2.376.000,00) da receita base (R\$ 34.100.744,45).</p>
Limite da Educação (Mínimo 25%)	<p>Aplicado 34,36% (R\$ 10.996.421,38) da receita proveniente de impostos e transferências constitucionais (R\$ 32.003.503,13), na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.</p>
Limite do Fundeb (Mínimo 60% e Máximo 40%)	<p>Total aplicado R\$ 9.002.316,30 (105,05%);</p> <p>Remuneração do Magistério R\$ 7.377.068,70 (86,08%); Outras despesas do Fundeb R\$ 1.625.247,60 (18,97%).</p>
Arrecadação da Dívida ativa	<p>Arrecadação dos créditos da dívida ativa correspondeu a 11,07% do saldo inicial. Contudo, o que se vê do histórico apresentado pelo corpo técnico à fl. 133 do ID 669435 é que o esforço na cobrança da dívida ativa vem oscilando no período de 2012 a 2017, sendo que</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

		o exercício de 2014 foi o menos expressivo (5,97%) e o exercício de 2015 alcançou boa arrecadação, correspondente a 36,56%. Assim, a conclusão acerca do exercício em questão é que o desempenho foi INSATISFATÓRIO .
Gestão Financeira/ Patrimonial	Equilíbrio Financeiro	Suficiência Financeira de R\$ 3.340.452,53 para cobertura de obrigações assumidas até 31.12.2017 ; Fontes vinculadas: R\$ 3.339.571,51; Fontes não vinculadas R\$ 880,99.
Gestão Fiscal	Resultado nominal	Atingido⁵ (disponibilidades R\$ 6.678.539,17/ Dívida Total R\$ 2.790.496,50).
	Meta de resultado primário	Não Atingida (Meta R\$ 480.000,00 / Resultado – R\$ 409.127,00).
	Despesa total com pessoal do Poder Executivo (Máximo 54%)	53,50% (Despesa R\$ 28.532.929,49 / RCL R\$ 53.332.770,41).
Indicadores	IDEB (ano 2017)	4ª série/5º ano: Meta 5,3; Resultado 5,1. Em relação ao indicador das séries finais do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano), não existem resultados. Esclareça-se que, para a 8ª série/ 9º ano, o número de participantes na Prova Brasil foi insuficiente para que o resultado fosse divulgado.
	IEGM (baseia-se em “sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação”)	Resultado geral do Município em exame C (baixo nível de adequação), consoante a média dos municípios rondonienses . No entanto, no indicador da Educação, houve uma melhora no índice obtido , que passou de “C” (baixo nível) para “C+” (em fase de adequação), se igualando à média dos

⁵ Quanto ao resultado nominal, o corpo técnico observou: Segundo MDF 7º Edição, p. 551 “Se o saldo da linha DEDUÇÕES (II) deste demonstrativo for superior ao saldo da linha “DÍVIDA CONSOLIDADA”, o valor da linha DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I – II) será igual a (0) “zero”. A nova metodologia de apuração do Resultado Nominal estabelecido pelo MDF/STN determina que o valor da Dívida Consolidada Líquida seja de valor 0,00 quando as disponibilidades de caixa forem superiores à Dívida Consolidada, neste caso, as disponibilidades de caixa foram superiores à Dívida Consolidada.



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

municípios rondonienses neste indicador.

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 da Corte opinou pela aprovação das contas, entendimento com o qual o *Parquet* converge, utilizando-se, pois, como razões de opinar os fundamentos do laborioso trabalho empreendido em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC⁶.

De se dizer que a instrução técnica foi empreendida diligentemente acerca dos temas mais relevantes no contexto das contas de governo, como a exemplo da minuciosa apuração do **resultado financeiro do Poder Executivo**, que ao considerar os restos a pagar (vinculados) empenhados e não liquidados no exercício (R\$ 7.466.029,71) se deparou com o **déficit financeiro de R\$ 3.363.817,27**, mas observou prontamente que tal resultado encontrava-se totalmente acobertado pelos recursos de **convênios empenhados e não repassados (R\$ 6.703.388,81)**.

Assim, após serem desconsiderados os efeitos das obrigações advindas dos convênios empenhados em 2017, que não foram recebidos até o fim do exercício, observou-se que houve **suficiência financeira** nas fontes vinculadas, no valor de R\$ 3.339.571,54, bem como nas fontes não vinculadas, no valor de R\$ 880,99, totalizando a existência de superávit financeiro ao final do exercício no total de R\$ **R\$ 3.340.452,53**, em atendimento ao art. 1º, § 1º da LRF, posicionamento corroborado pelo *Parquet*.

Pontualmente, merece destaque o **excesso de alterações orçamentárias** ocorrido nas presentes contas pois, quando ocorrido em larga escala, desvirtua o orçamento, tornando-o uma peça praticamente fictícia.

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.



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

A evitar a excessiva alteração, a Jurisprudência da Corte considera que as alterações orçamentárias devem ocorrer até o limite de 20% da dotação inicial.

No caso, as alterações ocorreram na proporção de 23,95%, ultrapassando em 3,95% do limite máximo considerado como razoável pela Corte para alterações orçamentárias.

Inobstante, não ocorreu abertura de créditos sem autorização legislativa e, por outro lado, houve saldo de dotação no valor de R\$ 3.304.336,34 (6,24%), fatores que, para esse órgão ministerial, atenuam a impropriedade.

Quanto ao **baixo desempenho da Administração na arrecadação da dívida ativa** (11,07% do saldo inicial) que, como já determinado pela Corte nas contas do exercício de 2016⁷ e anteriores, deve receber especial atenção do Chefe do Poder Executivo.

O MPC 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 estes recursos são fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais.

Todavia, o responsável não foi chamado aos autos para apresentar defesa acerca do baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa, apesar de ter constado no Ofício de solicitação de esclarecimentos dos responsáveis (Ofício n. 37/2018/CCEM/TCERO)⁸, para exercício do contraditório e da ampla defesa.

⁷ Item V, alínea "b" do Acórdão APL-TC 00526/17 referente ao processo 1585/2017.

⁸ Que avaliou o cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo TCERO nos exercícios anteriores e solicitou a execução do convênio celebrado com o Instituto de Estudo de Protesto de Títulos do Brasil (IEPT Brasil), para o incremento da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A questão foi assim analisada pela equipe técnica à fl. 174 do relatório conclusivo:

i. (Item V, alínea “b” do acordão APL-TC 00526/17) Acompanhe a execução do convênio celebrado com o Instituto de Estudo de Protesto de Títulos do Brasil (IEPT Brasil), para o incremento da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, mensurando o seu reflexo no recebimento dos créditos da dívida ativa do Município e evidenciando a situação no relatório anual de auditoria;

Situação: Não atendeu.

Comentários: O Relatório de Auditoria emitido pela controladoria não traz manifestação quanto ao convênio celebrado com o IEPT Brasil. A informação no relatório de auditoria (item 3.4) é bastante genérica e não informa o andamento das determinações.

Assim, em observância aos princípios da proporcionalidade, da eficiência e da razoável duração do processo, deixa-se de pugnar pelo chamamento do responsável para manifestação quanto ao ponto.

Como se depreende da instrução, também constatou-se que o **resultado primário não foi alcançado**, haja vista que a meta fixada na LDO foi de R\$ 480.000,00 (positivo) e o resultado obtido foi de – R\$ 409.127,00 (negativo).

Por cediço, o resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Como bem definiu a equipe técnica: *“Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.”*

Como se verifica, ainda que esteja caracterizada a falha, na visão do *Parquet*, esta não tem o condão de inquinar as contas de governo,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

máxime porque, o não atingimento da meta em questão indica efeitos⁹ de médio e longo prazo, devendo ser compreendido o contexto e adotadas medidas de ajuste fiscal primário.

Igualmente, diante da inexistência de contraditório e ampla defesa quanto à impropriedade apontada na Auditoria do Balanço Geral do Município, consistente da **não conciliação¹⁰ entre o fluxo de caixa gerado no período e o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa** evidenciado na Demonstração dos Fluxos de Caixa, não é juridicamente possível atribuir a tal impropriedade o caráter de ressalva à presente conta de governo.

Todavia, mui prudente os seguintes alertas, determinações e recomendações sugeridas pelo corpo técnico nos itens 7.2 a 7.5 (fl.177), com o qual o MPC aquiesce:

“7.2. Alertar à Administração do Município de Alta Floresta do Oeste acerca da possibilidade deste Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam corrigidas as distorções identificadas no item 4.2.1;

7.3. Reiterar à Administração do Município de Alta Floresta do Oeste os alertas, determinações e recomendações que foram exaradas no âmbito do Processo n. 1585/2017/TCER por meio do Acórdão APL-TC 00526/17.

7.4. Determinar à Administração do Município de Alta Floresta do Oeste que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.

7.5. Recomendar à Administração do Município de Alta Floresta do Oeste que avalie a conveniência e a oportunidade de instituir um 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.”

⁹ Baixas taxas de crescimento e alta taxa de juros.

¹⁰ Diferença de R\$ 138.907,51.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Além disso, recomende-se ao gestor que mantenha as alterações orçamentárias dentro do limite máximo de 20% estabelecido pela Corte e estabeleça a meta de resultado primário em acordo com a realidade do Município.

Por fim, insta destacar a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das presentes contas, concluindo que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (Documento ID=629749):

Procedemos aos exames julgados necessários em atendimento à legislação aplicável à Prestação de Contas Anual do Exercício de 2017, e diante dos exames aplicados, os gestores tiveram suas contas certificadas como **REGULARES COM RESSALVAS**.

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor Carlos Borges da Silva – Prefeito do Município de Alta Floresta do Oeste, relativas ao exercício de 2017, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte.

2. recomendado a administração a adoção das seguintes medidas:

2.1. correção das distorções identificadas no item 4.2.1 do relatório técnico;

2.2..observância dos alertas, determinações e recomendações que exaradas no âmbito do Processo n. 1585/2017/TCER por meio do Acórdão APL-TC 00526/17;

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



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

Fls. n.
Proc. n. 2289/2018
.....

seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável;”

2.4. providências que culminem no alcance da meta do IDEB estipulada, assim como que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

2.5. observância à jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias;

2.6. fixação da meta de resultado primário em observância ao histórico de despesas e receitas primárias comumente alcançados pelo Município;

3. determinação à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto as recomendações dispostas na decisão a ser prolatada, assim como no Acórdão APL-TC 00526/17 (Processo n. 1585/2017/TCER); manifestando-se quanto ao atendimento ou não pela Administração, sob pena de aplicação de multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar 154/96.

Este é o parecer.

Porto Velho, 01 de outubro de 2018.

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

Em 1 de Outubro de 2018



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