



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PARECER N. : 0158/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 2087/2017

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE THEOBROMA – EXERCÍCIO DE 2016**

RESPONSÁVEL: JOSÉ LIMA DA SILVA – PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Theobroma, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Jose Lima da Silva – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, intempestivamente, em 11.04.2017¹, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n.º 54/96), combinado com o artigo 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n.º 05/96).

Em sua análise inaugural a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo e outras a este solidariamente com a Contadora, Senhora Gyam Celia de Souza Catelani Ferro, e com o Controlador, Senhor Junior Ferreira Mendonça.

¹ Conforme Relatório de Acompanhamento da remessa das Contas Anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais – Exercício de 2016, extraído do SIGAP, módulo “Prestação de Contas”. Apesar de ter aportado intempestivamente, não houve prejuízo à ação fiscalizatória do TCER.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Tais irregularidades constaram da Decisão Monocrática DM-GCBAA-TC 00006/17 e os responsáveis foram cientificados nos seguintes termos, *in verbis* (ID=464082):

GCBAA-TC 0006/2017

[...]

I - AUDIÊNCIA de José Lima da Silva, solidariamente, com Gyam Célia de Souza Catelani Ferro e Júnior Ferreira Mendonça para, querendo, no prazo de 15 (quinze dias) apresentem suas razões de defesa, acompanhada da documentação julgada necessária, sobre os seguintes “achados de auditoria” (ID 463279, fls. 289/319):

A1. Inconsistências das demonstrações contábeis. Fundamentação legal: Arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64 e item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC n. 1.132/2008 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil);

A2. Subavaliação da receita orçamentária. Fundamentação legal: Arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64 e item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC n. 1.132/2008 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil);

A3. Superavaliação do saldo da conta “caixa e equivalente de caixa”. Fundamentação legal: Arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64 e item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC n. 1.132/2008 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil); MCASP 6ª Edição; e NBC TSP Estrutura Conceitual;

A4. Superavaliação do saldo da “dívida ativa”. Fundamentação legal: Arts. 39, 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64; CTN art. 139 e seguintes; MCASP 6ª Edição; e NBC TSP Estrutura Conceitual;

A5. Subavaliação das contas de obrigações de curto e longo prazo. Fundamentação legal: Arts. 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64; Resolução CFC n. 1.137/2008 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público; MCASP 6ª Edição; e NBC TSP Estrutura Conceitual;

II - AUDIÊNCIA de José lima da Silva, solidariamente, com Júnior Ferreira Mendonça para, querendo, no prazo de 15 (quinze dias) apresentem suas razões de defesa, acompanhada da documentação julgada necessária, sobre os seguintes “achados de auditoria” (ID 463279, fls. 289/319):

A6. Inefetividade da arrecadação de receitas tributárias. Fundamentação legal: Arts. 37, XXII e 132 da CF; Arts. 11 e 12 da LC n. 101/00;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A7. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa. Fundamentação legal: Arts. 11 e 58, da Lei Complementar 101/00; Arts. 37, XII e 132 da CF/88; Arts. 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; e Art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal n. 9.492/97;

A8. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). Fundamentação legal: Arts. 37, 165 e 167 da Constituição Federal; Arts. 4º, 5º e 13, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e Arts. 2º, II e 3º, I e III, da Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO.

A9. Insuficiência de dotação orçamentária na LOA 2016 para pagamento de precatórios. Fundamentação legal: § 5º, do Art. 100, da Constituição Federal;

A10. Empenhos cancelados indevidamente. Fundamentação legal: Art. 37, caput (Princípio da legalidade), da Constituição Federal; Art. 1º, §1º, da LC nº 101/00 (Princípio da Transparência); e Arts. 35, 76 e 92, da Lei Federal nº 4.320/64.

A11. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações. Fundamentação legal: Arts. 1º, §1º, 9º e 42, da Lei Complementar nº 101/00.

A12. Repasse financeiro ao Legislativo acima do limite. Fundamentação legal: Lei nº 4.320/1964, arts. 85, 87 e 89; Item 4, alínea (c), (d) e (f), da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 -Registro Contábil).

Instados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta sob Protocolo n.º 9846/17 (Documento ID=476428).

As justificativas apresentadas foram analisadas pela unidade técnica e, conforme se verifica nos itens 2 e 3 do relatório técnico ID=517046 remanesceram as infringências e/ou desconformidades abaixo listadas (fls. 512/513 e 563/564):

2.1.2. Base para opinião adversa

[...]

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Inconsistência das informações contábeis;
- ii. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 461.735,27;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

iii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 38.071,79; e iv. Subavaliação das contas de obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 131.435,62.

[...]

3.3. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

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

i. Infringência ao disposto nos art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016, da contração de parte destas obrigações sem cobertura financeira nos últimos dois quadrimestres do mandato e, ainda, do déficit orçamentário;

ii. Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial), em face as seguintes ocorrências: (a) não foram integralmente repassados ao RPPS os valores das contribuições descontadas dos segurados; (b) não foram integralmente recolhidas ao RPPS as contribuições patronais do período; e (c) não cumprimento do pagamento dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários;

iii. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 459/13 - PPA, Lei nº 514/15 - LDO e Lei nº 515/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública municipal (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (c) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) 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); (e) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) 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); (i) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (j) ausência do Anexo de Metas Fiscais da LDO que estabelece metas anuais, em valores correntes e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício e para os dois seguintes (Art. 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (k) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e iv. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 53.149,56.

Diante das infringências remanescentes, o corpo técnico pugnou pela emissão de Parecer Prévio pela **não aprovação** das contas pertinentes ao exercício de 2016².

Após, os autos foram remetidos ao *Parquet* para manifestação regimental, oportunidade em que foi exarada a Cota Ministerial n. 022/2017-GPGMPC, sugerindo o aperfeiçoamento da análise quanto às impropriedades relativas à gestão previdenciária, ao déficit financeiro por fontes e ao exame do art. 42 da lei de responsabilidade Fiscal.

O pleito foi acatado pelo relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves que, nos termos da Decisão Monocrática DM-GCBAA-TC 00313/17 (Documento ID=542528), determinou o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo, para se manifestar sobre *“as impropriedades identificadas nos autos n. 1022/17/TCER e promover as diligências cabíveis, visando robustecer os autos de informações que possam fundamentar a afronta ou não às regras de final de mandato, insertas nos arts. 1º, § 1º, e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos propostos na COTA Ministerial n. 0022/2017-GPGMP e nesta Decisão”*.

² *Verbis* (fls. 584/ ID=517046): “Por todo o exposto, opina-se no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor José Lima da Silva, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em cumprimento à ordem do relator, a unidade técnica exarou o relatório complementar ID=552877, no qual opinou conforme segue:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de instrução complementar realizado em função da DM-GCBAA-TC 00313/17 do Relator (ID 542528), Conselheiro Benedito Antônio Alves, a fim de analisar as providências sugeridas na Cota nº 22/2017-GPGMPC, destaca-se a divergência desta Unidade técnica quando a necessidade de nova audiência do Chefe de Executivo nestes autos, as falhas identificadas na análise da conformidade do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00 e a necessidade de realização de nova audiência dos responsáveis nos termos dos achados de auditoria (A1 e A2) conforme encaminhamentos abaixo. 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO Ante o exposto, submetem-se os autos ao Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, propondo:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos ao Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Sr. Jose Lima da Silva (191.010.232-68), Prefeito, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2;

4.2. Promover Mandado de Audiência do Sr. Gyam Celia de Souza Catelani Ferro (566.681.202- 53), Contador, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2; e

4.3. Promover Mandado de Audiência do Sr. Junior Ferreira Mendonça (325.667.782-72), Controlador, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2.

Novamente instados quanto aos apontamentos constantes do relatório complementar ID=552877, os jurisdicionados apresentaram justificativas, sob Protocolo n.º 1958/18 (ID=574749), em relação ao Senhor José Lima da Silva – Prefeito e Junior Ferreira Mendonça – Controlador Interno; e n.º 1823/18 (ID=569906), em relação à Senhora Gyam Célia de Souza Catelani Ferro - Contadora.

Os documentos foram analisados pela equipe técnica da Corte, que exarou o relatório de complementação de instrução (ID=579080), no



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

qual concluiu que *“as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar os achados de auditoria (A1 e A2)”*.

Assim instruídos, vieram os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação ministerial, nos termos do Despacho de fls. 668 (ID=579796).

É o relatório.

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

Verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea “a”, e no art. 12 do Regimento Interno do TCER não foi cumprido, posto que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 11.04.2017. Apesar de ter aportado intempestivamente, não houve prejuízo à ação fiscalizatória do TCER.

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

Ressalte-se que o Município possui Instituto de Previdência próprio. Portanto, a aferição do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo foi empreendida de forma segregada.

Com o intuito de não incorrer em análise ociosa, o MPC elaborou a tabela colacionada a seguir, na qual constam os principais resultados da gestão empreendida pelo Senhor Jose Lima da Silva – Prefeito, à frente do Município de Theobroma.



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

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

Por outro lado, sobre as falhas de menor gravidade e acerca das irregularidades em que haja convergência de entendimentos entre a equipe técnica e o MPC, este órgão ministerial não se manifestará, utilizando-se, pois, dos mesmos fundamentos manejados pelo corpo instrutivo para o devido encaminhamento da questão, em observância à Recomendação n.º 001/2016/GCG-MPC³.

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

TABELA GERAL DE RESULTADOS - PODER EXECUTIVO DE THEOBROMA – EXERCÍCIO DE 2016.

ASSUNTO	RESULTADO	INFORMAÇÕES
ORÇAMENTO INICIAL (Art. 37, 165 e 167 da CF/88 e art. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar n. 101/00)	REGULAR	Lei Orçamentária Anual – LOA n.º 515/2015 , de 18.12.2015, estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 28.693.068,58 . A estimativa da receita foi considerada viável, nos termos da Decisão Monocrática n. GCBA-TC 000184/15 (Proc. n.º 3785/15).
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS (Art. 167, V e VI, da CF/88 e art. 42 e 43, da Lei n. 4.320/64)	REGULAR	A abertura de créditos com fontes previsíveis (anulações de crédito) alcançou 2,69% (R\$ 771.752,00), do orçamento inicial, portanto, dentro do limite considerado razoável pela Corte de Contas que é de até 20%. A abertura de créditos suplementares com base na autorização da LOA (máximo de 20% do orçamento inicial) alcançou 3,83% (R\$ 1.099.063,08).
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei	DÉFICIT	Superávit Orçamentário Consolidado no total de R\$ 142.688,42, obtido do confronto entre receitas arrecadadas (R\$ 28.723.621,40) e despesas empenhadas (R\$ 28.580.932,98).

³ Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Complementar n. 101/00)		Superávit Orçamentário do RPPS (R\$ 1.460.848,80). Déficit Orçamentário do Poder Executivo no total de - R\$ 1.318.160,38. Superávit Financeiro do Exercício Anterior (R\$ 578.876,98). Recursos de Convênios não repassados (TC-38) R\$ 668.088,29. Resultado Orçamentário do Poder Executivo (após os ajustes) – Déficit no total de R\$ 71.195,11.
RESULTADO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT (FONTES LIVRES) SUPERÁVIT (FONTES VINCULADAS)	Déficit nas fontes livres no total de R\$ 277.887,15. Superávit nas fontes vinculadas no total de R\$ 1.036.515,36. O resultado positivo das fontes vinculadas não pode fazer frente às obrigações do ente público, tendo em vista a destinação específica de tais recursos.
ESFORÇO NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (MIN. 20%) (Art. 58 da Lei Complementar n. 101/00)	INEXPRESSIVO	Arrecadação de R\$ 81.969,03, correspondente a 3,22% do saldo inicial (R\$ 2.542.249,54); Constatou-se que o saldo da Dívida Ativa Tributária e não Tributária está superavaliado em R\$ 461.735,27 em razão de créditos potencialmente prescritos. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO - DETERMINAÇÃO.
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MAX. 7%) (Art. 29-A, I a VI, e §2º, I e III, da CF/88)	CUMPRIDO	Repasse de R\$ 1.042.359,31 correspondente a 7% (máximo de 7% / R\$ 1.041.779,15). Repasse compatível com a previsão da LOA (R\$ 1.042.359,31). Valor devolvido pela Câmara Municipal R\$ 64.817,26.
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MIN. 25%) (Art. 212 da CF/88)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 4.462.323,40 correspondente a 29,25% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 15.254.991,19).
APLICAÇÃO NO FUNDEB (MIN. 60% E MAX. 40%) (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei	CUMPRIDO	Despesas FUNDEB (mínimo 60%) R\$ 4.043.869,24 (66,26%); Despesas FUNDEB (máximo 40%) R\$ 2.178.625,84 (35,70%);



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

n. 11494/07)		Total aplicado R\$ 6.222.495,08 (101,96% dos recursos recebidos que totalizaram R\$ 6.102.969,04).
COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)	CONSISTENTE	Saldo na conta, em 31.12.2016, no total de R\$ 220.978,44, quando deveria existir, após as movimentações do exercício, o saldo negativo de R\$ 148.315,15, a indicar que foram utilizados recursos próprios na gestão do Fundeb.
APLICAÇÃO NA SAÚDE (MIN. 15%) (art. 198 da CF/88, art. 7º da Lei Complementar n. 141/12)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 2.954.869,35, correspondente a 19,37% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 15.254.991,19).
META DE RESULTADO NOMINAL (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (R\$ 530.051,87), consistente com o resultado alcançado (-R\$ 2.144.745,72).
META DE RESULTADO PRIMÁRIO (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (-R\$ 1.122.915,95), consistente com o resultado alcançado (R\$ 323.632,20).
DESPESA COM PESSOAL (MÁX. 54%) (Art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA OBSERVADA	A despesa com pessoal do Poder Executivo representou 50,33% (R\$ 12.396.965,94) da RCL (R\$ 24.615.661,50).
DESPESA COM PESSOAL FIM DE MANDATO (Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00) ⁴	REGRA OBSERVADA	Segundo a unidade técnica, não houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato: Despesa do 1º Semestre – 54%; Despesa do 2º Semestre – 50,33%; Assim, à luz da jurisprudência da Corte, considerou cumprida a regra constante no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.1.2.3 do

⁴ Acerca das despesas com pessoal no fim de mandato, releva registrar que a Corte de Contas já possui remansosa jurisprudência sobre a metodologia de aferição da regra de fim de mandato estampada no parágrafo único do artigo 21 da LRF. Dessarte, embora não estejam explicitados nos presentes autos os valores mês a mês, tanto da RCL quanto da DTP, parte-se do pressuposto que a unidade instrutiva, ao proceder a comparação entre os dois períodos (1º e 2º semestre), considerou os estritos termos convencionados pela LRF, os quais impõem que a apuração da RCL (artigo 2º, inciso IV, e §3º da LRF), assim como da DTP (§ 2º do artigo 18 da LRF), devem ser realizadas abrangendo o período de 12 meses (considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores).



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

		relatório conclusivo).
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FIM DE MANDATO (Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00)	PREJUDICADA	Segundo a unidade técnica, as disponibilidades de caixa são insuficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016. Todavia, a forma de verificação empreendida pela equipe técnica não permite aferir se, de fato, as obrigações sem cobertura financeira decorrem de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.

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

Insta ressaltar que a nota obtida pelo Município de Theobroma no que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, o IEGM⁵, em 2016, foi C (baixo nível de adequação)⁶, situando-se dentro da média dos municípios rondonienses (faixa C) (fls. 577 do Documento ID=517046).

Segundo registrou a equipe técnica, “*nota-se uma piora no resultado geral do IEGM (da faixa C+, em 2015, para a C), o que pode ser atribuído, sobretudo, à deterioração do resultado dos indicadores do i-Educação e do i-Saúde*”.

Em relação à **educação**, a unidade técnica ressaltou que o Município não obteve resultados do Ideb para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano⁷. Ainda assim, à vista da retração do indicador I-Educação (2015 – faixa B/ 2016 –

⁵ Consoante exposto pela unidade técnica, “o Tribunal, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n.º 001/2016, aplicou nos municípios do Estado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação”.

⁶ “Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação)”.

⁷ * Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

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



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

faixa C), apontado pela equipe técnica da Corte, necessário que o atual gestor adote medidas visando a melhoria da prestação dos serviços educacionais.

Quanto à avaliação quanto ao serviço de **transporte escolar** em que se constatou que o “*Município obteve nota final do IGTE de 52%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 17ª posição dentre os 38 municípios que utilizam o regime misto em 2016*”.

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

Desse modo, afigura-se necessário alertar ao gestor quanto ao efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4138/16/TCER⁸, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão.

Quanto ao índice **I-SAÚDE**, calculado a partir de “*indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal, [...] que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas*”⁹, conforme demonstrado pela equipe técnica no relatório conclusivo, às fls. 578¹⁰, houve uma piora no desenvolvimento (2015 - faixa B+/2016 - faixa B).

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

⁸ Convertido no processo de monitoramento n.º 1553/17/TCER.

⁹ Manual iegm 2016. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/wp-content/uploads/2016/06/Manual-do-IEGM-2016.pdf>

¹⁰ ID=517046.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ainda que consideradas todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (29,25% da receita de impostos) e saúde (19,37% da receita de impostos), constata-se que o Município deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade da saúde e educação dos munícipes.

Prosseguindo a análise, quanto à **gestão previdenciária**, o gestor foi instado a manifestar-se em relação à **ausência de comprovação e controle de repasse das contribuições previdenciárias**, consoante Despacho de Definição de Responsabilidade DM-DDR n. 007/2018-GCBAA (ID=559954).

Após a análise das justificativas apresentadas pelo gestor, a unidade técnica concluiu pela permanência da irregularidade, *verbis* (fls. 660/661 – ID=579080):

Situação encontrada:

Em razão da auditoria realizada no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Theobroma - IPT através dos autos 1022/2017, cujo objetivo foi verificar a conformidade da gestão previdenciária, constatou-se que o IPT apresentou por meio do Ofício nº 018/IPT/2017 de 15 de fevereiro de 2017, o arquivo GUIAS DE RECOLHIMENTO PREFEITURA.pdf, contendo 327 páginas, no qual é possível notar a existência de extratos bancários com registro de diversas transferências de recursos que seriam destinadas ao IPT. **Ocorre que inexistente controle das contribuições por parte do IPT o que impossibilitou a identificação dos pagamentos quanto a respectiva competência, órgão de origem e se refere ao valor devido pelo segurado ou parte patronal em suas totalidades.**

Verificou-se ainda que não foram repassadas todas as parcelas relativas aos termos 001 a 003/2011, 727/2014, 738/739/740 e 742/2016 da Prefeitura Municipal de Theobroma relativamente ao exercício de 2016.

Em suas razões de justificativas (Processo nº 1022/2017 - ID 493408), o chefe do Poder Executivo não esclareceu o porquê do não repasse das contribuições. Enquanto o gestor do RPPS informou que o IPT tinha enviado mensalmente ofícios de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cobrança com cópias das guias de recolhimento, oficializando o Poder Executivo através do gabinete quanto aos atrasos dos repasses da parte servidor, patronal e parcelamento.

Diante do exposto, conclui-se, que os esclarecimentos prestados não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

Esclarecimento dos Responsáveis

O responsável alega (folha 17/18 do ID 574749), em síntese, que Administração Municipal por sua Secretaria de Fazenda detinha o efetivo Controle do Repasse ao IPT, no exercício de 2016, sendo que fora aberto procedimento administrativo (Processo 097/2016) para acompanhar, empenhar e pagar as contribuições.

Informa que a Administração não conseguiu cumprir com todas as obrigações patrimoniais e recolher as consignações na sua totalidade, em razão de dificuldade financeira e decréscimo de arrecadação.

Alega ainda que efetuou contrato de parcelamento junto ao RPPS de todas as despesas não cumpridas durante o exercício de 2016 e anteriores, totalizando R\$ 7.859.293,90. Apresentando as seguintes tabelas:

Prefeitura Municipal Patronal

Valor	Anulações	Cancelado Proc.	Liquidações	Retenções	Pagamentos	A Processar	Processado
943.226,37	617.305,72	0,00	325.920,65	42.140,26	234.032,19	0,00	49.748,20
Valor empenhado							943.226,37
Valor anulado							617.305,72
Valor retido (salário Família e maternidade)							42.140,26
Valor pago							234.032,19
Saldo a Pagar							49.748,20

Fundo de Saúde Patronal

Valor	Anulações	Cancelado Proc.	Liquidações	Retenções	Pagamentos	A Processar	Processado
326.272,63	288.691,26	0,00	17.581,37	22.539,79	15.041,58	0,00	0,00
Valor empenhado							326.272,63
Valor anulado							288.691,26
Valor retido (salário Família e maternidade)							22.539,79
Valor pago							15.041,58
Saldo a Pagar							0,00

Análise dos Esclarecimentos dos Responsáveis

A justificativa apresentada corrobora o achado de auditoria em relação à ausência de repasses de contribuições devidas no exercício de 2016. Dessa forma, as justificativas apresentadas não descaracterizam o achado de auditoria.

Conclusão

Conclui-se das informações apresentadas que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Artigo 40 da Constituição) não foi



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

observado em razão da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2016.

Como se depreende do excerto colacionado acima, **o Município não possui controles adequados quanto aos pagamentos devidos ou efetuados no exercício.** Além disso, mesmo diante da precária documentação reunida durante a auditoria, constatou-se que não foram cumpridos todos os parcelamentos previdenciários, quantos aos termos 001 a 003/2011, 727/2014, 738/739/740 e 742/2016.

Em face do inquinado descontrole e ausência dos repasses devidos, os defendentes firmaram, ao final de 2016, um novo parcelamento de débitos no valor expressivo de R\$ 7.859.293,90 (sete milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e noventa centavos).

Essa dívida transferida para o futuro (R\$ 7.859.293,90), representa mais de 50% do valor anual dos gastos com pessoal do Poder Executivo (50,33% da RCL – R\$ 12.396.965,94), sendo certa, além disso, o acréscimo de expressivos valores à título de juros e multas.

À vista do exposto, constata-se a necessidade de aperfeiçoamento da gestão previdenciária, sendo, nesse sentido, acertada a conclusão da equipe técnica de que *“o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Artigo 40 da Constituição) não foi observado em razão da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2016”*.

Vale destacar que a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições e parcelamentos, que ocasionam juros e multas ao Município, ensejam, *per si*, a reprovação das contas anuais, consoante os seguintes precedentes:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(Processo n. 1768/2015/TCER) - ACÓRDÃO N° 170/2015 - PLENO

Prestação de Contas. Município de Novo Horizonte do Oeste — Exercício de 2014. Observância de desequilíbrio na Gestão. Déficit orçamentário e financeiro. Omissão no recolhimento das contribuições previdenciárias, no exercício. Inadimplemento do parcelamento previdenciário. Saldo financeiro do Fundeb a menor, falha minorada em razão do saldo negativo da gestão anterior (2012). Não atingimento dos resultados nominal e primário. Parecer pela reprovação das Contas. Irregularidades graves. Determinações.

[...]

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer pela reprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, relativas ao exercício de 2014, com fulcro no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, em razão das seguintes irregularidades algumas das quais graves:

[...]

d) não pagamento dos parcelamentos celebrados com o RPPS;

(Processo n. 1803/2015/TCER) - ACÓRDÃO N° 214/2015 - PLENO

Fiscalização a cargo do Tribunal. Das contas do Governador do Estado e Prefeitos. Poder Executivo do Município de Vilhena. Prestação de Contas. Exercício de 2014. Aumento da dívida com o IPMV, onerando os cofres do Município com o pagamento de juros. Parecer Prévio pela não aprovação das contas. Determinações.

[...]

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela NÃO APROVAÇÃO das Contas do Município de Vilhena, exercício de 2014, sob a responsabilidade do Senhor JOSÉ LUIZ ROVER – Prefeito Municipal, CPF nº 591.002.149-49, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c o artigo 1º, incisos III e VI, da Lei Complementar nº 154/96, em virtude das seguintes irregularidades:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) aumento crescente do débito previdenciário junto ao Instituto de Previdência Municipal de Vilhena, com a geração de juros passivos ao Município, em descumprimento aos artigos 37, caput (princípios da legalidade e da eficiência) e 195, ambos, da Constituição Federal c/c o artigo 69, §11, da Lei Municipal nº 1.963/06.

Deste modo, resta comprovada a falta de regularidade no pagamento dos parcelamentos previdenciários ao Instituto de Previdência, sujeitando o erário ao custeio de encargos desnecessários e injustificáveis, impondo-se a emissão e parecer prévio pela reprovação das contas.

Quanto ao resultado financeiro, convém trazer à baila as sutis diferenças entre as 03 situações deficitárias que podem ocorrer em um mesmo exercício, tendo, cada uma, potencial ofensivo suficiente para reprovar as contas municipais. São elas:

Situação 1. Déficit financeiro GERAL do Poder Executivo – consoante art. 1º, § 1º c/c art. 50, incisos I e III, da LRF -, o déficit financeiro é apurado a partir do confronto do ativo financeiro com o passivo financeiro do Poder Executivo (**Balanco Patrimonial, TC 10 A e 10B**), segregando, quando for o caso, os valores atinentes ao RPPS, autarquias e Câmara Municipal. Desse confronto, o total auditado dos convênios empenhados e não repassados no exercício (**TC-38**) poderá ser utilizado, na mesma proporção, como justificativa para o desequilíbrio financeiro apontado. Também, para fins de apuração do resultado financeiro, caso sejam detectadas subavaliações ou superavaliações nos saldos dos ativos e passivos financeiros, tais rubricas serão ajustadas.

Situação 2. Déficit financeiro POR FONTE do Poder Executivo – consoante art. 1º, § 1º c/c parágrafo único do art. 8º e 50, incisos I e III, da LRF, o déficit financeiro é apurado a partir do confronto das disponibilidades financeiras do Poder Executivo e as obrigações em cada fonte de recursos (**Demonstrativo da disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar**), também do Poder Executivo. O exame é realizado a partir PT-09, do SIGAP Fiscal, entre outros demonstrativos necessários, diferenciando-se as fontes vinculadas das não vinculadas. Desse exame, caso sejam identificadas fontes deficitárias, cada convênio empenhado e não repassado no exercício, constante no TC-38, deverá ser individualizado e servirá para justificar, exclusivamente, o desequilíbrio da fonte de recursos vinculada correspondente. Também, para fins de apuração do resultado financeiro, caso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

sejam detectadas subavaliações ou superavaliações no exame fonte a fonte, as fontes serão ajustadas. Valendo ressaltar que, nesses casos, o ajuste deverá guardar correspondência com a fonte afetada.

Situação 3. A apuração do equilíbrio financeiro ao FIM DO MANDATO – consoante art. 42 da LRF-, o déficit financeiro originado dentro dos 02 últimos quadrimestres é realizada a partir do cuidadoso exame realizado por fonte, acima descrito (situação 2), e, caso existam fontes deficitárias, a equipe técnica investiga no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, SIGAP fiscal, entre outros demonstrativos necessários, se o desequilíbrio financeiro encontrado em determinada fonte foi originado nos últimos dois quadrimestres (01/05 a 31/12). Este exame é realizado apenas no último ano de mandato. O intuito é verificar se foi contraída obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do último exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Inobstante, se identificadas fontes deficitárias, há que se avaliar, ainda, se são, por exemplo, decorrentes de contratos de prestação de serviços continuados ou construção de obra pública, situações excepcionais nas quais é admitido que o sucessor financie as parcelas do contrato com a receita do próximo exercício, à medida da execução da obra ou da prestação dos serviços.

Nas contas em voga a unidade instrutiva apontou, mediante o relatório ID= 579080, a existência de déficit nas fontes de recursos livres (R\$ 277.887,15), bem como descumprimento à regra de final de mandato prevista no art. 42 da LRF , *litteris*:

Quanto às justificativas relacionadas às anulações de empenhos, verifica-se que já foram esclarecidas e consideradas na justificativa anterior, passando de R\$ 307.286,09 de subavaliação para apenas R\$ 53.149,56, em especial por se tratar de encargos patronais parcelados em 2016.

O elemento novo trazido nessa justificativa está relacionado aos recursos pendentes de repasse relativos a convênios (Anexo TC-38) não apresentado na prestação de contas. Assim, considerando essa informação, a apuração das disponibilidades para cobertura das obrigações resta reapresentado:



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

Tabela – Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	2.286.041,27	738.344,58	3.024.385,85
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	3.014,74	0,00	3.014,74
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	320.723,72	51.492,91	372.216,63
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	317.234,10	317.234,10
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	1.962.302,81	369.617,57	2.331.920,38
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	1.593.875,74	132.619,89	1.726.495,63
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	368.427,07	236.997,68	605.424,75
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	668.088,29		668.088,29
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)		461.735,27	461.735,27
Subavaliação das obrigações financeiras (k)		53.149,56	53.149,56
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - k)	1.036.515,36	-277.887,15	758.628,21

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo - SIGAP Gestão Fiscal; Anexo TC -38 apresentado na Justificativa e Análise técnica.

Destaca-se, que restou insuficiência financeira nas fontes de recursos livres na ordem de R\$ 277.887,15, sendo que o superávit observado para as fontes de recursos vinculados, na ordem de R\$ 1.036.515,36 não pode ser utilizado para cobertura das fontes livres.

Dessa forma as justificativas não foram suficientes para afastar o achado de auditoria.

Conclusão

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, conclui-se, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016.

Ressalte-se que a unidade técnica incluiu no cômputo do resultado financeiro os valores dos convênios constantes no Anexo TC-38, no total de R\$ 668.088,29 e realizou os ajustes necessários, diante da constatação e passivo financeiro subavaliado (R\$ 53.149,56 – cancelamento indevido de empenhos) e ativo financeiro superavaliado (R\$ 461.735,27 – superavaliação do caixa), consoante se observa da leitura do quadro acima colacionado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em relação à superavaliação do ativo, a análise técnica encontra-se demonstrada no Achado A3 (fls. 295/296 – ID= 463279) cuja conclusão, oportunamente, transcreve-se:

- a) Ausência de registro contábil de contas bancárias no valor de R\$101.660,88;
- b) Distorção entre o saldo contábil e o circularizados com o Banco do Brasil; entre o saldo contábil e extratos bancários do Banco Bradesco e Caixa Econômica Federal no valor total de R\$179.458,37; e
- c) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no valor de 383.620,14.

No ponto, dada a especificidade do trabalho realizado, que incluiu a expedição de cartas de circularização às instituições financeiras para conhecimento e comparação entre o saldo existente nas respectivas contas e o registrado pela Contabilidade, o *Parquet* nada tem a acrescentar.

Vale destacar que, isoladamente, se considerada apenas a superavaliação do ativo apontada pela unidade técnica da Corte como resultado da auditoria empreendida, já se encontra caracterizado o déficit financeiro do Poder Executivo.

Diante disso, o *Parquet* corrobora a avaliação técnica quanto à existência de déficit financeiro por fonte do Poder Executivo do Município de Theobroma, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado¹¹ no sentido de que **o desequilíbrio financeiro das contas públicas, consolidado ou por fonte de recursos, enseja, per si, a reprovação das contas municipais**, como se depreende dos seguintes julgados:

PROCESSO Nº: 2236/2017
PARECER PRÉVIO PPL-TC 00052/17

[...]

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, embora em matéria orçamentária tenha apresentado superávit, mostrou-se deficitário do ponto de vista financeiro, contrariando o princípio do equilíbrio

¹¹ Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER; Processo 0115/10/TCER, entre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das Contas Públicas arraigado no art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000;

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: 2392/2017

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00051/17

[...]

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, em matéria orçamentária e financeira, mostrou-se desequilibrado, uma vez que restou constatado o déficit financeiro descumprido com as disposições do art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000, bem como o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias do término da legislatura; CONSIDERANDO, por fim, que remanesceram falhas graves que inquinam juízo de reprovabilidade às Contas prestadas; É DE PARECER que as Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Antônio Serafim da Silva Júnior, CPF/MF n. 422.091.962-72, à época, Prefeito, NÃO ESTÃO APTAS A RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Candeias do Jamari-RO.

PROCESSO Nº: 2048/2017

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00049/17

[...]

2. Parecer Prévio O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Prefeito Luiz Ademir Schock, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.

[...]

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

PROCESSO Nº: 1663/2013

PARECER PRÉVIO Nº 45/2013 – PLENO

[...]

CONSIDERANDO o déficit financeiro do Município, na fonte “recursos próprios” da ordem de R\$ 790.887,79 (setecentos e noventa mil, oitocentos e oitenta e sete reais e setenta e nove centavos), contrariando as disposições insertas no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que resulta em desequilíbrio das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contas públicas e compromete e inviabiliza a gestão financeira do exercício seguinte;

[...]

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo do Município de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade do Senhor Francisco de Assis Neto, Prefeito Municipal, **NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE RECEBER A APROVAÇÃO**, pelo Poder Legislativo Municipal, na forma do art. 1º, VI, da Lei Complementar Estadual nº 154/96, combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

De outro turno, data vênia ao entendimento exposto pela equipe técnica, entendo que não está cabalmente demonstrada a infringência ao art. 42 da LRF, pois embora o corpo técnico tenha averbado **que há obrigações sem cobertura financeira que decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato**, não se tem informações fundamentais (sobre valores, a quais despesas se refere, entre outros dados) para sustentar o apontamento.

Vale dizer, a “*Relação de empenhos por fonte de recursos*”, mencionada pela equipe técnica como o documento base a fundamentar a afronta à regra de fim de mandato, não contém informações necessárias para caracterizar a infringência ao art. 42 da LRF.

A propósito, para que se afirme que houve descumprimento da regra de fim de mandato é essencial que haja a clara indicação de que a insuficiência financeira de cada fonte foi gerada nos dois últimos quadrimestres da gestão.

Ou seja, para o adequado exame, não basta identificar a existência de fontes deficitárias, como ocorreu no presente caso. É fundamental verificar se a obrigação de despesa sem disponibilidade¹² de caixa para acobertá-la foi contratada no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, identificando o *quantum* do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso.

¹² Parcial ou integral.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Demais disso, ainda que sejam identificadas fontes deficitárias, cujas obrigações foram originadas dentro do período restritivo, há que se avaliar caso a caso, porquanto existem situações excepcionais¹³ nas quais é admitido que o gestor custeie as parcelas do contrato com a receita do próximo exercício, à medida da execução da obra ou da prestação dos serviços.

In casu, ainda que o exame tivesse seguido à risca a metodologia ora explanada, ressalto que o gestor deveria ter sido cientificado de tais elementos essenciais, com dados que lhe possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, o que não ocorreu.

A corroborar a necessidade de aperfeiçoamento da avaliação técnica quanto ao ponto, insta registrar a manifestação do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, em seu voto exarado nas contas municipais de Buritis (ID=534086 - Proc. n. 1782/17/TCER):

Com relação ao comando contido no art. 42 da LRF, observa-se dos autos, como bem suscitou o Ministério Público de Contas, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da “Relação de Empenhos por Fonte de Recursos”, cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração.

Nesse sentido, cabe observar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico para exame do art. 42, LRF necessita de maior robustez na análise, pois não basta identificar a existência de fontes deficitárias, é fundamental verificar se há obrigação de despesa sem lastro financeiro parcial ou integral no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, avaliando as situações excepcionais (prestação de serviços continuados ou construção de obra).

O ponto crucial é que após a reanálise pelo Corpo Instrutório, após a análise de defesa, cuja nova metodologia refletiu na alteração de valores e, conseqüentemente, nos resultados da

¹³ Por exemplo, decorrentes de contratos de prestação de serviços continuados ou construção de obra pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

obediência ao art. 42, da LRF, os responsáveis deveriam ter sido cientificados dos fatos, com dados que o possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, o que não ocorreu.

Assim, nesse aspecto, em consonância com a manifestação ministerial e divergindo do entendimento técnico, se exclui o presente quesito do rol das irregularidades apresentadas e mitiga-se o apontamento. Entretanto, é medida que se impõe determinar a Secretaria Geral de Controle Externo para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF.

A determinação para o aperfeiçoamento da análise em epígrafe constou, inclusive, do Acórdão APL-TC 00517/17 exarado, por unidade de votos, pelo Plenário dessa Corte de Contas ao apreciar a prestação de contas de Buritis, *verbis*:

IX - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF;

Desse modo, impende recomendar ao controle externo da Corte que realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Ante ao exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Theobroma, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Jose Lima da Silva – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n.º 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências/desconformidades remanescentes:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - Inconsistência das informações contábeis;

II - Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 461.735,27;

III - Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 38.071,79; e IV - Subavaliação das contas de obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 131.435,62.

V - Infringência ao disposto no art. 1º, §1, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016, e, ainda, do déficit orçamentário;

VI - Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial), porquanto o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Artigo 40 da Constituição) não foi observado em razão da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2016;

VII - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 459/13 - PPA, Lei nº 514/15 - LDO e Lei nº 515/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública municipal (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (c) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) 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); (e) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, “b”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) 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); (i) ausência na LDO da forma de utilização da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (j) ausência do Anexo de Metas Fiscais da LDO que estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício e para os dois seguintes (Art. 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (k) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

VIII - Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 53.149,56.

Por conseguinte, ratificam-se, *in totum*, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 585/588 (Documento ID=517046), acrescentando a elas as seguintes determinações:

I - À Secretaria Geral de Controle Externo da Corte para que realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato;

II - À Administração Municipal, para que:

a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4138/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento



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

Fls. n.
Proc. n. 2087/2017
.....

realizado na saúde, que representou 19,37% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;

c) adote medidas visando a melhoria da prestação dos serviços educacionais, a fim de alavancar a avaliação dos IEGM's futuros, evitando-se que ocorram retrações nessa área como detectou-se no indicador I-Educação (2015 – faixa B/ 2016 – faixa C).

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

e) adote medidas para que seja realizado tempestivamente o repasse das contribuições previdenciárias, assim como dos eventuais parcelamentos de débitos, destacando-se que a Corte possui entendimento sedimentado de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, enseja, *per si*, a reprovação das contas anuais.

Este é o parecer.

Porto Velho, 18 de abril de 2018.

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

Em 18 de Abril de 2018



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