



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 02046/20
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual. Exercício 2019
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim
INTERESSADO: Cicero Alves de Noronha Filho – Prefeito Municipal
VRP: R\$98.599.050,22¹
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos sobre a Prestação de Contas Anual (PCA) da Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim, referente ao exercício de 2019, de responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho, na qualidade de Prefeito Municipal, que retorna a esta unidade técnica para análise do Documento 06771/2021, conforme determinação da relatoria (ID 1081668 e 1153361).

De acordo com o que consta nos autos, a prestação de contas do Município de Guajará-Mirim foi encaminhada a esta Corte de Contas no dia 22.05.2020 (entrada no Sistema Sigap), sendo devidamente analisada pela unidade técnica e na ocasião expedido o relatório técnico preliminar (ID 966172) em face da existência de impropriedades com poder de inquinar o mérito das contas.

Foi chamado aos autos para esclarecimento das possíveis distorções aportadas na instrução preliminar o senhor Cícero Alves de Noronha Filho, na qualidade de Prefeito do Município, o senhor Martins Firmo Filho na condição de responsável técnico contábil e senhora Maxsamara Leite Silva na condição de responsável técnica da unidade de controle interno. Após a análise dos documentos apresentados pelos agentes chamados em oitiva, a unidade técnica emitiu o relatório de análise de justificativas (ID 998082) e concluiu pela manutenção das situações encontradas nos achados A1 (insuficiência financeira para cobertura de obrigações contraídas até 31.12.2019), A2 (despesas com

¹ VRP – Volume de Recursos Fiscalizados: Corresponde ao valor da receita arrecadada no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

pessoal acima do limite máximo e não cumprimento do prazo de recondução ao limite) e A3 (ausência de pagamento integral das contribuições e parcelamentos previdenciários) da instrução técnica inicial (ID 966172). Em seguida, com base no resultado da análise dos esclarecimentos (ID 998082), a unidade técnica expediu relatório conclusivo (ID 998117) opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do município.

Prosseguindo os trâmites, os autos foram encaminhados para a manifestação ministerial, sendo expedido o parecer 0063/2021-GPGMPC (ID 1016280), em consonância com a manifestação da unidade técnica.

Dando continuidade os autos foram encaminhados ao Eminentíssimo Conselheiro Relator, o qual, em face da petição protocolada pelo senhor Cícero Alves de Noronha Filho sob o número 06771/21, expediu Despacho (ID 1081668) determinando que fosse analisado o referido documento e ainda que fosse considerado o entendimento assentado no Acórdão APL-TC 00161/21, referente ao Processo n. 00997/19 (que trata da Prestação de Contas do exercício de 2018 de Guajará-Mirim).

Por sua vez, por meio do relatório técnico (ID 1139886), a Assessoria Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo propôs o sobrestamento dos autos até o desfecho final da demanda judicial do proc. 0009587-21.2020.8.22.8000, que trata da mediação realizada pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos da Corregedoria Geral de Justiça do TJRO, que objetiva a saber se as despesas com a manutenção do Hospital Regional Perpétuo Socorro são de competência da Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim ou se é do Governo do Estado de Rondônia, haja vista que tal resultado influencia diretamente as conclusões das presentes contas.

Assim, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, o qual, por meio da Cota n. 0001/2022-GPGMPC (ID 1152855), divergindo da proposição da assessoria técnica, opinou pelo retorno dos autos ao corpo instrutivo para realização de análise minuciosa do Documento n. 6771/2021, nos termos deliberados pela relatoria no Despacho (ID 1081668).

Anuindo com a opinião ministerial, o Conselheiro Relator dos autos, lavrou Despacho (ID 1153361) remetendo os autos à esta unidade técnica. Sendo assim, procederemos a seguir a análise do documento n. 06771/21 conforme requerido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

2. ANÁLISE DO DOCUMENTO 06771/21

2.1. Dos esclarecimentos/documentos apresentados:

No documento n. 06771/21, o Senhor Cicero Alves de Noronha Filho – Prefeito Municipal no exercício de 2019, relembra que o desequilíbrio das contas da prefeitura de Guajará-Mirim, decorre da assunção dos gastos com pessoal da área da saúde pública nos atendimentos de média e alta complexidade, cuja responsabilidade pelo financiamento deveria ser do Governo do Estado de Rondônia, o que, segundo o prefeito, justificaria o aumento dos gastos municipais, sobretudo, gastos com pessoal e débitos previdenciários.

Adiante informa que o Município de Guajará-Mirim ingressou com Ação Cominatória de Obrigação de Fazer com Pedido de Antecipação de Tutela em face do Governo do Estado de Rondônia. (Autos nº 7000387-03.2016.8.22.0015), e que atualmente a demanda encontra-se em grau de Recurso, uma vez que foi julgada procedente em parte pelo juiz, nos seguintes termos:

Processo nº: 7000387-03.2016.8.22.0015
Classe: PROCEDIMENTO ORDINÁRIO (7)
AUTOR: MUNICÍPIO DE GUAJARA-MIRIM
RÉU: ESTADO DE RONDÔNIA
SENTENÇA

[...]

Ante o exposto, considerando que a deliberação da Comissão gestora na ata da 10ª Reunião ordinária realizada no dia 17/11/2011, devidamente adotada na Portaria nº. 150/GAB/CIB/RO, é norma cogente, e que não houve deliberação em sentido contrário, JULGO PROCEDENTE, em parte, o pedido inicial para determinar ao Estado de Rondônia que dê efetivo cumprimento aos termos da portaria 150/GAB/CIB/RO, com a assunção integral da responsabilidade administrativa e financeira do Hospital do Perpétuo Socorro de Guajará-Mirim. Para tanto, deverá providenciar a inclusão prévia das despesas decorrentes do ato no orçamento anual de 2020, com correlata adequação às metas do PPA e da LDO, com imediata execução da atividade orçada.

Por fim, julgo extinto o processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 487, I, do Código de Processo Civil.

Sem custas ou honorários em razão da qualidade das partes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Transitada em julgado, com ou sem recurso voluntario apresentado pelas partes, remetam-se os autos ao Tribunal de Justiça de Rondônia para reexame da matéria, nos termos do artigo 496, I, do CPC.

[...].

Frisa que em sua gestão teve que arcar com despesas que não eram de sua incumbência e que a situação ocasionou despesas muito além de sua capacidade orçamentária e financeira.

Destaca que o Município arca com aproximadamente R\$10 milhões por ano dos seus recursos próprios com as despesas que deveriam ser custeadas pelo Governo do Estado, impactando, por conseguinte, nos índices e limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no adimplemento das contribuições previdenciárias.

Prossegue informando que a aplicação de recursos na saúde do município consome mais de 30% da sua receita, superior, portanto ao mínimo de 15% estabelecido na Constituição Federal.

Relembra ainda que desde o exercício de 2011 tem sofrido com o inadimplemento das obrigações do Governo do Estado em relação aos termos de compromissos firmados para o custeio das despesas com saúde de alta e média complexidade que atende os munícipes e os moradores da região fronteiriça.

Por fim, destaca que o ultrapasse da despesa com pessoal e os atrasos dos repasses das contribuições previdenciárias ocorreram por motivos alheios à vontade do gestor, razão pela qual solicita o afastamento da infringência.

Anexo ao pedido vieram cópia dos documentos que compõem o Processo n. 7000387-03.2016.8.22.0015 que tramita no Tribunal de Justiça de Rondônia e diversos outros documentos que comprovam os compromissos assumidos pelo Governo do Estado de Rondônia com o Município de Guajará-Mirim para o custeio das ações e serviços de Saúde da rede regionalizada (págs. 10/133) e quadros contendo detalhamentos com a despesa média/mensal com a manutenção do hospital regional e quadro resumo folha de pagamento dos profissionais de saúde para o atendimento da unidade (págs. 134/144).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

2.2. Da análise dos esclarecimentos/documentos apresentados:

Consoante narrado nas linhas anteriores, o senhor Cicero Alves de Noronha Filho – Prefeito de Guajará-Mirim no exercício de 2019, relembra que o município desde o ano de 2011 vem assumindo os custos dos serviços de saúde de média e alta complexidade, que deveriam correr às expensas do Governo do Estado de Rondônia, e que tal situação embasou a discussão do assunto na Corte de Justiça Estadual (Processo n. 7000387-03.2016.8.22.0015), visando transferir para o Governo do Estado os custos com as ações de saúde de sua competência.

Importante anotar que embora o gestor tenha declarado que as despesas a cargo do Governo do Estado somam aproximadamente R\$10 milhões por ano, nos documentos trazidos aos autos (págs. 134/144 do Documento n. 06771/21) constam apenas tabelas e quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não havendo nenhum detalhamento analítico das despesas que compõem o referido gasto ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento do ente, não sendo possível atestar o exato montante das despesas que contribuíram para o déficit financeiro, extrapolação das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Por outro lado, é cedido que as despesas que estão sendo assumidas pelo município, sejam de pequeno ou grande valor, possuem potencial para comprometer a execução orçamentária, financeira e fiscal do ente, uma vez que ao demandarem a utilização dos recursos próprios para o custeio das despesas vinculadas à saúde, contribuem para o esgotamento das disponibilidades ordinárias, o que possibilita a geração de déficits na fonte de recursos livres. Além disso, a situação contribui para inflar o percentual das despesas com pessoal e aumentar a carga da contribuição previdenciária patronal devida pelo ente tanto ao RPPS² quanto ao INSS³, afetando por conseguinte, de forma sistêmica, o adimplemento das contribuições previdenciárias, seja pela ausência de recursos para pagamento quanto pela sobrecarga das obrigações patronais.

² Regime Próprio de Previdência Social.

³ Instituto Nacional do Seguro Social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Com base neste cenário, excepcionalmente, foi decidido no Acórdão APL-TC 00161/21, referente ao Processo 00997/19 (prestação de contas da Prefeitura de Guajará-Mirim – exercício de 2018), que diante das circunstâncias que cercavam o gestor, não era exigida conduta diversa da que foi praticada no decorrer do exercício de 2018, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo e considerando que houve o cumprimento dos limites constitucionais e legais exigidos para a boa e regular gestão dos recursos públicos, bem como melhoria dos indicadores do município, por maioria dos Conselheiros do Plenário deste Tribunal, que as contas da Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim atinentes ao exercício de 2018 deveria receber Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

Oportuno dizer que dentre os fatores analisados no relatório que deu origem ao Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, destacaram-se: o porte do Hospital Regional do Perpétuo Socorro (porte médio por possuir 56 leitos), a baixa capacidade de expansão tributária do município (com 93% do território de área de preservação); e, alto percentual de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde do município de Guajará-Mirim em comparação com outros municípios com unidade hospitalar em sua estrutura administrativa.

À luz do que foi assentado no Processo n. 00997/19 não há como opinarmos de modo diferente, pois embora não seja possível identificar o que foi pago no exercício de 2019 com recursos próprios da Prefeitura Municipal nas despesas realizadas com atendimento básico de saúde e nas despesas com os procedimentos de alta e média complexidade de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia sem a correspondente contrapartida, sabe-se que os efeitos destes últimos dispêndios tem potencial para reverberar nos índices de despesa com pessoal, na saúde financeira e na capacidade de pagamento das obrigações previdenciárias.

Além disso, analisando o histórico da situação financeira do ente, verificou-se que ao final do exercício de 2019 houve expressiva redução da insuficiência financeira apurada em 2018, que passou de R\$7.290.975,66 (Processo n. 00997/19, ID 1072387) para R\$489.136,63 (ID 998117) em 31.12.2019, representando 0,49% da arrecadação total do exercício de 2019 (98.599.050,22).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Diante de todo o exposto, e, em atenção ao deliberado no Despacho (ID 1081668), concluímos que, à luz documentos existentes nos autos⁴ não há como atestar o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura Municipal com atendimento básico de saúde e com as despesas dos procedimentos de alta e média complexidade de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia sem a correspondente contrapartida, e, por conseguinte, o seu efeito para a formação do déficit financeiro do exercício, extrapolamento das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Sendo assim, trilhando o mesmo entendimento assentado no Processo n. 00997/19, entendemos por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas na proposta de parecer prévio no relatório técnico de ID 998117 (págs. 539/542) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, quais sejam: (i) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (ii) ultrapasse do limite das despesas com pessoal, não adoção de medidas para recondução e expedição de ato aumentando a despesa com pessoal; (iii) não pagamento integral das contribuições previdenciárias e acordos de parcelamentos, em razão da inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor na conjuntura da época de ocorrência dos fatos.

Conclusão:

Concluímos que, à luz dos documentos existentes nos autos, não há como atestar o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura no custeio das despesas de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia, e, por seguinte, avaliar o efeito para a formação do déficit financeiro do exercício, extrapolamento das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Sendo assim, opinamos, com fundamento no entendimento esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor

⁴ Trata-se de quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não suportado por detalhamento analítico das despesas que compõem o referido gasto ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas na proposta de parecer prévio contida no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e 999006) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019.

3. CONCLUSÃO

Finalizada a análise técnica do Documento 06771/2021, em atendimento à determinação do Eminentíssimo Conselheiro Relator proferida nos despachos identificados sob os IDs n. 1081668 e 1153361, concluímos que:

3.1. Não há como atestar à luz do Documento 06771/2021 o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura no custeio das despesas com saúde de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia, e, por conseguinte, avaliar o efeito dessas despesas sobre a insuficiência financeira do exercício, sobre o extrapolamento das despesas com pessoal e sobre o inadimplemento das contribuições previdenciárias, haja vista que o documento demonstra apenas quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não suportados por detalhamento analítico das despesas que compõem os referidos gastos ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento;

3.2. Com fundamento no entendimento esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19 (trata da Prestação de Contas do exercício de 2018 do município de Guajará-Mirim), em razão da inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor na conjuntura da época de ocorrência dos fatos, opinamos por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas na proposta de parecer prévio contida no relatório técnico conclusivo (ID 998117, págs. 539/542 e ID 999006) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, quais sejam: (i) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (ii) ultrapasse do limite das despesas com pessoal, não adoção de medidas para recondução e expedição de ato aumentando a despesa com pessoal; (iii) não pagamento integral das contribuições previdenciárias e acordos de parcelamentos);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

3.3. Em razão da desconsideração da responsabilização do gestor em relação às situações que fundamentaram a emissão da opinião externada no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e ID 999006) e com base no esposado no Acórdão APL-TC 00161/21, referente ao processo 00997/19, propomos, com fundamento no art. 10, art. 12, §1º, e art. 13, §1º, da Resolução n. 278/2019/TCE-RO e artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Cicero Alves de Noronha Filho.

3.4. Sugerimos, em razão das conclusões deste relatório, a desconsideração dos subitens 7.1, 7.6 e 7.7 da proposta de encaminhamento contida no item 7 do relatório técnico conclusivo (ID 998117).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Francisco Carvalho da Silva, propondo:

4.1. Em razão da desconsideração da responsabilização do gestor em relação às situações que fundamentaram a emissão da opinião externada no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e ID 999006) e com base no esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, propomos, com fundamento no art. 10, art. 12, §1º e art. 13, §1º da Resolução n. 278/2019/TCE-RO e artigo 35, da Lei Complementar n. 154/96, a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Cicero Alves de Noronha Filho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

4.2. Sugerimos, em razão das conclusões deste relatório, a desconsideração dos subitens 7.1, 7.6 e 7.7 da proposta de encaminhamento contida no item 7 do relatório técnico conclusivo (ID 998117).

Porto Velho, 25 de fevereiro de 2022.

Elaborado por:

(assinado eletronicamente)
Luana Pereira dos Santos Oliveira
Técnica de Controle Externo, mat. 442

Revisado por:

(assinado eletronicamente)
Antenor Rafael Bisconsin
Auditor de Controle Externo, mat. 452

Em, 25 de Fevereiro de 2022



LUANA PEREIRA DOS SANTOS
Mat. 442
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO

Em, 25 de Fevereiro de 2022



ANTENOR RAFAEL BISCONSIN
Mat. 452
COORDENADOR ADJUNTO