PARECER N. : 0431/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 1430/2018
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE ROLIM DE MOURA - EXERCÍCIO DE 2017
RESPONSÁVEL: LUIZ ADEMIR SCHOCK - PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, relativa ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Luiz Ademir Schock – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 31.03.2018, 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).

O corpo técnico emitiu o relatório inicial (ID 653392), no qual fez constar os seguintes achados:

A1. Inconsistência das informações contábeis;

A2. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias;

A3. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

A4. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais;

A5. Divergência no saldo financeiro do Fundeb;

A6. Não cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias;

A7. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações;

A8. Não atingimento da meta de resultado nominal

A9. Não atendimento das determinações e recomendações.

Ato seguinte, o Conselheiro Relator exarou o Despacho de Definição de Responsabilidade Nº. 0016/2018-GCWCSC (ID 664381), concitando os responsáveis a apresentarem razões de justificativas para os achados constantes do relatório técnico inicial.

Em seu relatório conclusivo (Documento ID 693943), 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, devido à relevância dos possíveis efeitos das distorções consignadas neste relatório, não elidida pelas contrarrazões apresentadas, que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

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

i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 02600/13 - PPA, Lei nº 03206/16 - LDO e Lei nº 03274/16- LOA), em face de: (a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na

LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, 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 normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) 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); e (h) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

ii. Ausência de demonstração adequada das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64) nos decretos nº 3802; 3935; 4035 e 4036/2017;

iii. Infringência ao disposto no Artigo 21, § 2º e Art. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 em razão de divergência no saldo financeiro apurado nas contas correntes vinculadas ao FUNDEB;

iv. Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial), em face (a) Não foram integralmente repassados a Unidade Gestora do RPPS os valores das contribuições descontadas dos segurados referente aos períodos de novembro, dezembro e 13º conforme evidência; e (b) Não foram integralmente repassadas a Unidade Gestora do RPPS as contribuições patronais referentes aos períodos de novembro, dezembro e dezembro conforme evidência;

v. Infringência ao disposto no art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000, devido as disponibilidades de caixa não serem suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2017; e,

vi. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 03206/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000) em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

[...]

4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

4.1.1. Opinião

[...] Assim, após a análise das evidências obtidas na auditoria9 , concluímos que as demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e

patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

4.1.2. Base para opinião com ressalva

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, no que aplicável, com o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCERO).
As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva. Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

i. Inconsistência das informações contábeis por divergência no saldo da dívida ativa; e
ii. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias.

Diante das opiniões emitidas, o corpo instrutivo concluiu pela emissão de **Parecer Prévio pela não aprovação das contas:**

Parecer Prévio

Destacamos os seguintes fatos para efeitos da emissão da opinião sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal no exercício.

As auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Poder Executivo Municipal referente ao exercício de 2017 constataram distorções relevantes, mas seus efeitos não são generalizados. Destacando-se a ausência de evidenciação do passivo atuarial, cujos impactos podem levar a uma interpretação distorcida da real situação financeira e fiscal do Município.

As impropriedades na execução do orçamento e gestão fiscal, analisadas individualmente e em conjunto, são relevantes, e generalizadas, ou seja, comprometem avaliação dos resultados da execução do orçamento, sobretudo quanto à insuficiência financeira para cobertura das obrigações e o inadimplemento das obrigações previdenciárias.

A Administração não atendeu algumas das determinações e recomendações dos exercícios anteriores.

As situações revelam deficiências graves na estrutura de governança e controles internos da Administração da Entidade e caberia ao Chefe do Executivo instituir controles para garantir o alcance dos objetivos e adequada prestação de contas à sociedade.

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 Luiz Ademir Schock, **não estão em condições de serem aprovadas** pela Câmara Municipal. (Grifei).

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

É o relatório.

Primeiramente, insta dizer que o total de recursos arrecadados pelo Município de Rolim de Moura alcançou R$ 118.282.588,95, 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 693943) apresenta os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à não observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na **execução do orçamento[1].** Por outro

[1] Em razão das impropriedades referentes à: 1) Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 02600/13 - PPA, Lei nº 03206/16 - LDO e Lei nº 03274/16- LOA; 2) ausência de demonstração adequada das fontes de recursos para abertura dos créditos; 3) divergência no saldo financeiro apurado nas contas correntes vinculadas ao FUNDEB; 4) Repasse parcial à Unidade Gestora do RPPS dos valores das contribuições descontadas dos segurados e contribuições patronais; 5) disponibilidades de caixa insuficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2017; e, 6) não atingimento da meta de resultado nominal.

lado**,** considerou fidedigna a representação da situação financeira em 31.12.2017, após exame do **Balanço Geral do Município**[2].

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

Descrição		***Resultado***	***Valores (R$)***
Gestão Orçamentária	**Abertura de créditos adicionais**	LOA - Lei 3274 de 26.12.2016. **Dotação Inicial**: **Autorização Final** **Despesas empenhadas** **Economia de Dotação** Créditos abertos com base na LOA no total de R$10.730.538,30, correspondente a 8,92% do orçamento inicial, portanto, dentro do limite de 30**%** autorizado na LOA para alterações unilaterais (R$ 36.096.953,36). O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R$ 15.260.461,23 (12,68%), dentro do limite de 20% firmado pela Corte de Contas.	 120.323.177,86 147.774.540,04 119.605.114,15 28.169.425,89
Gestão Orçamentária	**Resultado Orçamentário**	**Receitas arrecadadas** **Despesas empenhadas** **Déficit consolidado:** **Superávit Orçamentário do RPPS:** **Déficit Orçamentário (Prefeitura e Câmara)** **Ajustes** **Convênios não repassados**[3] **Déficit Orçamentário (Prefeitura e Câmara)** As contas do Exercício anterior apresentam déficit financeiro, não podendo, portanto, justificar o déficit orçamentário do presente exercício (Proc. 2048/2017 – Documento ID 550675, fls. 36 e 37).	118.282.588,95 119.605.114,15 -1.322.525,20 17.175.998,19 -18.498.523,39 8.491.685,82 - 10.006.837,57

[2] Exceto pelas impropriedades referentes à: 1) Inconsistência das informações contábeis por divergência no saldo da dívida ativa; e 2) Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias.

[3] PROGRAMA CONTAS ANUAIS (PT-2215.2)
Resumo dos convênios empenhados e não repassados em 2017:

FONTE	VALOR
Receitas de Impostos - Saúde	125.800,00
Receitas Impostos - Educação	397.907,77
Outros Recursos Vinculados	7.967.978,05

		Não houve contraditório para o déficit orçamentário. PREJUDICADO.	
	Limite de Repasse ao Poder Legislativo (Limite Máximo de **7%)**	**Índice: 5,99%** **Repasse Financeiro** **(Balanço Financeiro da Câmara/2017)** **Receita Base**:	3.929.277,41 65.566.150,08
	Limite da Educação (Mínimo **25%**) **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**	**Aplicação no MDE**: **25,32%** Receita Base	15.459.721,10 61.057.973,81
	Limite do Fundeb (Mínimo **60%** e Máximo **40%**)	**Total aplicado** (100,37%) **Remuneração do Magistério** (74,94%) **Outras despesas do Fundeb** (25,43%)	17.113.176,91 12.777.454,20 4.335.722,71
	Limite da Saúde (Mínimo 15%)	**Total aplicado: 26,02%** **Receita Base**	15.885.046,99 61.057.973,81
	Arrecadação da Dívida Ativa	**Percentual Atingido**: **14,60%** **Arrecadação:** Saldo inicial **Resultado**: **Baixo desempenho** Frisamos o baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa (14,60%), mas quando comparado ao desempenho do exercício de 2016 (8,84%), apresenta evolução. Destacamos que em 2015 houve aumento significativo do Saldo da Dívida em razão do reconhecimento dos encargos (multas, juros e correção monetária) no montante dos créditos).	3.500.103,47 23.967257,65
Gestão Financeira/ Patrimonial	**Equilíbrio Financeiro**	**Disponibilidade de Caixa apurada:** **(Cobertura de Obrigações assumidas até 31.12.2017)** **Fontes vinculadas** **Fontes livres:** **Fontes vinculadas deficitárias** **Insuficiência financeira**	76.227.455,22 79.799.704,85 -3.522.249,63 -1.949.310,26 -5.471.559,89
Gestão Fiscal	**Meta de resultado nominal**	**Não Atingida** Meta: Resultado	-695.058,98 31.179.891,42
	Meta de resultado primário	**Atingida** Meta: Resultado:	2.419.152,60 5.600.599,03
	Despesa total com pessoal Poder Executivo (Máximo **54%**)	**Índice: 53,46%** **Despesa com Pessoal** RCL	54.823.802,22 102.558.869,33
Indicadores	***IDEB (ano 2017)***	**Meta** **Resultado**	**4ª série/5ºano 8º/9ºano** 5,3 - 5,7 -

		O resultado evidencia que o município vem evoluindo no Ideb desde o ano de 2005 e que o resultado do exercício de 2017, para os anos iniciais do ensino fundamental (4ª série/5º ano), já supera a meta projetada para 2019. Esclareça-se que para a séries finais do ensino fundamental (8ª série/ 9º ano) o número de participantes na Prova Brasil foi insuficiente para que os resultados fossem divulgados.	
	IEGM *(baseia-se em "sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação")*	Média dos municípios rondonienses (baixo nível de adequação): Resultado do Município em exame (em fase de adequação). O município manteve a média alcançada pelos municípios rondonienses. Embora tenha mantido a mesma faixa do exercício anterior (2016), o município aumentou a nota nos índices i-SAÚDE e i-GOV TI, que respectivamente passaram de "B" (efetiva) para "B+" (muito efetiva) e "C+" (em fase de adequação) para "B" (efetiva), enquanto houve redução na nota do iFiscal, que passou de B+" (muito efetiva) para "B" (efetiva).	**C** **C**
Gestão Previdenciária	***Equilíbrio Financeiro e Atuarial*** **(Art. 40 CF*)***	Repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores	Irregular
		Pagamento da contribuição patronal	Irregular
		Pagamento de parcelamento de débitos previdenciárias	Regular

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

Em face desses principais resultados e de sua análise circunstanciada e integrada, a unidade técnica opinou pela **reprovação 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-MPC[4].

Pontualmente, destaca-se 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 no geral apontou a suficiência financeira de R$ 76.227.455,22. Porém, no que tange aos recursos livres, observou-se a insuficiência financeira para cobertura de obrigações no total de R$ 3.522.249,63, *litteris*:

[4] 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.

Tabela - Resumo da Avaliação do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	Resultado da Disponibilidade após dedução de Restos a Pagar	Convênios não repassados	Superavaliação das disponibilidade	Despesa com Pessoal não contabilizada (b.3)	Empenhos indevidamente cancelados (b.4)	Disponibilidade de Caixa apurada em auditoria
	Não Processados (a)	TC-38 (b.1)	s de Caixa (b.2)			(c) = (a + b.1 – b.2 – b.3 – b.4)
Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Educação	-1.528.072,15	397.907,72				-1.130.164,43
Transferências do FUNDEB - 60%	-814.026,04					-814.026,04
Transferências do FUNDEB -40%	108.571,59					108.571,59
Outros Recursos Destinados à Educação	141.088,47	125.800,00			146.208,26	-5.119,79
Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Saúde	2.166.305,05					2.166.305,05
Outros Recursos Destinados a Saúde	0,00					0,00
Recursos Destinados a Assistência Social	603.168,95					603.168,95
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	77.386.000,21					77.386.000,21
Outras Destinações Vinculadas de Exercício	6.486.008,74	7.967.978,05				1.484.704,85
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	**71.580.027,34**					**79.799.704,85**
Recursos Ordinários	-3..114.680,77				407.568,86	-3.522.249,63
TOTAL DOS RECURSOS NAO VINCULADOS (II)	**-3.114.680,77**					**-3.522.249,63**
TOTAL (III) = (I + II)	**68.465.346,57**					**76.227.455,22**

Todavia, considerando que os recursos vinculados não podem fazer frente a eventuais insuficiências financeiras de outras fontes[5], porquanto possuem destinação específica ligada à realização de determinadas ações, a unidade técnica além do exame geral efetuou a avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recurso para cotejar o resultado fonte a fonte, verificando a existência de déficits.

Deste exame, identificou-se que havia fontes deficitárias vinculadas (Educação) no total de R$ 1.949.310,26, conforme destacado pelo corpo técnico em seu relatório conclusivo (fls. 38 do Documento ID 693943):

[5] Ainda que vinculadas.

Tabela - Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos

Descrição	Valor (em R$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	-3.522.249,63
Total das Fontes Deficitárias de recursos Vinculados (b)	-1.949.310,26
Resultado (c) = (a + b)	**-5.471.559,89**
Situação	**Insuficiência financeira**

Tabela - Identificação das Fontes de Recursos com Disponibilidade Negativa

Descrição	Valor (em R$)
Receitas de Impostos e Transferências – Educação	-1.130.164,43
Transferências do FUNDEB 60%	-814.026,04
Outros Recursos Destinados à Educação	-5119.,79
Recursos Ordinários	-3.522.249,63

Nesse sentido, a unidade técnica concluiu, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2017, contrariando as disposições dos artigos 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000, o que resultou no opinativo pela não aprovação das contas.

Com efeito, o responsável foi chamado aos autos para apresentar defesa quanto à insuficiência financeira, não logrando êxito em sanar a irregularidade, consoante se depreende do relatório ID 693942, no qual o corpo técnico sintetiza e examina as justificativas apresentadas, *verbis*:

> **Esclarecimentos dos responsáveis:**
>
> Os justificantes alegam (página 12, ID 690160), em síntese, que, apesar de o artigo 1º da Lei Complementar 101/2000 estabelecer o equilíbrio orçamentário, o legislador para não engessar a Administração, estabelece no artigo 42 a vedação de contrair obrigações sem cobertura financeira nos últimos 02 quadrimestres do mandato, e solicitam reconsideração do apontamento.
>
> **Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:**
>
> As justificativas não refutam a situação descrita quanto à insuficiência financeira. Quanto a flexibilidade de contrair obrigações sem cobertura financeira, destacamos que este Tribunal entende que

> por força do artigo 1º da LRF, o equilíbrio deve ser observado em cada exercício, não apenas no último ano de mandato.
>
> **Conclusão:**
>
> Ante o exposto, concluímos que os esclarecimentos não foram suficientes para descaracterização da situação encontrada.

Dessa forma, o *Parquet* corrobora a avaliação técnica quanto à existência de insuficiência financeira para cobertura de obrigações assumidas até 31.12.2017, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado 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 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. 1°, §1°, 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 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.

Assim, a gravidade da irregularidade ora examinada enseja, consoante jurisprudência dessa Corte de Contas[6], a emissão de **parecer prévio pela reprovação das contas**, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 38, § 1º, do Regimento Interno do TCER.

Destaque ainda que a **meta de resultado nominal** inicialmente fixada previa a redução na dívida fiscal líquida de - R$ 695.058,98, entretanto, o

[6] No mesmo sentido, a Egrégia Corte de Contas outros precedentes: Processo 1512/2013/TCER; Processo 0770/2013/TCER; Processo 1823/2013/TCER; Processo 1505/2013/TCER; Processo 1534/2013/TCER; Processo 099/2013/TCER; Processo 1552/2013/TCER; Processo 1639/2013/TCER; Processo 1410/2014/TCER; Processo 1038/2014/TCER; Processo 0955/2014/TCER e Processo 1423/2014/TCER.

resultado apurado evidenciou a majoração da DFL no total de R$ 31.179.891,42, pelo que se configura a infringência ao art. 53, III, art. 4º, § 1º, e art.9º LRF.

Além disso, depreende-se dos autos uma **divergência do saldo financeiro do Funbeb**, a qual foi reconhecida pela Administração, que aduz já ter adotado as medidas pertinentes para sua correção parcial, restando uma pendência de R$ 34.445,29.

No ponto, por oportuno, colaciona-se a derradeira análise técnica:

> **Esclarecimentos dos responsáveis:**
>
> Os justificantes alegam (página 11 ID 690160), em síntese, que as divergências estão relacionadas a bloqueios judiciais na conta corrente, e que a Secretária de Educação foi alertada por várias vezes, e a secretaria de Fazenda deveria fazer a devolução, contudo não foi feito de imediato, sendo acordado com o Conselho do Fundeb, a devolução para o mês de junho. Alegam por fim, que foi informado divergência de R$ 218.728,44, e restituído o valor de R$ 184.283,15, restando pendência de apenas R$ 34.445,29.
>
> **Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:**
>
> As justificativas confirmam a situação encontrada, e, devido a impossibilidade alteração dos saldos encerrados em 31.12.2017, o resultado da movimentação do FUNDEB foi inconsistente.
>
> **Conclusão:**
>
> Ante o exposto, concluímos que os esclarecimentos não foram suficientes para descaracterização da situação encontrada.

Nesse sentido, por restar caracterizada a infringência ao disposto no artigo 21, § 2º e. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 em razão de divergência no saldo financeiro apurado nas contas correntes vinculadas ao Fundeb, deve-se determinar ao gestor a adoção de medidas corretivas e preventivas, tal qual proposto pela equipe técnica da Corte, *litteris*:

> 7.3. Determinar à Administração do Município de Rolim de Moura que restitua aos cofres do FUNDEB o valor de R$ 50.528,87 e aplique no exercício de 2019, independentemente do montante dos recursos correspondentes ao exercício de competência;

Veja-se que a Administração deverá comprovar a restituição de todo o montante indicado pela unidade técnica, comprovando eventuais repasses já efetuados. Destaque-se que o valor deve ser restituído independentemente da aplicação do exercício de 2018.

Quanto ao **baixo desempenho da Administração na arrecadação da dívida ativa** (**14,60%** do saldo inicial) que, como já determinado pela Corte nas contas do exercício de 2016 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.

Assim, opina-se pela expedição de determinação ao responsável para que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa.

Quanto à **gestão previdenciária**, a unidade técnica consignou os resultados apurados em auditoria realizada ainda no exercício de 2017, evidenciando que não foram realizados todos os repasses (patronal/servidor), *verbis:*

> No exercício de 2017 foi realizada fiscalização nos principais eixos de avaliação da gestão previdenciárias (Processo nº 01018/17), cujo resultado subsidiou a análise das contas do exercício de 2016 e gerou diversas determinações para a correção das deficiências e impropriedades identificadas. O monitoramento das determinações (Processo nº 01554/18) subsidiará a análise das contas do exercício de 2018.
>
> Quanto ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e o pagamentos dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários o resultado da avaliação revelou as seguintes não conformidade:
>
> a) Não foram integralmente repassados a Unidade Gestora do RPPS os valores das contribuições descontadas dos segurados

referente aos períodos de novembro, dezembro e 13º conforme evidência; e

b) Não foram integralmente repassadas a Unidade Gestora do RPPS as contribuições patronais referentes aos períodos de novembro, dezembro e 13º conforme evidência;

Ante o exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Município no exercício de 2017 não está em conformidade com as disposições do Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial).

Ao examinar as evidências de auditoria coletadas pelo corpo técnico, o *Parquet* constata que os valores não repassados são substanciais (ID 652217 – fls. 92/93). Vejamos:

- Não repasse de R$ 552.077,57, atinente às **contribuições descontadas dos segurados** referente aos períodos de novembro, dezembro e 13º:

REPASSE DOS SERVIDORES			
Competência da folha de pagamento de 2017	**O município pagou os valores devidos referentes ao Repasse de Servidores? (Sim, Não ou Parcialmente)**	**Qual o valor total que deve ser pago pelo município em 2017 referente ao Repasse de Servidores? (em R$) (a)**	**Qual o valor pago pelo município em 2017 referente ao Repasse de Servidores? (em R$) (b)**
Janeiro	SIM	R$ 319.886,79	R$ 319.886,79
Fevereiro	SIM	R$ 326.159,58	R$ 326.159,58
Março	SIM	R$ 323.784,44	R$ 323.784,44
Abril	SIM	R$ 326.781,25	R$ 326.781,25
Maio	SIM	R$ 315.887,85	R$ 315.887,85
Junho	SIM	R$ 324.132,40	R$ 324.132,40
Julho	SIM	R$ 323.324,51	R$ 323.324,51
Agosto	SIM	R$ 311.322,09	R$ 311.322,09
Setembro	SIM	R$ 225.616,83	R$ 225.616,83
Outubro	SIM	R$ 225.416,85	R$ 225.416,85
Novembro	PARCIALMENTE	R$ 225.901,53	R$ 122.713,18
Dezembro	NÃO	R$ 225.993,30	R$ 0,00
13º	PARCIALMENTE	R$ 230.365,68	R$ 7.469,76

- Não repasse de R$ 1.462.679,86, atinente às **contribuições patronais** referentes aos períodos de novembro, dezembro e dezembro e 13º:

REPASSE PATRONAL			
Competência da folha de pagamento de 2017	**O município pagou os valores devidos referentes ao Repasse Patronal? (Sim, Não ou Parcialmte)**	**Qual o valor total que deve ser pago pelo município em 2017 referente ao Repasse Patronal? (em R$) (a)**	**Qual o valor pago pelo município em 2017 referente ao Repasse Patronal? (em R$) (b)**
Janeiro	SIM	R$ 712.475,13	R$ 712.475,13
Fevereiro	SIM	R$ 726.446,33	R$ 726.446,33
Março	SIM	R$ 721.156,26	R$ 721.156,26
Abril	SIM	R$ 727.830,98	R$ 727.830,98
Maio	SIM	R$ 703.568,39	R$ 703.568,39
Junho	SIM	R$ 721.931,26	R$ 721.931,26
Julho	SIM	R$ 720.131,86	R$ 720.131,86
Agosto	SIM	R$ 693.399,21	R$ 693.399,21
Setembro	SIM	R$ 502.510,22	R$ 502.510,22
Outubro	SIM	R$ 502.064,80	R$ 502.064,80
Novembro	PARCIALMENTE	R$ 503.144,31	R$ 29.389,03
Dezembro	PARCIALMENTE	R$ 503.348,71	R$ 20.583,08
13º	PARCIALMENTE	R$ 513.087,19	R$ 7.122,29

Instados, os responsáveis alegam (fls. 11/12 do Documento ID 690160), em síntese, que no fechamento do exercício de 2017 o município não havia cumprido integralmente com suas obrigações perante o Rolim Previ. Porém, apresentaram declaração emitida pelo responsável pelo instituto (fls. 415/416 do Documento ID 690160), afirmando que:

> **Ofício n. 423/Rolim Previ/2018**
>
> 21 de agosto de 2018
>
> [...]
> No entanto no presente momento esclarecemos que quanto ao repasse da previdência referente aos períodos de outubro, novembro, dezembro e 13° do Exercício em questão foram devidamente quitados acrescidos de multa, juros e correção conforme determina a legislação vigente.

Nesse contexto, os próprios jurisdicionados reconhecem o não cumprimento das obrigações previdenciárias de modo tempestivo e integral e ainda

o pagamento de juros e correções decorrentes desses atrasos, pelo que assiste razão à unidade técnica ao considerar que a irregularidade deve permanecer.

A Corte de Contas firmou entendimento 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, ensejam, *per si*, a reprovação das contas anuais[7], consoante os seguintes precedentes:

> **(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. Déficits 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.
>
> [...]

[7] A exemplo dos Acórdãos n. 170/2015 (Processo n. 1768/2015/TCER), n. 203/2015 (Processo n. 1877/2015/TCER), n. 214/2015 (Processo n. 1803/2015/TCER), etc.

> 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:
>
> [...]
>
> 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.

Por fim, insta destacar que 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 595961), do qual divirjo:

> **CERTIFICADO DE AUDITORIA**
>
> Diante do exposto, nas minudencias tratadas no Relatório Anual do exercício financeiro de 2017 do Controle Interno e Parecer Técnico.
>
> CERTIFICA-SE, nos termos do inciso III do Artigo 9° da Lei Complementar Estadual 154/96, analisados a gestão orçamentária e financeira inerentes ao período compreendido do exercício financeiro 2017.
>
> Em nossa opinião, diante dos exames aplicados e de acordo com o escopo definido, a Controladoria Geral do Município de Rolim de Moura é de opinião pela certificação de **regularidade com ressalva das contas do Chefe do Executivo Municipal, de responsabilidade do Senhor Luiz Ademir Schock.**

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

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor Luiz Ademir Schock – Prefeito do Município de Rolim de Moura, 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, em face das seguintes irregularidades:

I – Infringência ao disposto no art. 1°, §1°, da Lei Complementar 101/2000, devido as disponibilidades de caixa não serem suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2017;

II - Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Atuarial), em face (a) Não foram integralmente repassados a Unidade Gestora do RPPS os valores das contribuições descontadas dos segurados referente aos períodos de novembro, dezembro e 13º; e (b) Não foram integralmente repassadas a Unidade Gestora do RPPS as contribuições patronais referentes aos períodos de novembro, dezembro e 13º;

III - Ausência de demonstração adequada das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64) nos decretos nº 3802; 3935; 4035 e 4036/2017;

IV - Infringência ao disposto no Artigo 21, § 2º e Art. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 em razão de divergência no saldo financeiro apurado nas contas correntes vinculadas ao FUNDEB;

V - Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 03206/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000) em face do não atingimento da meta de resultado nominal;

VI - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 02600/13 - PPA, Lei nº 03206/16 - LDO e Lei nº 03274/16- LOA), em face de: (a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, 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 normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) 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); e (h) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

VII - Inconsistência das informações contábeis por divergência no saldo da dívida ativa;

VIII - Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias.

2. determinar a administração a adoção das seguintes medidas:

2.1. providências que objetivem a melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais;

2.2. providências que visem o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei n. 13.005/14);

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

2.4. efetivação dos devidos ajustes das inconsistência das informações contábeis, representação das provisões matemáticas previdenciárias; e, nos estritos termos delineados pelo corpo técnico do item 4.2.1 e 4.2.2 do relatório ID 693943, observando o disposto nos artigos artigos 85, 87 e 89 da Lei nº. 4.320/1964 e nos itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público;

2.5. intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa.

2.6. observância dos alertas, determinações e recomendações que exaradas no âmbito da Prestação de Contas do exercício anterior (Processos nº 01462/14/TCER, 01456/16/TCER e 2048/2017/TCER por meio dos Acórdãos APL-TC 00388/15, APL-TC 00056/17 e APL-TC 00626/17);

2.7. restituição aos cofres do FUNDEB o valor de R$ 50.528,87 para aplicação no exercício de 2019, independentemente do montante dos recursos correspondentes ao exercício de competência;

2.8. determinação à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto as recomendações dispostas na decisão a ser prolatada, assim como nos Acórdãos APL-TC 00388/15, APL-TC 00056/17 e APL-TC 00626/17 (Processos nº 01462/14/TCER, 01456/16/TCER e 2048/2017/TCER); manifestando-se quanto ao atendimento ou não pela Administração, sob pena de aplicação, em autos apartados, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar 154/96;

Este é o parecer.

Porto Velho, 26 de novembro de 2018.

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

S-1 e S-8

Em 26 de Novembro 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