



Proc.: 01591/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 01591/17–TCE-RO (apensos: 03786/15, 04834/16, 0790, 0803 e 0885/17).
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas relativa ao exercício de 2016
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Seringueiras
INTERESSADO: Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41
RESPONSÁVEIS: Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41
Maria Aparecida Correa – CPF nº 242.261.142-72
Jerrison Pereira Salgado - CPF nº 574.953.512-68
Cesar Gonçalves de Matos - CPF nº 350.696.192-68
ADVOGADOS: Sem Advogados
RELATOR: JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
GRUPO: II
SESSÃO: 6ª Sessão Ordinária do Pleno, de 19 de abril de 2018

CONTAS DE GOVERNO CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS. EDUCAÇÃO, SAÚDE E REPASSES. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUPERÁVITÁRIA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO. COBRANÇA JUDICIAL INSATISFATÓRIA DA DÍVIDA ATIVA. METAS FISCAIS (NOMINAL E PRIMÁRIO) ATINGIDAS PARCIALMENTE. EXCESSO DE 5% DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL. REGRA DE FIM DE MANDATO DESCUMPRIDA (ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO DA LRF). EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES FORMAIS. PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Em que pese os gastos com pessoal terem atingido o percentual de 50,26% da Receita Corrente Líquida, dentro do limite abarcado pelo art. 20, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, o município majorou em 5%, sua despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, ensejando, portanto, a reprovação das Contas visto que houve o descumprimento ao art. 21 da referida norma legal.

2. As regras impostas para o fim de mandato são normas que, se descumpridas, maculam as contas ensejando sua reprovação, mesmo que o Município tenha observado os limites constitucionais de gastos com a Educação (31,76% na MDE e 64,03% no FUNDEB), Saúde (22,25%) e Repasse ao Legislativo (6,62%). Precedentes.

3. O não cumprimento das obrigações previdenciárias em razão do não repasse patronal e reiterados parcelamentos de débitos, pagamentos em atraso das contribuições, ocasionaram juros e multas ao Município, fato este, que configura falha grave e macula as contas. Precedentes.

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4. Determinações para correção e prevenção das irregularidades remanescentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade de Armando Bernardo da Silva, na condição de Prefeito Municipal, encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, em obediência ao disposto no artigo 52, “a”, da Constituição Estadual, c/c o artigo 11, VI, da IN 13/04-TCER, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

i. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$9.801.619,53;

ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.912.183,89;

iii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 311.957,04;

iv. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias em R\$376.265,60.

v. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA), em face da:

a) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

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 normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

d) 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

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

vi. Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 233.024,01;

vii. Infringência ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato;

viii. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1.870 de 23 de junho de 2014 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal;

ix. Infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER.

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Seringueiras, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Armando Bernardo da Silva - Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal;

III – Determinar, via ofício, a atual Prefeita do Município de Seringueiras, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que independente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, e ainda, promover:

a) adequação do fluxo de caixa para o regular recolhimento das contribuições previdenciárias no vencimento, cumprindo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme art. 8º da LRF; e

b) ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados.

IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente:

a) rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) procedimentos de conciliação; (ii) controle e registro contábil; (iii) atribuição e competência; (iv) requisitos das informações; (v) fluxograma das atividades; e (vi) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

c) rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de registro e consolidação; (iv) requisitos das informações; (v) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (vi) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (vi) lista de verificação para o encerramento do exercício e (vii) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

e) manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (ii) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (iii) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (iv) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (v) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (vi) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (vii) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

i. estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;
- iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;
- v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;
- vi. realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;
- vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;
- viii. criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;
- ix. adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;
- x. criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle;
- xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;
- xii. atentar para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4135/2016, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;
- xiii. adotar medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes; e
- xiv. adotar urgentes medidas, caso o município ainda não utilize o protesto extrajudicial e das instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA), nesse sentido, haja vista que a Corte firmou entendimento no sentido de que a não utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, configura descumprimento das decisões da Corte de Contas, o que poderá ensejar, per si, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

g) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4135/2016/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

h) adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

V – Determinar à Controladoria-Geral do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações deste Acórdão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo deste Tribunal de Contas, que por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2018, o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste Acórdão, bem como, realize a análise das graves falhas¹ à luz da jurisprudência firmada por essa Egrégia Corte, fundamentando seu opinativo nas decisões anteriormente exaradas, ainda que discorde delas em algum ponto, sob pena de prejudicar a atuação do *Parquet* e da própria Corte, à medida que, ao se posicionar contrariamente aos entendimentos firmados e devidamente fundamentados, impede ou dificulta que sejam os responsáveis chamados a apresentar justificativas para as impropriedades de maneira célere;

VII – Determinar a exclusão da responsabilidade imputada nas Decisões em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 00278/17 do ID 480876; DM-GCJEPPM-TC 00449/17 do ID 536816 e DM-GCJEPPM-TC 454/17 do ID 539879, de Jerrison Pereira Salgado - CPF nº 574.953.512-68, em razão de as impropriedades remanescentes a ele atribuídas, não serem de sua responsabilidade;

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade da Controladora Maria Aparecida Correa – CPF nº 242.261.142-72, e do Prefeito Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41, bem como daqueles que concorreram com as seguintes irregularidades: aumento da despesa total com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e a expedição de parecer e certificado de auditoria de forma incompatível com a realidade, cujas condutas caracterizam obstrução à ação fiscalizatória do Tribunal de Contas, em ofensa ao inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, caracterizando ainda, possíveis práticas de atos contrários aos princípios da Administração Pública:

a) relatório anual do controle interno (documento do ID 436285, fls. 01/20– aba Peças/Anexos/Apensos do PCe);

b) relatórios quadrimestrais do controle interno (documentos sob ID 352664, 398374 e 398464, do processo em apenso nº 885/17);

¹ No caso, o aumento das despesas com pessoal no fim do mandato e o repasse a menor das contribuições previdenciárias.

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- c) relatórios da unidade de controle externo (documentos ID 480065, 436285, 560773 e 560776);
- d) decisões em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 00278/17 do ID 480876; DM-GCJEPPM-TC 00449/17 do ID 536816 e DM-GCJEPPM-TC 454/17 do ID 539879;
- e) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documentos dos ID 499981, 500512, 549279 e 553477);
- f) parecer ministerial n. 0058/2018-GPGMPC (documento ID 573401);
- g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

IX – Dar ciência deste Acórdão:

a) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, alterado pela LCE nº 749/2013² informando-os de que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental; e

b) via ofício ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, decisão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Seringueiras, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES, o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral de Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO.

Porto Velho, quinta-feira, 19 de abril de 2018.

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Relator
Mat. 11

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299

² IV - pela publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para interposição de recursos, pedido de reexame e recolhimento da dívida a que se refere o artigo 19 e seu parágrafo único desta Lei Complementar. (Incluído pela LC nº.749/13). (Repristinada através de concessão de liminar TJ/RO nº 0005270-31.2014.8.22.0000).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 01591/17–TCE-RO (apensos: 03786/15, 04834/16, 0790, 0803 e 0885/17).
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas relativa ao exercício de 2016
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Seringueiras
INTERESSADO: Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41
RESPONSÁVEIS: Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41
Maria Aparecida Correa – CPF nº 242.261.142-72
Jerrison Pereira Salgado - CPF nº 574.953.512-68
Cesar Gonçalves de Matos - CPF nº 350.696.192-68
ADVOGADOS: Sem Advogados
RELATOR: JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
GRUPO: II
SESSÃO: 6ª Sessão Ordinária do Pleno, em 19 de abril de 2018

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre a prestação de contas do Poder Executivo do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade de Armando Bernardo da Silva, na condição de Prefeito Municipal, encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, em obediência ao disposto no artigo 52, “a”, da Constituição Estadual, c/c o artigo 11, VI, da IN 13/04-TCER.
2. Encontram-se acostados aos autos (ID 436285), o relatório anual e certificado de auditoria com parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o pronunciamento do Prefeito demonstrando haver tomado conhecimento das conclusões contidas sobre a prestação de contas, em cumprimento ao que prescreve o artigo 9º, III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 154/96.
3. Em análise exordial das peças contábeis e certificado de auditoria, o corpo técnico concluiu pela existência de irregularidades (ID 480065), razão pela qual foi exarada a decisão em definição de responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 00278/17 (ID 480876), instando o Prefeito, o Contador e o Controlador Geral a apresentarem suas alegações de defesa.
4. Devidamente notificados (Mandados de Audiências sob ID 482169, 482170 e 482172), os agentes responsabilizados apresentaram suas alegações de defesa.
5. Ato contínuo, o corpo instrutivo procedeu à análise de toda documentação carreada aos autos, e concluiu não ser suficiente para elidir todas as irregularidades anteriormente apontadas, bem como observou a existência de nova e grave irregularidade a qual não foi oportunizada defesa. Em razão disso, pugnou por nova oitiva dos agentes responsabilizados, visando o cumprimento do princípio da ampla defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

6. Acolhendo o posicionamento técnico, determinei a Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que procedesse nova audiência dos agentes responsabilizados (Prefeito, Contador e Controlador), de forma a evitar a alegação de cerceamento de defesa.
7. Em cumprimento ao *decisum* (DM-GCJEPPM-TC 00449/17 – ID 536816), foram exarados os mandados de audiência 0475/2017; 0476/2017 e 0477/2017-DP-SPJ, notificando-os da nova irregularidade apontada no relatório técnico e abrindo o prazo de 15 dias para apresentação da defesa.
8. Todavia, após serem exarados os mandados de audiência, realizei uma análise minuciosa destes autos e constatei que a unidade técnica deixou de consolidar as irregularidades evidenciadas no processo 1021/17/TCE-RO, cujo objeto é auditoria realizada junto ao Instituto Previdenciário de Seringueiras, prejudicando, assim, a defesa dos responsáveis no âmbito destas contas.
9. Em razão disso, após sanear os autos de nº 1021/17-TCER, consolidando as irregularidades nestes autos, determinei à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que promovesse nova audiência dos agentes responsáveis, com o envio de cópia da peça técnica sob ID 494688 do processo 1021/17, relativa aos achados da auditoria realizada no Instituto de Previdência do Município (DM-GCJEPPM-TC 454/17 – ID 539879).
10. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa e, após serem devidamente analisadas, o corpo instrutivo (ID 560776) concluiu pela permanência de algumas impropriedades e, após tecer recomendações, pugnou pela emissão de “*parecer prévio pela aprovação com ressalvas*” das contas anuais, conforme estabelece o art. 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/96.
11. O *Parquet* de Contas, divergiu do entendimento da unidade técnica, e opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato e pelo 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, que ocasionam juros e multas ao Município .
12. É em síntese o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

13. Tendo feito estudo dos autos, passo ao exame pormenorizado dos tópicos analisados pela Secretaria Regional de Controle Externo – Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais, repasse ao Legislativo, além dos gastos com educação, saúde e pessoal, promovidos pela administração do Município de Seringueiras, relativos ao exercício de 2016.
14. Necessário destacar que os demonstrativos contábeis foram examinados à luz das alterações advindas da implantação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1 – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

15. O orçamento fiscal do município, aprovado pela Lei Municipal nº 1015 de 17 de dezembro de 2015, estimando a receita e fixando a despesa para o exercício em exame, no montante de R\$ 26.376.251,00 (vinte e seis milhões, trezentos e setenta e seis mil, duzentos e cinquenta e um reais), em observância ao princípio do equilíbrio das contas públicas.

16. A projeção da receita para o exercício de 2016, na ordem de R\$ 26.376.251,00, apreciada nos autos do processo 3786/2015-TCER, recebeu parecer de viabilidade, por meio da decisão DM-GCESS-TC 00239/15, apesar de encontrar-se abaixo da margem projetada por esta Corte, o qual transcrevo na essencial:

[...]DM-GCESS-TC 00239/15

(...)

Ante o exposto decido:

I – **Considerar viável** a estimativa de arrecadação da receita, no valor de R\$ 26.376.251,00 (vinte e seis milhões, trezentos e setenta e seis mil, duzentos e cinquenta e um reais), contida na proposta orçamentária apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Seringueiras para o exercício financeiro de 2016, **em decorrência da probabilidade da receita efetivamente arrecadada no exercício ser superior à projetada, o que provavelmente ensejará a abertura de créditos adicionais;**

II – **Alertar o Prefeito que a subestimação do orçamento poderá vir a prejudicar a execução orçamentária, bem como ocasionar o desequilíbrio fiscal, conduzindo, assim, a reprovação das contas;**

(...) negritei

1.1 – Dos Instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA

17. Com a finalidade de avaliar os controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e verificar se houve o atendimento dos requisitos constitucionais e legais na sua formalização, a unidade técnica avaliou as peças orçamentárias (exame documental), bem como aplicou questionários juntos aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade.

18. Do exame dos dados obtidos constatou-se a existência de algumas não conformidades nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias.

19. Em razão das falhas apresentadas o Chefe do Poder Executivo e o Controlador foram instados a apresentar suas alegações de defesa.

20. Do exame dos argumentos ofertados, o corpo instrutivo concluiu que os instrumentos de planejamento não estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais em face de: **(i)** ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA; **(ii)** ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial; **(iii)** ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos; **(iv)** ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; e (v) não desdobramento das receitas previstas, em metas bimestrais de arrecadação.

21. Registre-se, por necessário, que os defendentes reconheceram as falhas apontadas.

1.2 – Das Alterações no Orçamento

22. No decorrer do exercício, ocorreram alterações no orçamento em razão da abertura de créditos suplementares, que podem ser assim demonstradas:

Dotação Inicial.....	R\$	26.376.251,00
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	359.500,00
(+) Créditos Especiais.....	R\$	9.240.898,47
(-) Anulações.....	R\$	544.537,70
(=) Despesa Autorizada.....	R\$	35.432.111,77
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	31.356.226,61
(=) Saldo de Dotação.....	R\$	4.075.885,16
Variação Final/Inicial.....	%	74,44

Fonte: Balanço Orçamentário e Quadro das alterações Orçamentárias Anexo TC-18.

23. A contraposição entre o orçamento inicial de R\$ 26.376.251,00 e a despesa autorizada final de R\$ 35.432.111,77, evidencia uma variação de 74,44%.

24. Os créditos adicionais abertos no exercício atingiram o montante de R\$ 9.600.398,47, sendo que os suplementares (R\$ 359.500,00) representaram 1,36% e os especiais (R\$ 9.240.898,47) 35,03%.

25. A LOA autorizou o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do total orçado.

26. Os créditos adicionais abertos diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de Decreto com fundamento na LOA, no valor de R\$ 359.500,00, observaram o percentual legal, vez que representou apenas 1,36% do orçamento inicial.

27. Segundo atestou a unidade técnica, dos recursos utilizados para abertura de créditos adicionais, o superávit financeiro representou 9,10%, as anulações de crédito representaram 5,67%, e os recursos vinculados 85,23%, conforme o demonstrativo a seguir:

RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	Valor (R\$)	%
Superávit Financeiro	873.658,61	9,10
Anulações de Dotações	544.537,70	5,67
Recursos Vinculados	8.182.202,16	85,23
TOTAL	9.600.398,47	100,00

Fonte: Anexo TC-18 - Quadro demonstrativo das alterações orçamentárias-486.pdf - ID 436294.

28. Ao analisar se a Administração Municipal cumpriu com os requisitos constitucionais e legais para a abertura de créditos adicionais, a unidade técnica registrou que não encontrou qualquer irregularidade, razão pela qual, concluiu que as alterações orçamentárias realizadas no período estão em conformidade com as disposições do artigo 167, incisos V e VI da Constituição Federal e artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64 (fls. 514/515, da peça técnica sob ID 560776).

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1.3 – Da Receita

29. O índice de execução da receita superou a inicialmente prevista (R\$ 26.376.251,00) em 77,40%³, vez que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 34.073.764,39. Entretanto, este resultado refere-se unicamente a aspectos financeiros, não refletindo nem eficiência nem eficácia das ações.

30. As receitas por fontes e a participação absoluta e relativa de cada uma delas no montante da receita arrecadada são assim demonstradas:

RECEITA POR FONTES	Valor (R\$)	%
Receita Tributária	1.546.151,04	4,54
Receita Patrimonial	1.489.737,04	4,38
Receitas de Contribuições	2.590.758,89	7,60
Transferências Correntes	25.443.014,53	74,68
Outras Receitas Correntes	202.080,55	0,59
Receita de Serviços	12.590,00	0,03
Transferência de Capital	2.789.432,34	8,18
Receita Arrecadada Total	34.073.764,39	100,00

Fonte: Contas Anuais PT nº QA2 – Desempenho da Receita Orçamentária (categoria econômica)

31. Pelo demonstrativo, verifica-se que as fontes mais expressivas referem-se às transferências correntes (74,68%), transferências de capital (8,18%) e receitas de contribuições (7,60%), respectivamente, da arrecadação total.

1.3.1 – Do Desempenho das Receitas Tributárias (Esforço Tributário)

32. A unidade técnica analisou o desempenho das receitas tributárias por meio do quociente do esforço tributário, que é o indicador que evidencia o esforço da administração visando à arrecadação das receitas próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada:

Composição da receita tributária (2013 a 2016) – R\$

Receita	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Receita de Impostos	1.334.809,75	5,15	915.735,48	3,05	1.249.145,27	4,13	1.459.791,53	4,28
IPTU	71.834,38	0,00	103.695,02	0,35	92.100,90	0,30	102.886,68	0,30
IRRF	324.643,03	1,25	298.338,06	0,99	258.876,68	0,86	514.384,51	1,51
ISSQN	810.341,31	3,13	344.792,14	1,15	567.349,80	1,87	652.596,51	1,92
ITBI	127.991,03	0,49	168.910,26	0,56	330.817,89	1,09	189.923,83	0,56
Taxas	96.418,94	0,37	94.664,39	0,32	84.330,59	0,28	86.359,51	0,25
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Receita Tributária	1.431.228,69	5,52	1.010.399,87	3,37	1.333.475,86	4,41	1.546.151,04	4,54
Total de Receita	25.923.773,18	100,00	29.988.057,36	100,00	30.265.957,54	100,00	34.073.764,39	100,00

Fonte: Relatório Técnico – fls. 543/544 (ID 560776) e Contas Anuais PT nº QA2 – Análise do Desempenho da Receita Tributária

33. As receitas provenientes de impostos e taxas perfizeram, no exercício de 2016, o montante de R\$ 1.546.151,04, alcançando o percentual de 4,54% de participação nas receitas

³ Memória de cálculo: R\$ 26.376.251,00 *100 /R\$ 34.073.764,39.



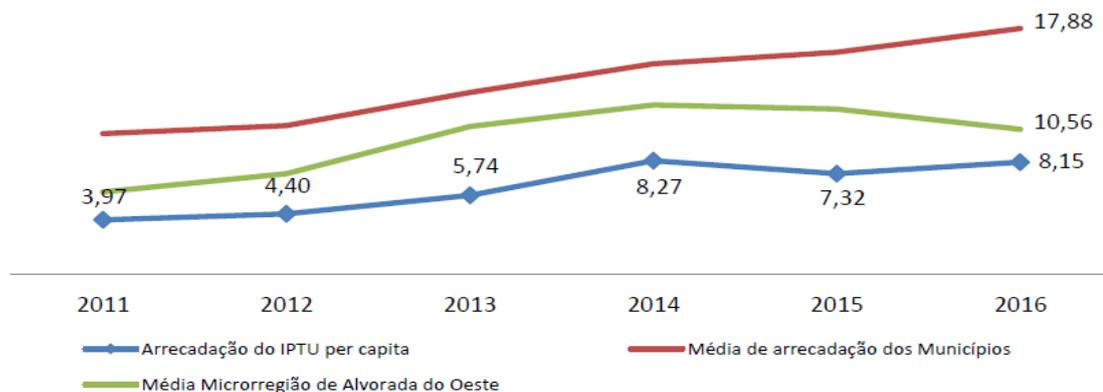
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

realizadas, o que revela a elevada dependência do município de ingressos de recursos externos (transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União), revelando um pequeno incremento em relação ao exercício de 2015.

34. De acordo com a unidade técnica, a baixa efetividade na arrecadação das receitas tributárias, decorrem, principalmente da falta de estruturas da Administração, para permitir o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência do Município.

35. Do demonstrativo extrai-se que a arrecadação do IPTU tem oscilado nos últimos anos. O gráfico a seguir evidencia a evolução do IPTU nos últimos 6 (seis) anos, sob a ótica orçamentária, não levando em consideração os valores inscritos em dívida ativa do IPTU:

Gráfico - Evolução do IPTU per capita (2011 a 2016) - R\$



Fonte: Análise técnica e IBGE

36. A unidade especializada ressalta que, não obstante a oscilação, a arrecadação deste imposto, comparada aos demais municípios do Estado, tem ficado abaixo, nos dois últimos anos, da média da região e dos demais municípios.

1.3.2 – Da Receita da Dívida Ativa

37. A receita da dívida ativa do município apresenta-se da seguinte forma:

Saldo do exercício anterior	R\$	14.374.886,90
(+) Inscrição no exercício	R\$	1.060.718,99
(-) Cobrança no exercício	R\$	118.820,54
(-) Cancelamento no exercício	R\$	1.047.462,40
(=) Saldo para o exercício seguinte	R\$	15.148.950,77

Fonte: Plano de contas PT nº QA1 – Teste de saldo da dívida ativa

38. De se registrar o baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa no exercício de 2016, no importe de R\$ 118.820,54, que equivale a 0,83%, se comparado ao desempenho do exercício de 2014, cujo percentual foi de 32,25%.

39. Apesar da pequena arrecadação, o corpo técnico ao avaliar os procedimentos estabelecidos para as cobranças e verificar se a gestão do crédito tributário foi eficiente, entendeu que “*não foram identificadas deficiências nos procedimentos de cobrança dívida ativa*”, deixando

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

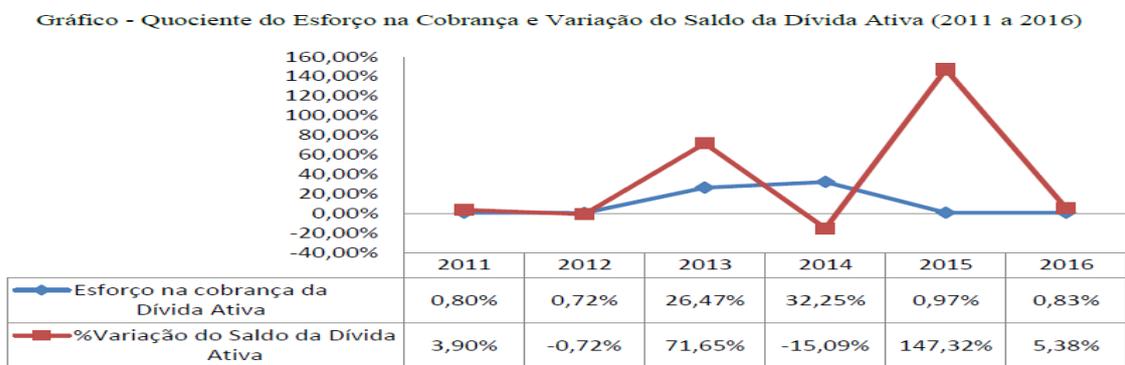


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

subentendido que o município encaminha para protesto extrajudicial e/ou para as instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA) todas as CDAs emitidas com razoável certeza do devedor.

40. De outro giro, a equipe fiscalizatória determinações à Administração (fls. 536 do ID 560776), que foram acolhidas na totalidade pelo *Parquet* de Contas e por este Relator.

41. O gráfico a seguir apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos cinco anos. A análise leva em conta o montante em estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior:



42. Em sua análise exordial, o corpo instrutivo apontou que os valores inscritos em Dívida Ativa registrados no BGM não são totalmente realizáveis, em razão de ter identificado que o montante de R\$ 4.912.183,89 está prescrito, sendo o valor de R\$ 95.659,04 relativo à dívida ativa tributária e R\$ 4.816.524,35 pertinentes a não tributária.

43. Noticiou ainda que os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência, ou existência em valor insuficiente, de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa (peça técnica sob ID 480065).

44. Devidamente instados, os defendentes alegaram (ID 500512 – fl. 05) que os setores competentes estão tomando providências no sentido de fazer o cancelamento dos valores prescritos.

45. Procedida a análise dos argumentos de defesa, a unidade especializada concluiu que o saldo da Dívida Ativa Tributária e não Tributária, está superavaliada em R\$ 4.912.183,89, em razão de créditos previamente prescritos e que não foram objeto de ajuste para perdas estimadas, e por este motivo, sugere adoção de medidas elencadas às fls. 536/537 da peça técnica sob ID 560776.

46. Submetido os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* assim se posicionou, (fls. 583/584 – ID 573401):

[...] Em que pese a ínfima arrecadação, a equipe técnica, ao avaliar os procedimentos estabelecidos para a cobrança e verificar se a gestão do crédito tributário foi eficiente, entendeu que “*não foram identificadas deficiências nos procedimentos de cobrança de dívida ativa*” (fl. 536), deixando implícito que o município encaminha para protesto extrajudicial e/ou para as instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA) todas as CDAs emitidas com razoável certeza do devedor.

Por outro lado, os técnicos da Corte fizeram determinações à Administração (fls. 536/537), com as quais o MPC corrobora na totalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ressalto que a falha referente à superavaliação do saldo da dívida ativa, no valor de R\$ 4.912.183,89, remanesceu das justificativas e integra o rol de falhas listadas ao final deste parecer.

47. Acolho os opinativos técnico e ministerial, por suas próprias razões, sendo despidendo tecer maiores digressões sobre a matéria.

1.4 – Da Despesa

48. A despesa realizada foi da ordem de R\$ 31.356.226,61, onde as despesas correntes (R\$ 26.130.765,11) absorveram 83,33% e as de capital (R\$ 5.225.461,50) 11,66% do total da despesa realizada.

49. Assim, verifica-se que do total da despesa orçamentária planejada, proveniente de arrecadação tributária no importe de R\$ 34.805.081,74, o município executou, em termos percentuais o equivalente a 90,09%.

50. Analisando o comprometimento da despesa empenhada (R\$ 34.666.599,16) com a receita arrecadada (R\$ 34.805.081,74), verifica-se um superávit orçamentário consolidado no montante de R\$ 138.482,58.

51. As despesas executadas por função de Governo e sua evolução nos últimos exercícios assim ocorreu:

Tabela – Evolução das Despesas Executadas por Função de Governo (2014 a 2016)

FUNÇÃO	2014	%	2015	%	2016	%
Legislativa	1.018.781,10	3,93	947.411,72	3,47	1.001.682,85	3,27
Administração	3.016.081,82	11,65	3.003.607,13	11,00	2.946.141,86	9,62
Assistência Social	620.815,74	2,40	695.758,94	2,55	777.475,17	2,54
Previdência Social	414.285,86	1,60	434.328,36	1,59	699.097,55	2,28
Saúde	6.298.182,33	24,32	6.188.308,46	22,65	7.560.015,20	24,69
Educação	8.862.122,22	34,22	10.300.017,12	37,71	10.313.570,32	33,69
Cultura	13.106,96	0,05	3.141,00	0,01	0,00	0,00
Urbanismo	204.712,00	0,79	1.470.770,30	5,38	3.258.303,30	10,64
Saneamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestão Ambiental	6.300,00	0,02	1.649,12	0,01	7.200,00	0,02
Agricultura	1.949.113,10	7,53	776.560,54	2,84	861.939,93	2,82
Comércio e Serviços	540,00	0,00	0,00	0,00	425,00	0,00
Energia	0,00	0,00	63.149,00	0,23	0,00	0,00
Transporte	3.282.729,09	12,68	2.364.327,62	8,66	1.949.972,25	6,37
Desporto e Lazer	311.261,43	1,20	377.245,70	1,38	367.264,85	1,20
Encargos Especiais	103.918,07	0,40	541.075,91	1,98	847.716,79	2,77
Reserva do RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	25.897.237,72	100,00	27.316.109,92	100,00	30.615.305,07⁴	100,00

Fonte: SIGAP – Módulo Gestão Fiscal – Contas Anuais PT-QA2 – Desempenho da Despesa orçamentária (por funções).

1.4.1 – Da Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério

⁴ Exceto as **despesas intra-orçamentárias** no importe de **R\$ 740.921,54**, conforme dados do Demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção, extraídos do módulo Gestão Fiscal – SIGAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

52. A despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no artigo 212 da Constituição Federal, teve o seguinte comportamento:

Total Geral de Impostos Municipais	R\$	17.804.483,79
Valor legal mínimo (25%)	R\$	4.451.120,94
Valor efetivamente aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (30,48%)	R\$	5.426.112,84
Valor Excedente	R\$	974.991,90

Fonte: contas Anuais PT nº QA2 – Apuração do limite das despesas com MDE

53. Conforme demonstrativo, constata-se que o preceito constitucional, inserto no artigo 212 da Carta Magna, relativo às despesas com educação foi cumprido, uma vez que foi aplicado o montante de R\$ 5.426.112,84 (cinco milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, cento e doze reais e oitenta e quatro centavos), correspondendo a 30,48% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais.

1.4.1.1 – Cumprimento das Metas do Plano Municipal de Educação

54. Para materializar o direito à educação em todos os níveis de ensino (básico e superior), em todas suas modalidades (EJA, especial e profissional) e etapas (educação infantil, fundamental e médio), os Entes da Federação, em cumprimento à expressa determinação do artigo 214, da Constituição Federal, e do inciso I do artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), instituíram o Plano Nacional de Educação PNE-Lei n. 13005/14), de duração decenal (2014/2024), com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

55. Em consonância com as diretrizes impostas pelo Plano Nacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criaram, por lei, seus correspondentes planos de educação, visando, de forma colaborativa, atuarem para materialização das metas e estratégias previstas no PNE, promovendo a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

56. Registre-se, que o PNE e os planos instituídos pelos Estados e municípios são acima de tudo, instrumentos de planejamento de nível estratégico, que definem as diretrizes, metas, indicadores e resultados a serem alcançados em longo prazo e dependerão, por força da complexidade e profundidade do que se busca implementar, da efetiva participação e esforço conjunto de todas as instâncias de governança, gestão e controle.

57. Assim, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no seu papel constitucional precípua de exercer o controle externo (art. 71 da CF/88), no decorrer do exercício de 2016, passou a fiscalizar o cumprimento das metas do plano municipal de educação de Seringueiras.

58. Os trabalhos iniciais restringiram-se a fiscalização do cumprimento das Metas 1 e 3⁵ do PNE, e teve como objetivo específico cientificar os atuais gestores, em seu primeiro ano de

⁵ A priorização de tais metas se deu para alinhar a atuação do TCE/RO aos trabalhos realizados no âmbito da ATRICON, bem como em razão do prazo destas metas terem expirados em 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

mandato, sobre a situação de seus municípios e da necessidade de adequarem suas gestões ao cumprimento das metas instituídas, sob pena de reprovação das contas dos anos subsequentes em caso verificação do não cumprimento e/ou o risco de descumprimento das metas por inobservância das boas práticas ou compromissos gerenciais firmados nos Planos de Ação.

59. O cruzamento das bases de dados de 2016 realizado pelo sistema de acompanhamento das metas 1 e 3 (desenvolvido por esta Corte) revelou o seguinte resultado:

Tabela – Resultado Acompanhamento do Plano Municipal de Educação

Indicadores	Exigido	Apurado sistema	Prazo limite	Evolução do indicador entre 2015/2016	Média necessária por ano para cumprimento da meta	Situação
Pré-escola (indicador 1A da Meta 1)	100%	39,91	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche (indicador 1B da Meta 1)	50%	0,00	2024			RISCO DE DESCUMPRIMENTO
Universalização do ensino para jovens entre 15 e 17 anos (indicador 1A da Meta 3)	100%	72,41	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Elevar taxa de matrícula líquida (indicador 1B da Meta 3)	85%	43,92	2024	-4,94	5,14	RISCO DE DESCUMPRIMENTO

Fonte: Processo n. 3140/2017 - Auditoria de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação.

60. Não obstante o resultado evidenciado no demonstrativo acima, o corpo instrutivo registrou que este não compôs a base para sua manifestação quanto a execução do orçamento, bem como não foi objeto de oitiva dos agentes responsáveis, por já estar sendo objeto de análise nos autos do Processo 3140/2017/TCER, que versa sobre auditoria do Plano de Educação do Município Seringueiras

61. Ainda com relação à auditoria no PNE, importa destacar que nos autos de n. 3140/2017-TCER⁶ foi afastado pelo Relator, Cons. Valdivino Crispim de Souza, o achado que trata da universalização do ensino para jovens entre 15 e 17 anos, uma vez que refere-se ao ensino médio, “*competência prioritária do Estado de Rondônia, incumbindo ao Município de Seringueiras oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, conforme determinado no art. 211, § 2º e § 3º, da Constituição Federal*”⁷.

1.4.1.2 – Dos Indicadores da Gestão do Transporte Escolar - IGTE

⁶ DM-GCVCS-TC 0237/2017.

⁷ [...] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

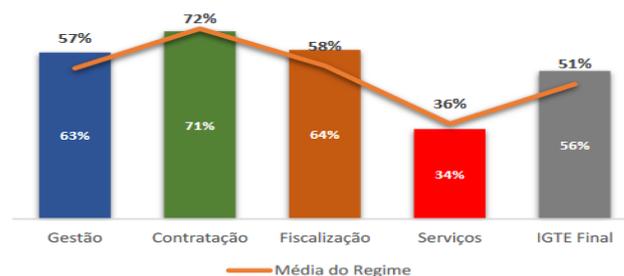
62. Segundo atestou o corpo instrutivo, o serviço de transporte escolar, ofertado pelos poderes públicos municipais aos alunos da rede pública municipal e estadual, foi objeto de fiscalização pelo Tribunal no exercício de 2016.

63. A fiscalização no município, objeto do processo 0317/2017/TCER⁸, que teve natureza de auditoria de conformidade, abrangeu quatro eixos temáticos, a saber, gestão administrativa (estrutura administrativa, ferramentas e práticas de gestão e controles em nível de atividade), processos de contratação (requisitos legais), fiscalização (atividades de controle praticadas) e qualidade dos serviços prestados (condições gerais dos serviços, a exemplo da segurança dos veículos/embarcações).

64. Com os dados consolidados de todos os Municípios, o TCE criou o Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE que mede o nível de gestão do transporte escolar dos municípios e proporciona uma visão instantânea da situação do transporte escolar público, servindo, também, como instrumento de avaliação e uma referência a ser mantida e superada pelos municípios.

65. No gráfico a seguir, as médias apresentadas referem-se aos municípios que possuem o mesmo regime de execução do serviço: direto (serviços prestados na íntegra em frota própria); indireto (contratação de empresa(s) para prestar todo o serviço) e misto (parte próprio e parte contratado):

Gráfico -Notas dos 4 eixos avaliados e Nota Final do IGTE



66. De acordo com a avaliação, Seringueiras obteve nota final do IGTE de 56%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 8ª posição dentre os 38 municípios que utilizaram o regime misto em 2016.

67. O corpo instrutivo citou que o Município obteve resultados acima da média do regime em todos os eixos, com exceção dos eixos de gestão dos serviços e contratação, com resultados abaixo da média de regime.

68. Destacou, ainda, que “os aspectos dos controles constituídos pela Administração, os quais, em face das situações encontradas, não são adequados e nem suficientes para garantir a adequada prestação de contas e, tampouco, proporcionam segurança razoável de que os recursos do programa de transporte escolar ofertado pelo município estão sendo regularmente aplicados”.

69. Já quanto às condições dos serviços de transporte escolar ofertados, registrou que não estão de acordo com a legislação, cujo efeitos/consequência mais relevantes são os afetos à qualidade do aprendizado e à segurança dos alunos no transporte escolar.

⁸ Acórdão APL-TC 00409/17 referente ao processo 00317/17, que versa sobre Resultados consolidados das Auditorias de Conformidades do Transporte Escolar realizadas nos municípios do Estado no exercício de 2016.

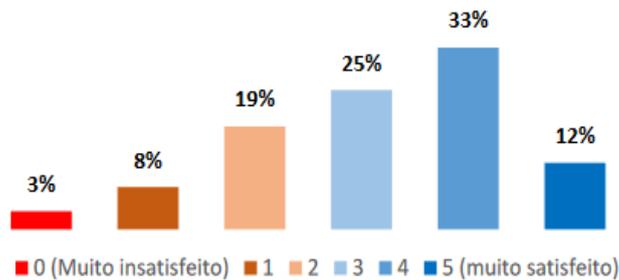
Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

70. Não obstante os serviços de transporte escolar não atenderem a legislação pertinente, enfatizou que estes são percebidos, de maneira geral, como satisfatórios pelos alunos, cujo nível de satisfação foi aferido mediante aplicação de questionários com os usuários do transporte e está demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico -Nível de satisfação dos alunos



71. Por fim, salientou que nos autos do Processo 4135/2016/TCER⁹ foram exaradas várias determinações ao gestor para que promova medidas de correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, as quais estão sendo monitoradas nos autos do processo n° 1972/2017/TCER¹⁰.

72. Registre-se, por oportuno, que nos autos da prestação de contas o gestor não foi instado a se manifestar quanto a qualidade do serviço de transporte escolar e controles instituídos para fiscalização, vez que esta matéria já está sendo tratada no processo de monitoramento (Processo 1972/2017/TCER).

1.4.1.3 – Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

73. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, medido a cada dois anos, foi criado em 2005 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com o objetivo de avaliar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

74. Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

75. O IDEB nos municípios é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação).

⁹ Que versa sobre Auditoria de Conformidade no Transporte Escolar em Seringueiras.

¹⁰ Que trata de fiscalização deflagrada por este Tribunal de Contas com o intuito de verificar contratação e as condições do serviço de transporte escolar ofertado aos alunos do Município de Seringueiras, com o intuito de subsidiar a futura formação de diagnóstico dos serviços ofertados por toda a rede pública municipal do Estado de Rondônia.

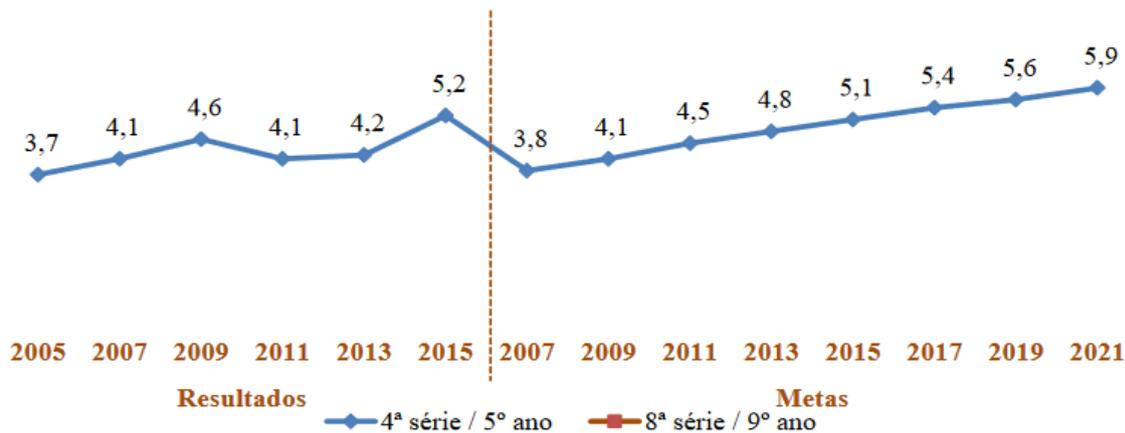


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

76. Importa observar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2015.

77. O gráfico a seguir mostra a evolução do IDEB do município desde 2005 frente a projeção da meta fixada até 2021:

Gráfico – Comparativo do resultado e meta do IDEB (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano)



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

* O município não possui resultados para a 8ª série/ 9º ano.

78. O gráfico colacionado evidencia que o município vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005 e que os resultados do exercício de 2015 para o 4º/5º ano ficaram acima das metas projetadas para o período. Com relação às séries 8º/9º ano, não existem resultados¹¹.

A) IDEB Anos Iniciais (4º/5º anos)

79. Consoante as informações extraídas do site do QEDu¹², as escolas municipais de Seringueiras nos anos iniciais do ensino básico, obtiveram o IDEB de 5,2, da seguinte maneira:

4ª série/5º ano (Rede Municipal)		
IDEB	Indicador de Aprendizado	Indicador de Fluxo
5,2	5,48	0,95

80. O gráfico a seguir, demonstra a posição do Município em comparação com os demais Municípios de sua microrregião:

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião -Ideb 2015 – 4ª série/ 5º ano

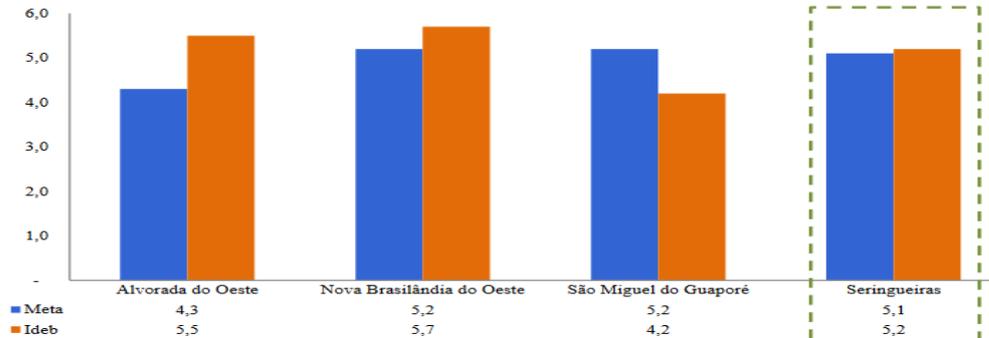
¹¹ * Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

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

¹² <http://www.qedu.org.br/cidade/4528-seringueiras/ideb?dependence=3&grade=1&edition=2015>, acesso em 01/03/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

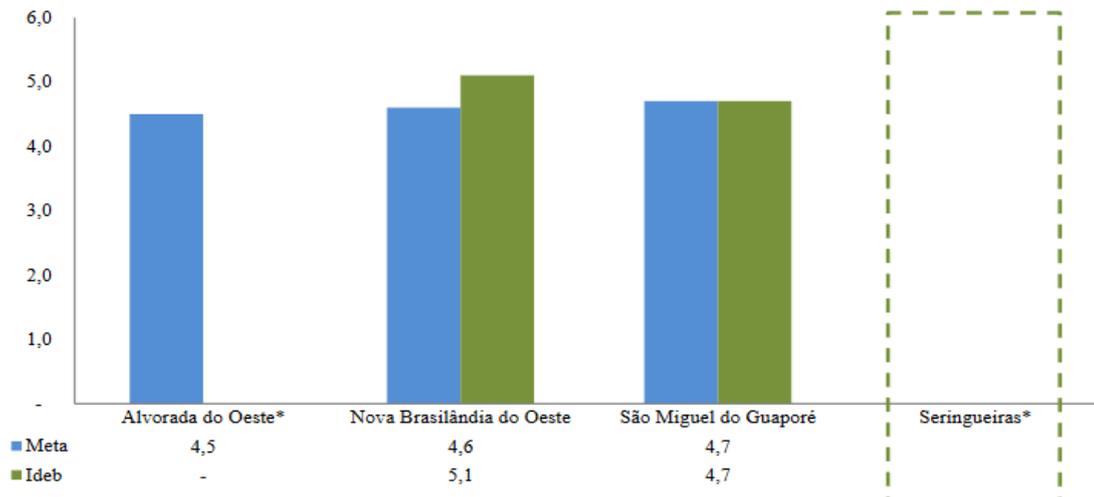
B) IDEB Anos Finais (8º e 9º ANO)

81. A cerca deste tópico, a unidade especializada informa que em 2015 o Município de Seringueiras não obteve resultados do Ideb para 8º/9º anos, de forma que, não existem dados para serem comparados com os resultados dos demais municípios da Microrregião.

82. Extrai-se dos autos, que a ausência de dados, ocorreu, provavelmente, em razão do município não ter atendido os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

83. Na sequência, o corpo instrutivo, colacionou o gráfico a seguir:

Gráfico -Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 8ª série/ 9º ano



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

* O município não possui resultados para a 8ª série/ 9º ano.

84. Registre-se, por necessário, que apenas 19 municípios participaram da avaliação do IDEB nos anos finais, sendo assim, é de inferir que Seringueiras não fez parte da amostragem como está a demonstrar o gráfico colacionado.

1.4.2 – Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

85. A receita do FUNDEB foi assim composta:

Recebimento Efetivo do FUNDEB	R\$	valores
(+) Aplicação Financeira	R\$	49.298,99
(+) Ganho ou Perda Verificado no Recebimento de Recursos do FUNDEB	R\$	3.275.327,02
(+) Complementação da União ao FUNDEB	R\$	0,00
(+) Contribuição do Município para formação do FUNDEB	R\$	3.138.597,31
Total	R\$	6.463.223,32
Das aplicações		
Pagamento Pessoal (60%)	R\$	3.877.933,99
Outras Despesas Ensino Básico (40%)	R\$	2.585.289,32
Total	R\$	6.463.223,31
Da comparação		
Despesas pagas com Pessoal (62,94%)	R\$	4.067.791,10
Outras Despesas Ensino Básico (32,51%)	R\$	2.101.422,83
Total	R\$	6.169.213,93

Fonte: Plano de Contas PT nº QA2 -ID 225- Apuração da aplicação do FUNDEB.

86. Do demonstrativo, observa-se que fora gasto o percentual de 62,94% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico e capacitação de professores leigos (R\$ 4.067.791,10), e 32,51% em outras despesas do ensino básico (R\$ 2.101.422,83). Desse modo, houve cumprimento do art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e art. 22, parágrafo único e incisos da Lei Federal nº 11.494/07.

87. A unidade técnica ao analisar a movimentação financeira do FUNDEB¹³, destacou que o Município aplicou 95,45% dos recursos recebidos, cumprindo, assim, o dispositivo legal e constitucional previstos na norma de regência¹⁴.

1.4.2 – Da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

88. A despesa realizada com ações e serviços públicos de saúde alcançou o montante de R\$ 4.810.691,85, correspondendo ao percentual de 27,02% do total das receitas arrecadadas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 17.804.483,79), cumprindo, assim, o preceito constitucional inserto no inciso III do artigo 77, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

1.5 – Do Balanço Orçamentário

89. O Balanço Orçamentário, cuja elaboração ocorreu nos termos da Portaria STN 438/2012, encontra-se assim demonstrado:

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo c = (b-a)
Receitas Correntes	26.376.251,00	30.303.715,26	31.284.332,05	980.616,79
Receitas de Capital	0,00	4.101.737,92	2.789.432,34	- 1.315.305,58

¹³ Fonte: Peça técnica de fl. 39 – ID 560776.

¹⁴ Artigos 21, §2º e 22 da Lei Federal 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004.

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)	26.376.251,00	34.408.453,18	34.073.764,39	-334.688,79
Refinanciamento (II)				
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (III) = (I + II)	26.376.251,00	34.408.453,18	34.073.764,39	-334.688,79
Déficit (IV)			0,00	
TOTAL (V) = (III + IV)	26.376.251,00	34.408.453,18	34.073.764,39	-334.688,79
Saldo de Exercícios Anteriores (Utilizados p/ créditos adicionais)	0,00	873.658,61	561.451,67	-332.206,94
Superávit Financeiro	0,00	873.658,61	561.451,67	-332.206,94
Reabertura de créditos adicionais	0,00	0,00	0,00	0,00

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo de dotação i = (e-f)
Despesas Correntes	24.515.892,25	27.977.667,79	26.130.765,11	26.130.765,11	26.130.765,11	1.846.902,68
Despesas de Capital	686.103,75	6.827.413,95	5.225.461,50	5.225.461,50	5.225.461,50	1.601.952,45
Reserva de Contingência	237.452,00	727,03	0,00	0,00	0,00	727,03
Reserva do RPPS	936.803,00	626.303,00	0,00	0,00	0,00	626.303,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (VI)	26.376.251,00	35.432.111,77	31.356.226,61	31.356.226,61	31.356.226,61	4.075.885,16
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (VII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VIII) = (VI + VII)	26.376.251,00	35.432.111,77	31.356.226,61	31.356.226,61	31.356.226,61	4.075.885,16
Superávit (IX)	0,00	0,00	2.717.537,78	0,00	0,00	0,00
TOTAL (X) = (VIII + IX)	26.376.251,00	35.432.111,77	34.073.764,39	31.356.226,61	31.356.226,61	1.358.347,38

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado/2016, ID. 436287 – Plano de Contas Anuais – Demonstrativos 01 e 02 – Balanço Orçamentário.

90. O demonstrativo revela que o confronto entre a receita arrecadada (R\$ 35.432.111,77) e a despesa empenhada (R\$ 31.356.226,61) resultou no superávit de execução orçamentária da ordem de R\$ 1.358.347,38. Contudo, o superávit orçamentário evidenciado provém da análise dos resultados consolidados do ente municipal. Deste modo, é necessário analisar separadamente suas receitas e despesas, de modo a atender a LRF (inciso IV do art. 50).

91. Assim, se excluído o resultado orçamentário apresentado pelo Instituto de Previdência do resultado orçamentário consolidado pelo ente municipal, há ocorrência de déficit no montante de R\$ 1.459.190,40, conforme se vê:

Superávit consolidado.....	R\$	1.258.347,38
Superávit do instituto previdenciário.....	R\$	2.717.537,78
Déficit do município.....	R\$	(1.459.190,40)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

92. Porém, se considerado o superávit do exercício anterior¹⁵ no importe de R\$ 3.525.755,85¹⁶, verifica-se que este é suficiente para suprir o déficit de execução orçamentária, havendo, portanto, equilíbrio financeiro.

2 – DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

93. O balanço financeiro encontra-se assim demonstrado:

INGRESSOS		DISPÊNDIOS	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
Receita Orçamentária (I)	34.073.764,39	Despesa Orçamentária (VI)	31.356.226,61
Receitas Extraorçamentárias (II)	10.151.820,39	Despesas Extraorçamentárias (VII)	10.151.820,39
Transferências Financeiras Recebidas (III)	0,00	Transferências Financeiras Concedidas (VIII)	210.300,91
Saldo do Exercício Anterior (IV)	10.505.566,38	Saldo para Exercício Seguinte (IX)	13.012.803,25
TOTAL (V) = (I+II+III+IV)	54.731.151,16	TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)	54.731.151,16

Fonte: balanço financeiro – ID 436288 – Plano de Contas Anuais – Demonstrativo 003 – balanço financeiro

94. O saldo disponível em 31/12/2016 no montante de R\$ 54.731.151,16 concilia, segundo atesta o corpo instrutivo, com os dados do balanço patrimonial.

95. Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, resultou em superávit financeiro bruto de R\$ 13.012.803,25.

Ativo Financeiro	R\$	13.012.803,25
(-) Passivo Financeiro	R\$	0,00
Saldo Financeiro (Superávit)	R\$	13.012.803,25

96. Também para verificação do equilíbrio financeiro, é necessário analisar as contas de forma individualizada, excluindo os recursos e obrigações financeiras concernentes à Administração Indireta.

97. Por consequência, deduzindo do saldo apresentado no Balanço Financeiro consolidado o superávit do Instituto Previdenciário¹⁷, apura-se superávit individualizado do município no valor de R\$ 3.188.492,19, conforme se demonstra:

Superávit financeiro consolidado.....	R\$	13.012.803,25
(-) Superávit financeiro previdenciário.....	R\$	9.824.311,06
(=) Superávit financeiro do município.....	R\$	3.188.492,19

98. O Ministério Público de Contas ressaltou que o Poder Executivo encerrou o exercício com superávit financeiro, e não havendo divergência ou acréscimo em relação ao entendimento ministerial, esta relatoria o corrobora.

¹⁵ Fonte: Processo nº 1467/2016-TCERO.

¹⁶ R\$ 3.525.755,85 – R\$ 1.459.190,40 = **R\$ 2.066.565,45**.

¹⁷ Fonte: Dados extraídos do Processo nº 1114/17/TCER, que trata da Prestação de Contas do Instituto de Previdência Social dos Servidores de Seringueiras, exercício de 2016 - (Balanço Patrimonial – fl. 13 – ID 424717). **Cumpra anotar que o referido processo ainda não foi analisado pelo Corpo Técnico desta Contas.**

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2.1 – Da Análise do Estoque de Restos a Pagar

99. A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.

100. De acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, se dividem em processados e não processados. Os primeiros referem-se a despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas. No segundo caso, enquadram-se as despesas não liquidadas.

101. O corpo instrutivo indicou que município não possui saldo de restos a pagar no exercício, de forma que as disponibilidades de caixa (R\$ 2.662.058,14) são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2016, contudo, faz o registro da seguinte irregularidade, *verbis*:

[...] **IRREGULARIDADE**

Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 233.024,01.

102. Acerca da falha, o *Parquet* de Contas corrobora a análise técnica (fls. 601/605 do ID 573401).

103. Em face da irregularidade apontada, é necessária a recomendação para que os responsáveis pelo setor contábil reparem a falha apontada nestes autos (fl. 525 – ID 560776).

3 – DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL

104. Ao término do exercício, a situação dos bens, direitos e obrigações, consignados no Balanço Patrimonial consolidado, sucintamente, assim se apresentou:

ATIVO		PASSIVO	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
ATIVO CIRCULANTE		PASSIVO CIRCULANTE	
Caixa e Equivalentes de Caixa	13.012.803,25	Obrigações Trab., Previdenciárias e Assistências a Pagar a Curto Prazo	0,00
Créditos a Curto Prazo	41.858,67	Empréstimos e Financiamentos a C. Prazo	0,00
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	0,00	Fornecedores e Contas a Pg a Curto Prazo	0,00
Investimentos Temporários	0,00	Obrigações Fiscais a C. Prazo	
Estoques	99.344,09	Demais Obrigações a C. Prazo	
VPD Pagas Antecipadamente	0,00	Provisões a C. Prazo	
ATIVO NÃO CIRCULANTE	13.154.006,01	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	
Ativo Realizável a L. Prazo	15.148.950,77	Obrigações Trab., Previdenciárias e Assistências a Pagar a Longo Prazo	631.336,10
Investimentos	0,00	Empréstimos e Financiamento a L. Prazo	0,00
Imobilizado	38.244.444,46	Fornecedores e Contas a Pg a L. Prazo	94.010,71

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



Proc.: 01591/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Intangível	0,00	Obrigações Fiscais a L. Prazo	0,00
Total do Ativo Não Circulante	53.393.395,23	Demais Obrigações a L. Prazo	0,00
		Provisões a L. Prazo	23.808.232,86
		Resultado Diferido	0,00
		TOTAL DO PASSIVO	24.533.579,67
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
		Especificação	Exercício Atual
		PATRIMÔNIO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL	
		Patrimônio Social	0,00
		Ajustes de Avaliação Patrimonial	12.164.665,22
		Resultados Acumulados	29.849.156,35
		Resultado do exercício	2.697.733,45
		Resultados exercícios anteriores	27.151.422,90
		TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	42.013.821,57
TOTAL DO ATIVO	66.547.401,24	TOTAL DO PASSIVO	66.547.401,24

Ativo Financeiro	13.012.803,25	Passivo Financeiro	0,00
Ativo Permanente	53.393.395,23	Passivo Permanente	24.533.579,67
SALDO PATRIMONIAL			42.013.821,57

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado –ID 436289 e Plano de contas Anuais – Demonstrativos 04 e 05.

105. Procedido ao exame das contas pertinentes ao balanço patrimonial, a Comissão de Auditoria desta Corte de Contas registrou que a situação do patrimônio financeiro é a seguinte:

Ativo Financeiro	R\$	13.012.803,25
(-) Passivo Financeiro	R\$	0,00
Saldo Financeiro (Superávit)	R\$	13.012.803,25

106. Conforme minuciosamente destacado alhures (item 2 deste voto), o superávit financeiro individualizado, excluídos os recursos e obrigações financeiros concernentes ao RPPS foi no valor de R\$ 3.188.492,19, havendo, portanto, equilíbrio financeiro.

4 – DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

107. Analisando a Demonstração das Variações Patrimoniais, verifica-se que o reflexo do resultado patrimonial do exercício na situação líquida inicial, resultou no saldo patrimonial a seguir demonstrado:

Descrição	R\$	Valor
1. Variação Patrimonial Aumentativa (DVP)	R\$	45.737.921,92
2. Variação Patrimonial Diminutiva (DVP)	R\$	43.040.188,47
3. Resultado Patrimonial apurado no período (1-2) - SUPERÁVIT	R\$	2.697.733,45

108. Subtraindo as variações patrimoniais aumentativas (R\$ 45.737.921,92), das variações patrimoniais diminutivas (R\$ 43.040.188,47), apura-se o resultado patrimonial superavitário de R\$ 2.697.733,45.

109. O reflexo do resultado patrimonial do exercício na situação líquida inicial resultou o saldo patrimonial a seguir demonstrado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Patrimônio Líquido do ano anterior ¹⁸	R\$	27.151.422,90
(+) Resultado Patrimonial do exercício (superávit)	R\$	2.697.733,45
Saldo Patrimonial	R\$	29.849.156,35

Fonte: 1467/16-TCER – Sistema de Contas Anuais – Composição e evolução das Variações Patrimoniais.

110. O saldo patrimonial do exercício anterior (patrimônio líquido), no montante de R\$ 27.151.422,90 em confronto com o resultado patrimonial do exercício (superávit), no valor de R\$ 2.697.733,45, consigna o novo saldo patrimonial (patrimônio líquido), no total de R\$ 29.849.156,35, o qual confere com a conta apresentada a este título no Balanço Patrimonial.

111. O corpo instrutivo em suas análises trouxe outra forma de evidenciar o resultado patrimonial, que é a interpretação do quociente do resultado das variações patrimoniais.

112. Esse quociente resulta da relação entre o total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o total das Variações Patrimoniais Diminutivas.

Tabela - Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais (2014 a 2016)

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1+2)	2014	2015	2016
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	38.591.583,18	47.577.411,60	45.737.921,92
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	34.797.407,38	37.910.900,25	43.040.188,47
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	1,11	1,25	1,06

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

113. A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município obteve, no exercício atual, superávit do resultado patrimonial. Ressalta-se, que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

5 – DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

114. O Executivo Municipal efetuou, no exercício, repasses de R\$ 1.134.192,00 para o Poder Legislativo, correspondendo a 6,97% da receita arrecadada no ano anterior, que foi de R\$ 16.267.189,97, portanto, inferior ao limite máximo legal de 7%, disposto no inciso I do artigo 29-A da Carta Magna, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 58/2009.

115. De acordo com as informações extraídas do processo 1186/2017/TCER, que versa sobre a prestação de contas da Câmara Municipal de Seringueiras – exercício de 2016, o Legislativo devolveu ao Executivo a importância de R\$ 5.768,31¹⁹.

6 – DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

116. Em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, o Tribunal 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.

¹⁸ Fonte: Processo 1467/16-TCER – versa sobre a prestação de contas do exercício de 2015

¹⁹ Dados extraídos às fls. 40 e 48/52 do documento sob ID 425824 – Proc. 1186/17.

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17

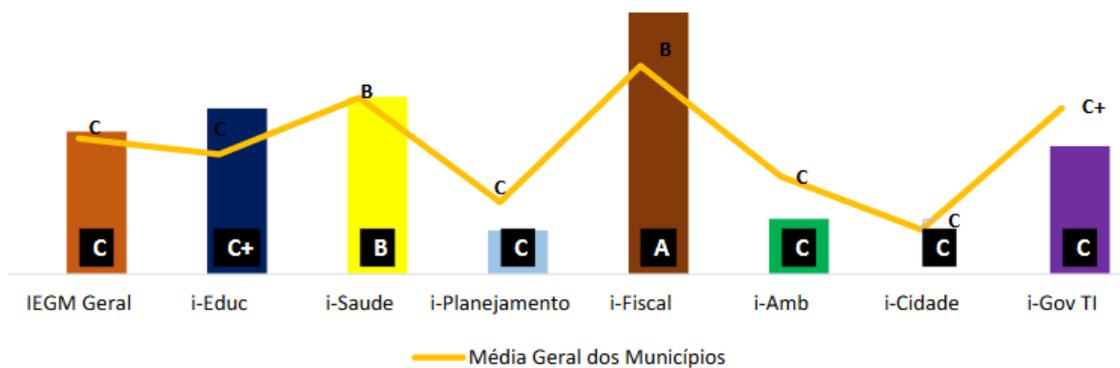


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

117. Os dados foram obtidos mediante autoavaliação dos municípios, que após mensuração das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, 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).

118. Os gráficos a seguir apresentam os resultados gerais alcançados pelo Município nos sete indicadores. Destaca-se que o Município teve suas respostas validadas pela equipe de fiscalização.

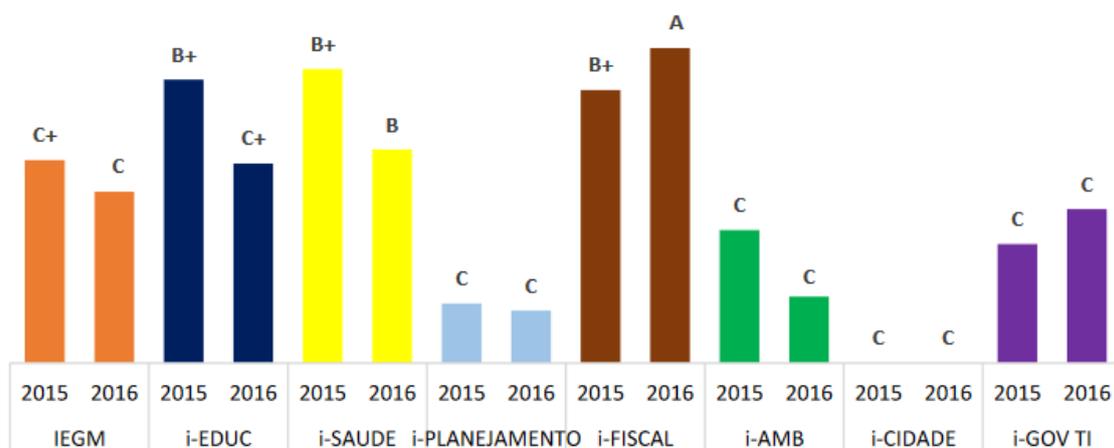
Gráfico - Indicadores do IEGM 2016 - Município vs. Média dos Municípios



119. Segundo atestou a unidade técnica, a nota obtida pelo Município em 2016 foi C (baixo nível de adequação), dentro da média dos municípios rondonienses, sendo que os indicadores da Educação e Fiscal se sobressaem.

120. Registrou, ainda, o baixo desempenho de Seringueiras, em relação à média dos municípios, dos indicadores do i-Saúde, i-Ambiental e i-Cidade, que obtiveram pontuação 0.

Gráfico - Indicadores do IEGM - Variação do Município - 2015-2016



121. Por fim, após analisar comparativamente os exercícios de 2015 e 2016, a unidade técnica consignou que o Município apresentou um decréscimo no exercício de 2016, posto que, saiu da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

faixa de pontuação “C+” em 2015 para “C”, em face da queda das notas do i-Educação, i-Saúde, e i-Ambiental. Registrou ainda, a melhoria do i-fiscal de faixa “B+” para “A”.

7 – DA GESTÃO FISCAL

122. A análise da gestão fiscal foi extraída dos autos de n. 4834/2016-TCER²⁰, bem como dos relatórios da unidade técnica.

123. O corpo técnico desta Corte ao realizar exame consolidado da gestão fiscal relativa aos 1º e 2º semestres de 2016 concluiu que restaram impropriedades. Assim, foi oportunizado nestes autos ao responsável o exercício do contraditório e da ampla defesa.

124. Dos dados apurados nas contas de gestão fiscal do exercício se extrai:

7.1 – Da Despesa com Pessoal

125. Relativamente aos gastos com pessoal o corpo técnico informa que foi no montante de R\$ 14.076.554,30, e índice verificado para essa despesa foi de 51,21% encontra-se em conformidade com o disposto no artigo 169 da Constituição Federal e a alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar Federal n. 101/00, que fixou como limite máximo para aquela despesa o percentual de 54% da RCL, conforme o quadro colacionado a seguir:

Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2016)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	14.076.554,30	772.337,66	14.848.891,96
2. Receita Corrente Líquida - RCL	27.487.787,58	27.487.787,58	27.487.787,58
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	51,21%	2,81%	54,02%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

126. Registre-se, que está Relatoria em consulta ao módulo SIGAP, em data de 29/03/2018, apurou que o valor relativo a Despesa Total com Pessoal informado na tabela acima (**R\$ 14.076.554,30**, com percentual de 51,21%), encontram-se em dissonância com o valor registrado no Demonstrativo da Despesa com pessoal (2º semestre), no importe de **R\$ 13.814.119,19**, equivalente a 50,26%. Veja:

²⁰ Processo que versa sobre os resultados das análises e acompanhamento da Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Seringueiras, realizados em todos os semestres do exercício financeiro de 2016, a fim de permitir uma visão global quanto ao cumprimento ou não das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, em atendimento ao disposto § 1º do art.6º da Resolução nº 173/2014/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% sobre RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	27.487.787,58	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	13.814.119,19	50,26
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) Executivo 54% e Legis. 6%	14.843.405,29	54,00
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) Exec. 51,30% e Legis. 5,70%	14.101.235,03	51,30
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) Executivo 48,6% e Legis. 5,40%	13.359.064,76	48,60

Fonte: SIGAP – Gestão Fiscal – acessado em data de 29/03/2018.

127. Apesar da inconformidade, verifico que os valores relativos aos Poderes Executivo e Legislativo (exercício de 2016), analisados de maneira consolidados e individual, respeitaram os limites de despesa com pessoal definido no artigo 20 da LRF.

7.2 – Dos Resultados Nominal e Primário

128. A meta fiscal do resultado nominal projetada para o exercício de 2016 previa uma redução o estoque da dívida fiscal líquida no montante de R\$ 202.673,08. O resultado apurado, de 722.391,39, demonstra que a meta não foi alcançada, devendo, portanto, ser determinado ao prefeito e a equipe responsável, que observem com mais acuro o planejamento e a elaboração das peças orçamentárias.

129. A tabela a seguir demonstra o resultado nominal do exercício de 2015 e 2016:

Tabela – Memória de cálculo da Meta de resultado nominal

Descrição	Apresentados (SIGAP Gestão fiscal)	Apurado (Auditoria)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	-3.363.272,42	-3.363.272,42
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	-3.136.340,15	-2.640.881,03
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	226.932,27	722.391,39
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-202.673,08	-202.673,08
5. % Realizado = (3/4)*100	-111,97	-356,43
6. % Variação = (4-3)/(4)*100	211,97	456,43
Situação (Atingida/Não Atingida)	Não atingida	Não atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

130. Relativamente ao resultado primário, que vem a ser a diferença entre receitas e despesas não financeiras ou primárias, constata-se que a meta fiscal foi atingida, tendo em vista que o resultado primário informado pela municipalidade até o 6º bimestre (no montante de R\$ 2.075.517,53) ultrapassou a meta fixada na LDO (R\$ 173.665,00), conforme tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Tabela - Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	32.584.027,35
2. Despesas Primárias	30.508.509,82
3. Resultado Primário (1-2)	2.075.517,53
4. Meta fixada na LDO	173.665,00
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

7.3 – Do Limite de Endividamento

131. O conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites é o da Dívida Consolidada Líquida, que é obtido deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros, líquido dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da LRF. A Dívida Consolidada, por sua vez, compreende o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

132. O montante da dívida consolidada líquida, excluído o RPPS, foi de R\$ 2.505.004,05, que, em cotejo com a receita corrente líquida do período (R\$ 27.487.787,58), resultou no percentual de 9,11%. Sendo, assim, o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo inciso II do artigo 3º da Resolução do Senado Federal n. 40/2001, conforme se demonstra a seguir:

Tabela – Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento

Dívida Consolidada Líquida	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida (a)	25.967.448,36	26.418.785,98	27.487.787,58
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R\$) (b)	-3.354.528,72	-3.197.023,39	2.505.004,05
% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)	-12,92	-12,10	9,11
% Limite para emissão do Alerta (108%)	108	108	108
% Limite Legal (120%)	120	120	120

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

8 – DAS REGRAS DE FINAL DE MANDATO

8.1 – Do cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 21, da Lei Complementar nº 101/00

133. Segundo o disposto no artigo 21 da Lei Complementar 101/00, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda: (a) as exigências dos artigos 16 e 17 dessa mesma lei complementar, e o disposto no inciso XIII do artigo 37 e no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal; e (b) o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

134. O parágrafo único do artigo 21 da citada lei complementar, diz também que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20.

135 Segundo atestou o corpo instrutivo, houve aumento das despesas (majorou em 5%) com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando a norma de regência, conforme se verifica pelo demonstrativo a seguir:

Tabela – Memória de Cálculo apuração da Despesa Total de Pessoal (DTP)

Descrição	Receita Corrente Líquida (RCL) (x)	Despesa Total com Pessoal (y)	Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (z) = (y/x)*100
1º Sem/2016	26.775.473,98	13.123.030,24	49%
2º Sem/2016	27.487.787,58	14.848.891,96	54%
Aumento (d) = (c-a)	712.313,60	1.725.861,72	5%

136. Apesar disso, a unidade técnica, manifestou-se pela emissão de Parecer Favorável às contas relativas ao exercício de 2016, do Município de Seringueiras, sob a responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva, por discordar da metodologia utilizada por esta Corte, *verbis*:

[...] Contudo, esta equipe técnica dissente dessa metodologia, entendendo ser mais adequada a interpretação de que a disposição do Parágrafo Único do artigo 21 da LRF está relacionada à edição de atos, nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato, que resultem em aumento de despesa com pessoal. Isto é, a simples edição do ato (decreto, lei, portaria, etc.) durante esse lapso temporal capaz de aumentar a despesa com pessoal, ainda que com impacto somente nos exercícios seguintes, deve ser considerado ato nulo.

Esse entendimento se justifica por considerar que é possível haver expedição de ato capaz de aumentar a despesa nos exercícios seguintes ao final do mandato, sem que seja percebido aumento efetivo do percentual da despesa com pessoal dentro do lapso temporal de 180 dias final de mandato, o que seria contrário à essência da LRF que é justamente prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio (futuro) das contas públicas.

(...)

137. Em análise as contas, o Representante Ministerial, ressalta que: *A equipe técnica não apresentou a comparação do 1º com o 2º semestre dos valores gastos exclusivamente pelo Poder Executivo. No entanto, considerando que no primeiro semestre foi gasto com DTP, de forma consolidada, a proporção de 49% da RCL, e no segundo semestre, apenas o Poder Executivo gastou 51,21%, fica evidente que houve aumento nas despesas com pessoal nos últimos 180 dias do fim do mandato.*

138. Em razão disso, empresto minha concordância ao parecer do *Parquet* de Contas, no sentido de que: *“... o ex-Prefeito se absteve de demonstrar as razões do aumento da despesa com pessoal no período vedado, a despeito de ter tido oportunidade de fazê-lo, razão pela qual não se pode afastar o apontamento.”* (Negritos no original).

139. A seguir, transcrevo trecho do Parecer nº 058/2018-GPGMPC, às fls. 591/600, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...] Como se sabe, a Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao final de mandato, culminando, a sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município.

In casu, caberia ao gestor comprovar, mediante a apresentação de firmes razões e documentos, que o aumento da despesa havido nos últimos 180 dias do mandato não se deu por motivos inerentes à sua própria vontade ou que decorreu de qualquer das exceções reconhecidas pela Corte como capazes de isentar o gestor de responsabilidade.

A corroborar tal entendimento, oportuno transcrever excerto do Voto condutor do Parecer Prévio n. 28/2013-Pleno (Proc. 1554/13/TCER), no qual a Corte manifestou-se pela reprovação das contas municipais de Vilhena, no exercício de 2012, o qual consubstancia a exata visão do Parquet acerca da forma adequada de aferir o cumprimento da norma em epígrafe:

15. Proibição de Assunção de Despesa com Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).

Das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às despesas com pessoal vocacionadas para o final do mandato, nenhuma assume tanta relevância como a constante do art. 21, parágrafo único, cujo teor é o seguinte:

Art. 21. Omissis

Parágrafo Único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A complexidade e a repercussão dessa vedação requerem análise mais detida.

De início, cabe lembrar que o intérprete não pode se prender apenas ao aspecto gramatical da norma jurídica, devendo se lançar ao exame do contexto em que está inserida e dos fins que tenciona atingir. Do contrário, as conclusões extraídas padecerão de fragilidade, por resultarem de análise que perscrutou apenas um dos aspectos da teoria dos signos.

Tais aspectos não serão olvidados neste momento e sua aplicação propiciará o deslinde de algumas divergências instaladas na doutrina.

O eminente Conselheiro do TCE/RS, Dr. Helio Saul Mileski, ao analisar o dispositivo sub examine teve o denodo de evidenciar sua finalidade, in verbis:

“A regra tem cunho de moralidade pública e visa a coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões”.

Na dicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“... o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. a intenção do legislador com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste".

Instalaram-se na doutrina duas correntes: de um lado, os que sustentam que o incremento de gasto com pessoal deve ser aferido tendo como referência proporção (percentual) da receita corrente líquida – RCL; de outro, os que afirmam que o paradigma é em valores absolutos, são os nominalistas.

Tal testilha tem desdobramentos que superam o mero academicismo.

Para os proporcionalistas, novas despesas com pessoal podem ser realizadas nos últimos 180 dias do mandato, desde que o percentual de referência não seja superado. Tal hipótese é possível tanto com a redução em valores absolutos da despesa com pessoal, de modo a compensar os novos gastos, quanto com o aumento da receita corrente líquida, sendo possível, neste caso, o incremento da despesa com pessoal em números correntes, sem que se materialize inobservância do indigitado parágrafo único.

É ilustrativo e merece transcrição o exemplo apresentado por Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi, ambos proporcionalistas, litteratim:

Admitindo que no mês de junho a despesa com pessoal do legislativo represente 3% da receita corrente líquida, referida Câmara poderá, naqueles cento e oitenta dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) e desde que atendam às restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997.

Para os nominalistas, ainda que ocorra aumento na receita corrente líquida, novos gastos com pessoal no período sob restrição somente são lícitos se forem precedidos de redução, no mesmo quantitativo, dos gastos com pessoal em números correntes.

Qual itinerário palmilhar?

O deslinde desta questão pressupõe análise contextualizada da Lei Complementar nº 101/00. As limitações de despesa veiculadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente as de pessoal, são construídas na forma de proporção da receita corrente líquida.

Destarte, não há motivo para que neste limite seja abandonado o método que permeia os demais lindes desta Lei.

Sobre a matéria pontificam com precisão Toledo Júnior e Ciquera Rossi:

Em suma, a apuração desse gasto [com pessoal] relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate [art. 21, parágrafo único] não poderia ser observada de maneira diversa.

Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, de dois ou de seis meses, mas, tão só, de doze meses. Aqui, a tese nominal perde fundamento vez que se ampara em cifras monetárias de apenas dois meses, o que antecede os cento e oitenta dias do final de mandato (junho) e o mês em que se quer criar despesas de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A despeito da contundência dos argumentos empregados pelos insígnis autores paulistas, entende-se que tal corrente não deve ser aplicada em sua forma pura.

Em pelo menos uma situação a posição proporcional deve ser combinada com a corrente nominal (corrente mista). Trata-se da hipótese em que ocorre diminuição da receita corrente líquida, mantendo, a despesa com pessoal, sua representação em valores absolutos.

Nesse caso, apesar do gestor não ter promovido nos últimos 180 dias do mandato nenhuma nova despesa com pessoal, operar-se-á elevação do dispêndio com pessoal em percentual da receita corrente líquida. A prosperar a tese proporcional pura, seria forçoso reconhecer a violação da baliza em tela.

Todavia, despiendo esforço para se depreender que não há se falar em ilícito nessa hipótese, pois, como não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade. Somente o ato que ocasiona o incremento é nulo e viu-se que na situação ventilada não houve atuação comissiva por parte do gestor que tenha por corolário novas despesas. Em outros termos, não há ato a ser nulificado, não havendo, por conseguinte, ilicitude.

Apenas se a redução da receita corrente líquida estiver combinada com o aumento de gasto com pessoal em números correntes é que estará caracterizada a infração à norma legal.

Com efeito, em regra deve ser aplicada a corrente proporcional pura e, na hipótese de redução da receita corrente líquida, a corrente mista.

Para que a violação legal reste concretizada é suficiente a edição de ato nos 180 dias finais do mandato, tendo o aumento de despesa com pessoal ocorrido nesse período ou no exercício seguinte.

Com isso, lei que promova aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição (últimos 180 dias do mandato), cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato seguinte caracteriza ofensa à norma em comento. Interessante registrar que a amplitude desta norma contrasta com a previsão correspondente da Lei nº 10.028 (Lei dos Crimes Fiscais).

O art. 359-G do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”.

Interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, apesar de não expressas.

Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas a seguir, o **que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado.**

I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;

II – Calamidade pública;

III – Crescimento vegetativo da folha;

IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;

V – Cumprimento de decisão judicial.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por tudo que se viu, consubstancia importante contribuição para a probidade da gestão pública, pois refreia o ímpeto perdulário dos gestores em fim de gestão ao cominar severas sanções.

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Feito esse apanhado teórico, enfrentar-se-á o caso concreto posto à apreciação desta Corte.

A ofensa ao parágrafo único do art. 21 da LRF não é de fácil verificação, pois o aumento da despesa nesse caso pode resultar de fatos que não guardam nenhuma correlação com os atos praticados pelo gestor. Ademais disso, há atos que, muito embora causem o incremento da despesa do período em restrição, não podem deixar de ser praticados pelo gestor.

Fácil ver que não basta a mera constatação do aumento da despesa do período, há se demonstrar as razões pelas quais o incremento ocorreu e, além disso, se era possível ao gestor contê-lo.

Por outro lado, diante da omissão do gestor em demonstrar que o incremento da despesa se deu por motivos alheios à sua vontade ou por atos que não podiam deixar de ser praticados, há que se presumir, com base no dever legal de prestar contas, pelo descumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF.

Dessa forma, além de aduzir as causas (excepcionais ou não) que suscitaram o aumento da despesa, deve o gestor, por meio da enunciação de valores detalhados, evidenciar como se deu a elevação dos gastos com pessoal, sob pena de manifestação desfavorável à aprovação das contas.

Ilustrativamente, a alegação do crescimento vegetativo da folha de pessoal deve ser acompanhada de demonstrativo que individualize os valores que compõem tal incremento, ou seja, as quantias relativas à progressão de carreira, aos anuênios e aos quinquênios etc.

Necessário, ainda, uma análise comparativa entre as despesas ocorridas no 1º semestre com as praticadas no 2º, de modo a indicar de quanto foi o incremento do período em análise.

Igual sistemática deve ser utilizada quando o aumento de despesa resultar de atos praticados em período diverso daquele que está sendo objeto de análise. Em suma, necessário que o gestor se desonere, por meio da apresentação de documentos idôneos, do dever legal de demonstrar que cumpriu o comando legal.

Por outro lado, as informações ofertadas pelo gestor devem ser objeto de cuidadosa análise por parte desta Corte, de modo a verificar se há uma correlação direta entre os dados ofertados e a alegações aduzidas.

O Controle Externo, ao examinar o cumprimento do comando legal em apreço, assentou que o Município, no período em restrição, elevou a despesa com pessoal em 0,50% em relação a receita corrente líquida.

Chamados aos autos, alegou o Prefeito, em síntese, que tal aumento ocorreu em razão da desoneração de impostos federais que compõem o fundo de participação dos municípios (FPM), em virtude do crescimento vegetativo da folha e em função do pagamento de direitos adquiridos de servidores, decorrente de ato expedido anteriormente ao período restritivo.

Ao final, afirmou que o aumento de 0,50% representa aproximadamente o valor de R\$ 160.398,98, que significa pouco mais de 3,16% do total da folha de pagamento do mês de dezembro de 2012.

Relativamente à alegação do decréscimo de arrecadação, tal assertiva, como bem demonstrou o Controle Externo, não pode ser acolhida, porquanto, ao invés de diminuição, o Município obteve incremento de receita, consoante transcrição a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

“Verifica-se que mesmo com um cenário desfavorável, como alega a atual administração, as transferências correntes de recursos do governo federal e estadual do exercício em tela, em relação ao anterior, tiveram aumento de 3,48% e, em relação a 2010, uma elevação de 28,75%. Por sua vez, as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no exercício analisado também apresentaram uma evolução positiva comparada com 2011 de 3,82% e de 36,73% com o de 2010. Assim, a arrecadação total do município obteve um incremento de 11,80% em relação ao ano anterior e de 39,05% comparado com o exercício de 2010.”

Quanto ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, convém dizer, em anuência à manifestação do MPC, que o gestor não se desonerou da obrigação de demonstrar que o incremento do gasto com pessoal constatado deu-se, exclusivamente, em razão de tal circunstância.

Ademais disso, tendo em vista o rol significativo de contratações ocorridas no período proibitivo, um total de 118 (cento e dezoito) servidores, é razoável inferir que o incremento apontado resultou, em sua maior parte, das admissões ocorridas no interregno em restrição, e não em virtude do aumento involuntário da folha.

De igual forma, não obstante a defesa tenha aduzido como causa do crescimento da folha a implementação de direito adquirido de servidores, deixou de enunciar os atos que, porventura, tenham embasado a concessão dos direitos pecuniários. Assim sendo, cumpre rechaçar tal alegação, já que se encontra desacompanhada de elementos probatórios.

Verifica-se dos autos que, muito embora a receita corrente líquida tenha sofrido um acréscimo (R\$ 1.014.685,47), o aumento da despesa com pessoal, por seu turno, foi ainda maior (1.175.084,45).

Fácil ver, portanto, que o gestor não se conduziu com a acuidade requerida pela lei, pois elevou a despesa com pessoal além do limite permitido, conforme enunciado no quadro abaixo:

APURAÇÃO DO AUMENTO DA RCL E DA DESPESA COM PESSOAL				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	VALOR R\$	DESPESA COM PESSOAL	VALOR R\$	DESPESA com PESSOAL em Relação à RCL
No 1º Semestre	135.525.626,32	No 1º Semestre	67.280.705,81	49,64%
No 2º Semestre	136.540.311,79	No 2º Semestre	68.455.790,26	50,14%
Aumento	1.014.685,47	Aumento	1.175.084,45	0,50%
Aumento Percentual	0,75%	Aumento Percentual	1,75%	

Acrescente-se, ainda, que o gestor deixou de indicar quando de sua defesa as razões e as circunstâncias que motivaram as 118 (cento e dezoito) contratações realizadas no interregno em restrição. Em outros termos, não se desincumbiu do dever legal de demonstrar que as admissões foram realizadas em função de situações excepcionais, vale dizer, que ocorreram por motivos alheios à sua vontade.

Muito embora o aumento da despesa com pessoal seja um percentual fracionado (0,50%), o contexto fático está a indicar que o gestor não agiu com a diligência necessária, pois, ao proceder às contratações no período proibitivo, não se limitou ao estritamente necessário ao atendimento das circunstâncias excepcionais, contendo a despesa ao mesmo patamar de crescimento da receita corrente líquida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Diante do exposto, em concordância com o entendimento técnico e ministerial, as Contas do Município de Vilhena devem receber manifestação desfavorável à sua aprovação.

Impositivo, ainda, determinar à Administração que, quando da comprovação do cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, apresente (i) o fluxo mensal de contratação e exoneração dos servidores admitidos no período proibitivo, (ii) o gasto mensal com pessoal do último ano de mandato (iii) o valor do crescimento vegetativo da folha, (iv) os valores atinentes à concessão da revisão geral anual, (v) a quantia concernente à readequação salarial porventura ocorrida, (vi) a importância relativa ao cumprimento de decisão judicial e, ainda, (vii) as circunstâncias e os motivos que ensejaram as admissões de pessoal no período em restrição, tudo isso acompanhado da metodologia de cálculo adotada. (Grifou-se)

Consoante extrai-se do elucidativo julgado, o aumento proporcional das despesas com pessoal, acompanhado de aumento da RCL, somado à ausência de justificativas para o crescimento do gasto no período restritivo, como constatado no caso em apreço, descumpra o preceito estatuído no art. 21, parágrafo único, da LRF.

Aliás, o Tribunal de Contas considera que esse incremento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato é falha gravíssima que se convola em rejeição das contas, consoante se extrai dos pareceres prévios exarados pela Corte, cujas ementas são, oportunamente, transcritas:

PARECER PRÉVIO Nº 20/2014 – PLENO²¹

Prestação de Contas. Prestação de Contas do Município de Seringueiras – exercício de 2012. Final de mandato. Constatação de irregularidade grave. Aumento das despesas com pessoal em razão da contratação de pessoal nos 180 dias antes do final do mandato. Descumprimento das regras de final de mandato. Parecer prévio pela não aprovação das contas. 1. “In casu”, dentre outras irregularidades evidenciou-se o aumento das despesas de pessoal dentro do período de 180 (cento e oitenta dias) do final do mandato, procedimento vedado consoante o teor do que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. 2. A Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao “final de mandato”, culminando, sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Município. 3. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Seringueiras, com espeque no art. 35 da LC n. 154/96, c/c 49, §1º, do Regimento Interno desta Corte. Precedentes Processos nº 1569/13 e 1485/13 – Decisão n. 311/2013 e 280/13; 1403/13, 1530/11, 1570/13 e 1554/13, Decisões n. 156/2013, n. 244/13, 270/13 e 265/13; 1596/13 – Decisões n. 271/13; 1534/13 e 1489/13 – Decisões nº 260/13 e 264/13. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 8/2014 – PLENO²²

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – EXERCÍCIO DE 2012. FINAL DE MANDATO. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADE GRAVE. AUMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL EM RAZÃO DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NOS 180 DIAS ANTES DO FINAL DO MANDATO. DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS DE FINAL DE MANDATO. PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS. 1. In casu, dentre outras irregularidades evidenciou-

²¹ Proc. 1588/2013.

²² Proc. 1610/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

se o aumento das despesas de pessoal dentro do período de 180 (cento e oitenta dias) do final do mandato, procedimento vedado consoante o teor do que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. 2. A Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao “final de mandato”, culminando, sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município. 3. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Porto Velho, com espeque no art. 35 da LC n. 154/96, c/c 49, §1º, do Regimento Interno desta Corte. Precedentes Processos nº 1569/13 e 1485/13 – Decisão nº 311/2013 e 280/13; 1403/13, 1530/11, 1570/13 e 1554/13, Decisões nº 156/2013, nº 244/13, 270/13 e 265/13; 1596/13 – Decisões nº 271/13; 1534/13 e 1489/13 – Decisões nº.

260/13 e 264/13. Unanimidade

PARECER PRÉVIO Nº 27/2013 - PLENO²³

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Primavera de Rondônia. Exercício de 2012. Aumento de gastos com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato. Contratação de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira. Realização de despesas em fim de mandato sem prévio empenho. Abertura de créditos adicionais com recursos fictícios. Parecer pela não aprovação das contas. Recomendações e determinações legais. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 20/2013 – PLENO²⁴

Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Parecis. Exercício de 2012. Aumento de gastos com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final do mandato. Contratação de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira. Parecer pela não aprovação das contas. Recomendações e determinações legais. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 31/2013 – PLENO²⁵

Prestação de Contas. Município de Chupinguaia – Exercício de 2012. Desequilíbrio financeiro da gestão. Aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final de mandato. Omissão em empenhar despesas liquidadas relativas às contribuições previdenciárias (INSS), auxílio alimentação, contas telefônicas, energia elétrica, exonerações, passagens etc., causando descontrole orçamentário e financeiro na gestão. Discrepância do valor da retenção e da aplicação do Fundeb. Divergência entre o balanço patrimonial e o demonstrativo da dívida ativa. Parecer pela reprovação das Contas. Determinação para correção e prevenção. Unanimidade.

PARECER PRÉVIO Nº 32/2013 - PLENO²⁶

²³ Proc. 1534/2013.

²⁴ Proc. 1489/2013.

²⁵ Proc. 1570/2013.

²⁶ Proc. 1596/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Constitucional. Prestação de Contas Anuais. Município de Alto Paraíso – exercício de 2012. Cumprimento dos índices de educação, saúde, gasto com pessoal e repasse ao Legislativo. Excessiva alteração orçamentária. Situação financeira bruta e líquida superavitária. Descumprimento ao parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Determinações para correção e prevenção. Parecer desfavorável à aprovação das contas. Unanimidade.

Assim, a despeito da divergência do corpo técnico acerca da metodologia utilizada por essa Corte, o MPC entende que o injustificado aumento nominal e proporcional da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal de Seringueiras, no exercício de 2016, impõe o opinativo de reprovação²⁷ das presentes contas.

(...)

140. Nesse contexto, destaco ainda que o percuciente parecer elaborado pelo ilustre Procurador Adilson Moreira de Medeiros (ID 573401), traz a lume, a questão, por meio de vários precedentes²⁸ acerca do alcance do artigo 21, parágrafo único, da LRF, no tocante a aplicabilidade aos titulares de todos os poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira e, quanto ao tema, entendo que não há controvérsia, restando assentado nesta Corte de Contas, que a infringência ao mencionado dispositivo da norma, é mais que suficiente para ensejar a emissão de parecer desfavorável ao julgamento das contas, e, como essa questão já se encontra superada, julgo desnecessária sua retomada.

8.2 – Do cumprimento ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00

141. Segundo o disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/00, é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 20 da mesma lei, nos últimos dois semestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Ainda no parágrafo único do mesmo artigo, na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

142. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para apuração do cumprimento desta regra, deve-se utilizar do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

143. Segundo atestou o corpo técnico, as disponibilidades de caixa foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2016, cumprindo, assim, as disposições do art. 42 da LRF.

9 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

144. O principal objetivo dos Regimes de Previdência Própria - RPPS (entidades ou Fundos de Previdência) é o de assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus

²⁷ Nesse ponto, urge divergir da opinião técnica, que foi no sentido de aprovar com ressalvas as presentes contas.

²⁸ Processos nº 1569/13 e 1485/13 – Decisão n. 311/2013 e 280/13; 1403/13, 1530/11, 1570/13 e 1554/13, Decisões n. 156/2013, n. 244/13, 270/13 e 265/13; 1596/13 – Decisões n. 271/13; 1534/13 e 1489/13 – Decisões nº 260/13 e 264/13, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

segurados. Para tanto deve gerar receitas em regime de capitalização ou em regime combinado de capitalização para aposentadorias e capitalização/repartição para concessão dos benefícios de pensão.

145. A Corte de Contas realizou auditoria nos RPPS com o intento de verificar, entre outros aspectos, a conformidade dos repasses das contribuições, o equilíbrio financeiro e atuarial, assim como a transparência.

146. A auditoria previdenciária realizada na unidade gestora do Município de Seringueiras deu origem aos autos de n. 1021/2017-TCER. O corpo técnico após auditar e analisar a gestão previdenciária do Município opinou que aquela gestão, exceto por algumas irregularidades verificadas no decorrer da auditoria, está em conformidade com as disposições do art. 40 da Carta Magna.

147. Por fim, salientou que foram exaradas no processo específico da fiscalização (nº 1021/2017-TCER) *“diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Município”*.

148. Do examinado destaca-se:

9.1 – Do Repasse das Contribuições

149. No tocante ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2016, tanto dos valores descontados dos servidores, quanto os relativos à contribuição patronal e parcelas de acordos de parcelamentos celebrados em exercícios anteriores, a Unidade Técnica apontou a seguinte falha:

[...] a) Não foram integralmente recolhidas ao RPPS as contribuições patronais do período, sendo os valores não recolhidos no exercício objeto de Parcelamento de Débitos.

150. Apesar da grave falha apontada, a equipe de trabalho emitiu parecer favorável à aprovação das contas. Todavia, o representante ministerial discorda do posicionamento técnico por entender que a falha *...“encontra-se claramente configurada nos presentes autos, assim como no Processo n. 1021/17, razão pela qual o MPC, à luz do entendimento firmado por essa Egrégia Corte de Contas, que foi 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, que ocasionam juros e multas ao Município, ensejam, per si, a reprovação das contas anuais²⁹, reforça o entendimento de que essas contas não merecem aprovação.* (Negritos e grifo no original).

151. Quanto a gravidade do apontamento, empresto minha concordância ao Parecer Ministerial, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir. Prossigo.

9.2 – Do Resultado Previdenciário do Exercício

152. Este tópico corresponde ao confronto entre as receitas e despesas previdenciárias realizada no exercício. O quadro a seguir detalha o resultado dos exercícios de 2013 a 2016:

²⁹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Tabela - Resultado Financeiro Previdenciário (2013 a 2016)

Discriminação	2013	2014	2015	2016
1. Receitas Previdenciárias RPPS	1.840.173,22	1.571.767,03	1.853.862,93	2.880.389,54
2. Despesas Previdenciárias RPPS	243.539,89	303.524,91	415.613,81	435.252,36
3. Resultado Financeiro Previdenciário (1-2)	1.596.633,33	1.268.242,12	1.438.249,12	2.445.137,18

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

153.

O quadro evidencia que o resultado previdenciário foi superavitário, uma vez que as receitas foram maiores que suas despesas.

9.3 – Do Patrimônio Previdenciário e Equilíbrio Atuarial

154. Da análise do comportamento das receitas e despesas previdenciárias e consequentemente do equilíbrio atuarial por meio do Balanço Patrimonial e da avaliação atuarial, o corpo técnico assim concluiu (fls. 43/44 – ID 560776):

[...] O Patrimônio previdenciário é entendido como o conjunto dos ativos (disponibilidades e bens) e passivos (obrigações de benefícios a pagar) os quais devem estar equilibrados, sendo esta verificação realizada por meio de estudo atuarial que leva em consideração os dados econômicos, financeiros e demográficos dos segurados para medir a extensão das obrigações e indicar o financiamento necessário (Plano de Custeio).

O ativo previdenciário é composto por recursos financeiros que compõe a Carteira de Investimentos do RPPS, em razão da obrigatoriedade de formação de poupança para atender ao fluxo futuro de pagamento de benefícios, em obediência ao equilíbrio atuarial relacionado ao regime de capitalização. Já o passivo previdenciário apresenta a valor presente o fluxo das obrigações projetadas já diminuído das receitas estimadas, apuradas atuarialmente.

O município demonstrou no exercício de 2016 a seguinte composição do patrimônio previdenciário.

Tabela - Resultado Atuarial Previdenciário (R\$)

Discriminação	2016
1. Ativo Previdenciário	13.012.803,25
2. Passivo Previdenciário	24.184.498,46
3. Resultado Atuarial Previdenciário (1-2)	-11.171.695,21

Fonte: Avaliação Atuarial

O resultado dessa avaliação evidencia que o fluxo normal de entrada de receitas e os recursos já capitalizados (ativos) não serão suficientes para cobertura do fluxo futuro de pagamento de benefícios dos segurados, portanto, há um resultado deficitário de R\$11.171.695,21, no entanto, a Administração instituiu um plano de amortização do déficit atuarial, atendendo ao princípio do equilíbrio atuarial (Artigo 40 da Constituição Federal).

Destaca-se que o resultado deficitário corresponde ao saldo faltante no ativo para cobertura das obrigações e representa o serviço passado, no qual, o custeio previdenciário foi inadequado, que pode ter sido causado por: alíquota insuficiente, ausência de repasses, erros nas projeções das despesas e ainda ausência do retorno

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

financeiro esperado com a capitalização do recurso (retorno da Carteira de Investimento), o que evidencia a tendência de o déficit previdenciário ser sempre crescente.

155. No tocante a irregularidade, é de se consignar que tramita nesta Corte, processo específico da auditoria realizada no Instituto Previdenciário, ocasião em que fora abordado de forma mais aprofundada as questões atuariais, assim como foram tecidas determinações ao gestor com vista às correções das deficiências e irregularidades identificadas na auditoria, de forma que estas falhas não influenciam a análise destas contas, uma vez que existem elementos mais que suficientes para emissão de juízo acerca da gestão sob a responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva.

9.4 – Da Transparência da Gestão Previdenciária

156. O resultado da avaliação quanto a esse aspecto revelou deficiências na transparência dos resultados previdenciários, comprometendo a compreensão e avaliação pelos usuários da informação.

157. Destacam-se entre as deficiências encontradas as seguintes ocorrências: (i) ausência de Portal Eletrônico; e (ii) ausência de informações de publicação obrigatória (legislação previdenciária, demonstrações financeiras, relatórios da gestão dos investimentos, relatório das atividades do Conselho, etc.).

10 – DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NAS CONTAS DE GOVERNO

158. Nas Contas do Governo do Chefe do Executivo Municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

159. Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, foram analisadas as informações constantes das Contas de Governo do Chefe do Executivo Municipal do exercício de 2015 (Acórdão APL-TC 00375/16), para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas.

160. A unidade técnica destacou que a maioria das determinações ou foram atendidas ou ainda estão em andamento. Todavia, como a apreciação das contas do exercício de 2015 ocorreu em 16/11/2016, sendo o decisum publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado em 18/11/2016 e o gestor notificado em 30/11/2016, entendo que não houve tempo hábil para cumprimento integral da decisão no exercício de 2016, devendo as determinações “em andamento” e “não atendidas” serem ponto de verificação nas contas do exercício de 2017.

11 – DO CONTROLE INTERNO

161. A Controladoria interna emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria (ID 436285), opinando pela aprovação das contas. Juntamente, foi encaminhado o pronunciamento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

atual Prefeita, certificando que tomou conhecimento das conclusões constantes dos relatórios e pareceres emitidos pelo controle interno, sobre as contas de 2016.

162. Compulsando as peças elaboradas pelo órgão de controle interno, constata-se que estas constam apenas breve relato da situação orçamentária e financeira do Município, do atingimento das metas de resultado nominal e primário e cumprimento dos limites legais com a educação, saúde, repasse ao legislativo e despesa com pessoal.

163. A despeito da grave irregularidade ocorrida na gestão relativa ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, ocasionando descumprimento do art. 21 da LRF, o órgão de controle interno opinou pela regularidade das presentes contas, apesar de ter sido alertado pelo órgão de contabilidade do Município, conforme se depreende da documentação encartada sob ID 500512, na defesa apresentada pelo contador Cesar Gonçalves de Matos³⁰, em total afronta as disposições legais pertinentes, entendo que aquele órgão não está cumprindo seu mister, que é fiscalizar e garantir maior eficiência e eficácia nas ações do governo, bem como o de auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

164. No tocante a irregularidade, o Controlador Interno Jerrison Pereira Salgado foi chamado aos autos mediante Mandado de Audiência 0284/2017-DP-SPJ (ID 82172). Em resposta, protocolizou a defesa sob o nº 12050/17 do ID 499981, aduzindo o que segue:

[...] O Defendente JERRISON PEREIRA SALGADO é parte ilegítima para responder passivamente no presente feito, uma vez que só foi nomeado para o Cargo de Controlador Geral da Prefeitura de Seringueiras em 03/01/2017 (doc.anexo), não podendo responder por supostas irregularidades anterior a sua nomeação a frente da Controladoria.

Importante frisar, que as irregularidades apontadas no Processo em questão referem-se à Prestação de Contas do Exercício de 2016. Embora seja servidor de carreira do Município o Defendente não ocupava o Cargo de Controlador da Prefeitura naquele exercício, sendo que tal função era ocupada pela Servidora MARIA APARECIDA CORREA - CPF. Nº 242.261.145-72 (doc. anexo), que atualmente trabalha na Controladoria do Município de São Miguel do Guaporé-RO.

Registra-se também, que o fato do Defendente ter encaminhado o Relatório Anual do Controle Interno referente ao exercício de 2016, não pode ser considerando responsável ou atribuído responsabilidades por supostas irregularidade, visto que como já frisado apenas encaminhou os documentos como recomendado por esta Corte de Contas, razão que tal ato não o torna legítimo passivamente para responder nos autos, o que desde já requer a sua exclusão como responsável.

Neste sentido, necessário se faz a Notificação da senhora MARIA APARECIDA CORREA, para que querendo faça sua defesa quantos às irregularidades apontadas, ao tempo que Requer a exclusão da responsabilidade do Defendente nos presentes autos.

(...)

165. E para confirmar sua defesa, anexou cópia de sua nomeação, Portaria nº 002/GAB/PMS/2017, de 03 de janeiro de 2017, sob o ID 499981.

³⁰ Na documentação protocolizada nesta Corte sob o nº 12106/17, o contador do Município de Seringueiras **alerta**, mediante os Ofícios 020/2016, de 20/06/16 e 031/Contabilidade/2016, de 10/08/16), os órgãos responsáveis, Controladoria Interna e Prefeito, sobre a vedação estampada no art. 21 da LRF. Negritei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

166. Compulsado a documentação constante do referido documento, verifico que assiste razão ao defendente, pois a responsável pelo Controle Interno, conforme se depreende do Processo nº 0885/17-TCER (apenso) era Maria Aparecida Correa, CPF nº 242.261.142-72 (Portaria 223/GAB/PMS/2013, de 01/07/2013). No entanto, não foi dado o devido contraditório a controladora à época, de forma que a irregularidade permanece.

167. Diante desses fatos, há que se perseguir em autos apartados a responsabilização do agente responsável, neste caso, a Controladora Maria Aparecida Correa e o Prefeito Armando Bernardo da Silva, para o fim de assegurar a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

168. Por fim, ainda atinente ao Controle Interno, importante destacar que foram aprovadas por este Tribunal de Contas, por meio do Conselho Superior de Administração (CSA), duas novas normas que estão diretamente ligadas aos sistemas de controle interno, quais sejam: Instrução Normativa n. 44/2015 e Decisão Normativa n. 002/2016.

169. Destarte, deve a atual Prefeita observar o contido no atual regramento, de modo a acompanhar as inovações e aprimoramentos verificados ultimamente nos controles internos.

12 – DA SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

170. As prestações de contas relativas aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 receberam parecer favorável à aprovação com ressalvas pelo Egrégio Plenário desta Corte Contas, como está a demonstrar o quadro a seguir:

Exercício	Processo	Data do Julgamento	Parecer
2013	1147/2014 ³¹	11/12/2014	Favorável à aprovação com ressalvas
2014	1675/2015 ³²	15/10/2015	Favorável à aprovação com ressalvas
2015	1467/2016 ³³	16/11/2016	Favorável à aprovação com ressalvas

Fonte: PCE desta Corte. Acesso em 14 de março de 2018.

13 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

171. Os atos praticados pela Administração foram objeto de auditoria por parte deste Tribunal, ocasião em que a Equipe Técnica destacou uma série de irregularidades as quais foram devidamente comunicadas aos agentes responsáveis por meio dos mandados de audiência encartados aos autos, ID 482169, 482170, 482172, 538595, 538596, 538598, 541287, 541288 e 541289.

172. A documentação apresentada pelos jurisdicionados foram todas analisadas pelo Corpo Técnico, que em sua peça técnica conclusiva (fls. 489/490 e 538/539 do ID 560776), elencou as seguintes falhas a seguir transcritas:

[...]2.1.2. Base para opinião com ressalva

[...]

³¹ Parecer Prévio 44/2014-PLENO – relatoria do Conselheiro Edilson de Sousa Silva.

³² Parecer Prévio 20/2015-Pleno – relatoria do Conselheiro Edilson de Sousa Silva.

³³ Parecer Prévio PPL-TC 00036/16– minha relatoria

Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião. Destaca-se que as inconsistências são relevantes, porém não generalizadas. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 9.801.619,53;
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.912.183,89;
- iii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 311.957,04; e
- iv. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias em R\$ 376.265,60.

[...]

3.3. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

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

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA), em face da:

(a) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (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 normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) 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 (e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

ii. Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$233.024,01;

iii. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato; e

iv. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1.870 de 23 de junho de 2014 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

173. De tudo o quanto foi exposto, o Corpo Técnico emitiu Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas pertinentes ao exercício de 2016, do Município de Seringueiras (peça técnica sob ID 560776).

174. Devidamente instruídos os autos aportaram no Ministério Público de Contas, ocasião em que o representante ministerial, por meio do Parecer 0058/2018-GPGMPC (fls. 575/613 do ID 573401), divergiu do opinativo técnico, em razão da gravidade das irregularidades atinentes a: **(a)** aumento proporcional das despesas com pessoal, acompanhado de aumento da RCL, somado à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ausência de justificativas para o crescimento do gasto no período restritivo; e **(b)** 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, que ocasionam juros e multas ao Município.

175. De acordo com o *Parquet* de Contas, as irregularidades são graves e por si só, ensejam a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas. Nesse sentido opinou pela emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas anuais do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade Prefeito Armando Bernardo da Silva.

176. Pois bem. Do acervo processual, observo que restou evidenciado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (30,48% na MDE); aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (62,94%); ações e serviços públicos de saúde (27,02%); bem como regularidade nos gastos com pessoal (50,26 %) e nos repasses ao Legislativo (6,97%).

177. É importante registrar, conforme exposto amiúde no item 6 deste voto, que a nota obtida pelo Município de Seringueiras no que se refere ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi “C” (baixo nível de adequação), que pode ser atribuída à queda acentuada dos indicadores do i-Educação, i-Saúde e i-Ambiental. Já a melhoria do indicador do i-Fiscal foi suficiente para elevar a faixa de “B+” para “A”.

178. No que tange à educação, o IDEB alcançado nos anos iniciais (4^a série/5^o ano) foi de 5,2, superior à meta projetada para o período que era de 5,1. Quanto aos anos finais (8^o/9^o anos), o município não apresentou resultados, presumindo-se que este não está no rol dos 19 municípios que participaram da avaliação do IDEB nos anos finais. Ressaltando que os dados do IDEB são alusivo ao ano de **2015**.

179. Da avaliação feita na gestão do serviço de transporte escolar, a comissão de auditoria deste Tribunal concluiu que, não obstante as condições dos serviços ofertados não estarem de acordo com a legislação, estes são percebidos de maneira satisfatória pelos alunos. Mas, o fato de haver um percentual considerável de alunos insatisfeitos exige da Administração adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados.

180. De outro tanto, observou-se que o Poder Executivo encerrou o exercício com superávit financeiro de recursos livres no valor de R\$ 3.751,63 e vinculados no valor de R\$ 2.895.082,15 (demonstrativo de fls. 475/476 da peça técnica sob ID 560773).

181. O resultado patrimonial do Executivo Municipal de Seringueiras, na ordem de R\$ 29.849.156,35, também foi superavitário.

182. No que tange a atuação do órgão de controle interno, o corpo instrutivo não procedeu análise quanto a sua atuação, e fazendo-se uma análise das peças elaboradas pelo órgão, constata-se breve relato da situação orçamentária e financeira do Município, das metas dos resultados nominal e primário e cumprimento dos limites legais com a educação, saúde, repasse ao legislativo e despesa com pessoal, sem qualquer registro quanto a legalidade dos atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo, apontando o cumprimento ou não das regras de fim de mandato.

183. O relatório de auditoria também não consigna qualquer informação quanto as medidas adotadas pela Administração para rever os créditos inscritos em dívida ativa; bem como não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

tece qualquer consideração quanto a legalidade, efetividade e eficiência do convênio celebrado entre o Município e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – sessão Rondônia, mensurando seu reflexo no recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa.

184. Ainda sobre o controle interno, importante destacar que foi aprovada por este Tribunal de Contas, por meio do Conselho Superior de Administração (CSA), a Decisão Normativa n. 002/2016 que estabelece as diretrizes gerais sobre a implementação e operacionalização do sistema de controle interno para os entes jurisdicionados.

185. Destarte, deve a atual Prefeita observar o contido no atual regramento, de modo a acompanhar as inovações e aprimoramentos verificados ultimamente nos controles internos, bem como deve o órgão de controle interno aprimorar sua fiscalização, apontando em seu relatório as irregularidades porventura constatadas, bem como mensurar a efetividade do convênio firmado entre o Município e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Rondônia para o incremento da arrecadação da dívida ativa; a qualidade do portal da transparência; o cumprimento das determinações da Corte de Contas; o exame da conformidade nos repasses de recursos para custeio da dívida constituída em precatórios; e o registro das providências adotadas para regulamentar o órgão de controle interno nos termos da Decisão Normativa nº 002/2016-TCER.

186. Com relação às metas fiscais, observa-se que a meta de resultado primário foi atingida, contudo, a do resultado nominal, não alcançou seu objetivo.

187. Da análise das contas verificou-se houve a observância quanto a regra do art. 42, da Lei Complementar Federal 101/00 da qual verifico que esta foi observada visto que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016.

188. Todavia, houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, em descumprimento ao art. 21, parágrafo único da LRF, Lei Complementar Federal 101/00.

189. No tocante à infringência acima, cumpre anotar que este Tribunal de Contas já possui entendimento pacificado no sentido de que o aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo é irregularidade grave o suficiente a ensejar, por si só, a emissão de parecer pela não aprovação das contas. Nesse sentido discordo do parecer técnico e acolho o entendimento adotado pelo Ministério Público de Contas, e dele me utilizo para decidir por seus próprios fundamentos.

190. Registro ainda, a inércia do controle interno municipal, que mesmo ante a existência de graves irregularidades suficientes a inquinar as presentes contas (aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato), mesmo alertada pelo setor de contabilidade, manifestou-se pela regularidade das contas, descumprindo, assim, o disposto no art. 74 do Constituição Federal, restando, desse modo, caracterizada a responsabilidade da Controladora Interna ante a sua omissão.

191. Ressalte-se que o relatório anual de auditoria interna subscrito pela Controladora Maria Aparecida Correa foi elaborado de forma superficial, sem apontar e alertar o gestor acerca das graves irregularidades havidas na gestão e evidenciadas ao longo deste voto.

192. Assim, em face da gravidade da sua conduta, imperativo proceder, em autos apartados, o devido apuratório da responsabilidade da agente responsável pelo controle interno,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

senhora Maria Aparecida Correa e/ou de quem houver concorrido na prática dos atos inquinados, concedendo-lhes o direito ao contraditório, disso dando-lhes ciência.

193. Remanesceram, ainda, as seguintes irregularidades: **(i)** superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa; **(ii)** superavaliação do saldo da Dívida Ativa; **(iii)** subavaliação de passivo exigível a curto prazo; **(iv)** representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias; **(v)** não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA); **(vi)** falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições das normas de regência, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros; **(vii)** infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO, em face do não atingimento da meta de resultado nominal; **(viii)** infringência ao artigo 40 da Carta Magna, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal; e **(ix)** 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, que ocasionam juros e multas ao Município.

194. Por derradeiro, ratifico *in totum* as determinações e recomendações entabuladas no Parecer do Representante Ministerial, Adilson Moreira de Medeiros, as quais, peço vênica para decidir *aliunde*.

195. Assim, a vista do exposto e tudo mais que dos autos consta, ante a constatação de que remanesceram irregularidades gravosas que maculam a presente prestação de contas, divergindo do parecer técnico e acolhendo o judicioso parecer do Parquet de Contas, é que submeto a este egrégio Plenário voto no sentido de:

I – Emitir parecer prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

i. Superavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 9.801.619,53;

ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.912.183,89;

iii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 311.957,04;

iv. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias em R\$ 376.265,60.

v. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 887/13 - PPA, Lei nº 994/15 - LDO e Lei nº 1015/15 - LOA), em face da:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- a) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- 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 normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- d) 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
- e) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- vi. Falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária de despesas, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$ 233.024,01;
- vii. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato;
- viii. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1.870 de 23 de junho de 2014 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal;
- ix. Infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER.

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Seringueiras, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Armando Bernardo da Silva - Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal;

III – Determinar, via ofício, a atual Prefeita do Município de Seringueiras, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que independente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure em realização de despesas sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, e ainda, promover:

- a) adequação do fluxo de caixa para o regular recolhimento das contribuições previdenciárias no vencimento, cumprindo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme art. 8º da LRF; e
- b) ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

– Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados.

IV – Determinar, via ofício, a atual Prefeita ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente:

a) rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) procedimentos de conciliação; (ii) controle e registro contábil; (iii) atribuição e competência; (iv) requisitos das informações; (v) fluxograma das atividades; e (vi) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

c) rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de registro e consolidação; (iv) requisitos das informações; (v) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (vi) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (vi) lista de verificação para o encerramento do exercício e (vii) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

e) manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (ii) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (iii) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (iv) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (v) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (vi) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (vii)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

i. estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;

vi. realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

viii. criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

ix. adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

x. criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle;

xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66;

xii. atentar para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4135/2016, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

xiii. adotar medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes; e

xiv. adotar urgentes medidas, caso o município ainda não utilize o protesto extrajudicial e das instituições de proteção ao crédito (SPC/SERASA), nesse sentido, haja vista que a Corte firmou entendimento no sentido de que a não utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, configura descumprimento das decisões da Corte de Contas, o que poderá ensejar, per si, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

g) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo nº 4135/2016/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

h) adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

V – Determinar à Controladoria Geral do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações deste Voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo deste Tribunal de Contas, que por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2018, o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste voto, bem como, realize a análise das graves falhas³⁴ à luz da jurisprudência firmada por essa Egrégia Corte, fundamentando seu opinativo nas decisões anteriormente exaradas, ainda que discorde delas em algum ponto, sob pena de prejudicar a atuação do *Parquet* e da própria Corte, à medida que, ao se posicionar contrariamente aos entendimentos firmados e devidamente fundamentados, impede ou dificulta que sejam os responsáveis chamados a apresentar justificativas para as impropriedades de maneira célere;

VII – Determinar a exclusão da responsabilidade imputada nas Decisões em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 00278/17 do ID 480876; DM-GCJEPPM-TC 00449/17 do ID 536816 e DM-GCJEPPM-TC 454/17 do ID 539879, de Jerrison Pereira Salgado - CPF nº 574.953.512-68, em razão de as impropriedades remanescentes a ele atribuídas, não serem de sua responsabilidade;

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade da Controladora Maria Aparecida Correa – CPF nº 242.261.142-72, e do Prefeito Armando Bernardo da Silva - CPF nº 157.857.728-41, bem como daqueles que concorreram com as seguintes irregularidades: aumento da despesa total com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e a expedição de parecer e certificado de auditoria de forma incompatível

³⁴ No caso, o aumento das despesas com pessoal no fim do mandato e o repasse a menor das contribuições previdenciárias.
Acórdão APL-TC 00118/18 referente ao processo 01591/17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

com a realidade, cujas condutas caracterizam obstrução à ação fiscalizatória do Tribunal de Contas, em ofensa ao inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, caracterizando ainda, possíveis práticas de atos contrários aos princípios da Administração Pública:

- a) relatório anual do controle interno (documento do ID 436285, fls. 01/20– aba Peças/Anexos/Apensos do PC'e);
- b) relatórios quadrimestrais do controle interno (documentos sob ID 352664, 398374 e 398464, do processo em apenso nº 885/17);
- c) relatórios da unidade de controle externo (documentos ID 480065, 436285, 560773 e 560776);
- d) decisões em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 00278/17 do ID 480876; DM-GCJEPPM-TC 00449/17 do ID 536816 e DM-GCJEPPM-TC 454/17 do ID 539879;
- e) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documentos dos ID 499981, 500512, 549279 e 553477);
- f) parecer ministerial n. 0058/2018-GPGMPC (documento ID 573401);
- g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

IX – Dar ciência da decisão:

a) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, alterado pela LCE nº 749/2013³⁵ informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

b) via ofício ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, decisão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Seringueiras, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário.

É como voto.

³⁵ IV - pela publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para interposição de recursos, pedido de reexame e recolhimento da dívida a que se refere o artigo 19 e seu parágrafo único desta Lei Complementar. (Incluído pela LC nº.749/13). (Repristinada através de concessão de liminar TJ/RO nº 0005270-31.2014.8.22.0000).

Em 19 de Abril de 2018



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR