



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PARECER N. : 0234/2016-GPGMPC

PROCESSO N.: 1353/2015
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DE
CACAUÂNDIA - EXERCÍCIO DE 2014
RESPONSÁVEL: EDMAR RIBEIRO AMORIM – PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo de Cacaulândia, relativa ao exercício de 2014, de responsabilidade do Exmo. Sr. Edmar Ribeiro de Amorim – Prefeito.

Os autos aportaram no Tribunal de Contas para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC n. 154/1996) c/c artigo 49, §1º, do Regimento Interno da Corte.

Cumprir registrar que os atos de gestão praticados no exercício de 2014 foram objeto de Inspeção Especial (processo n. 1827/2014) conforme assentado pelo corpo técnico às fls. 883.

Ademais, as vertentes contas anuais de governo foram prestadas em 26.03.15, conforme Ofício n. 022/CG/2015, portanto, dentro do prazo máximo estipulado no art. 52, alínea “a”, da Constituição Estadual.

No mais, as demonstrações contábeis foram elaboradas de forma consolidada às do Instituto Municipal de Previdência Social, sendo os resultados devidamente segregados pelo corpo técnico quando da análise das contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em sua análise inaugural (fls. 883-923), a unidade instrutiva irrogou várias irregularidades ao Chefe do Poder Executivo, parte advinda dos autos da Gestão Fiscal¹, sendo que por uma o Alcaide foi responsabilizado solidariamente à Controladora, Senhora Jeanne Gomes dos Santos, como se observa abaixo:

12.1 - de responsabilidade de EDMAR RIBEIRO DE AMORIM - Prefeito:

- a) descumprimento da alínea *j* do inciso VI do artigo 11 da Instrução Normativa nº 013/TCERO-2004, pelo não envio do ato de nomeação da comissão de elaboração dos inventários físico-financeiros dos bens móveis e imóveis (item 2);
- b) descumprimento da alínea *s* do inciso VI do artigo 11 da Instrução Normativa nº 013/TCERO-2004, pelo não envio do Demonstrativo dos recursos financeiros de convênios não repassados cujas despesas já foram empenhadas - anexo TC-38 (item 2);
- c) descumprimento ao artigo 53 da Constituição Estadual c/c artigo 5º da IN nº 019/TCE-RO-2006, pelo encaminhamento intempestivo dos balancetes mensais referentes aos meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro do exercício de 2014, conforme dados do SIGAP (item 2);
- d) descumprimento ao disposto no artigo 13 e inciso I do artigo 14 da IN nº 022/2007-TCE-RO, pela remessa intempestiva dos Demonstrativos Gerenciais da Educação da MDE e FUNDEB (Anexos I ao X) referentes ao mês de janeiro do exercício de 2014 (item 2);
- e) descumprimento ao disposto no inciso I do artigo 22 da IN n.º 022/TCE-RO- 2007, pelo encaminhamento intempestivo do demonstrativo de aplicação de recursos com ações e serviços públicos de saúde (anexos XII ao XV), referente ao mês de janeiro do exercício de 2014 (item 2);
- f) descumprimento do artigo 53, III c/c art. 4º, § 1º e art. 9º da LRF, pelo não atingimento da Meta Fiscal de Resultado Primário prevista na LDO, no exercício de 2014 (item 8 gestão fiscal);
- g) descumprimento do artigo 20º da IN nº 39/TCE-RO/2013, em razão do não encaminhamento do Relatório Anual Especificando as Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação de Tributos do exercício de 2014 (item 8 gestão fiscal);
- h) descumprimento ao artigo 6º da Lei Municipal nº 621/GP/2013 (LOA), em virtude da abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 7.510.442,48, representando 41,24% do valor inicialmente orçado, de R\$ 18.213.164,75, quando o limite máximo

¹ A Gestão Fiscal do exercício de 2013 (Proc. n. 1021/2014-TCERO), ainda não foi analisada pela Corte de Contas. No entanto, compulsando os autos verifico que foram detectadas 04 falhas, sendo que a Secretaria de Controle Externo entendeu que 02 delas (Atraso na remessa de dados de gestão fiscal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos 1º, 2º e 3º bimestres e do Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre de 2014 e ocorrência de um crescente déficit financeiro previdenciário a começar no exercício de 2014, no regime próprio de previdência social) não devem integrar as presentes contas por não terem pertinência direta com aspectos que são objeto de análise nestes autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fixado no referido dispositivo legal é de **30%** (trinta por cento) (item 3.4.1);

i) descumprimento ao artigo 165, § 8º, da Constituição da República e artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, em virtude da abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 110.717,00, utilizando como base legal a LOA, ao invés de lei específica (item 3.4.1);

12.2 - de responsabilidade de EDIMAR RIBEIRO DE AMORIM - Prefeito, solidariamente, com JEANNE GOMES DOS SANTOS- Controladora, CPF nº 013379682-50

j) descumprimento do artigo 11, V, b, da IN nº 013/2004-TCE-RO, pelo não encaminhamento dos relatórios de controle interno de forma quadrimestral, assim como exige o dispositivo legal em tela (item 2);

Notificados, os responsáveis se manifestaram, apresentando defesa em conjunto. Ato contínuo, as aludidas justificativas foram analisadas pela unidade técnica, conforme relatório às fls. 1018-1033, e, ao que se vê, em sua maioria, as irregularidades foram elididas, findando sem saneamento apenas três, abaixo relacionadas:

Em relação à responsabilidade de EDMAR RIBEIRO AMORIM - Prefeito Municipal:

4.1 Descumprimento ao artigo 53 da Constituição Estadual c/c artigo 5º da IN nº 019/TCE-RO-2006, pelo encaminhamento intempestivo dos balancetes mensais referentes aos meses de fevereiro e março do exercício de 2014, conforme dados do SIGAP (item 3.3 deste relatório);

4.2 Descumprimento ao artigo 6º da Lei Municipal nº. 621/GP/2013 (LOA), em virtude da abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 6.597.149,19, representando 36,22% do valor inicialmente orçado, de R\$ 18.213.164,75, quando o limite máximo fixado no referido dispositivo legal é de 35% (item 3.7 deste relatório);

Em relação à responsabilidade de EDMAR RIBEIRO AMORIM - Prefeito Municipal, solidariamente com JEANNE GOMES DOS SANTOS, Controladora:

4.3 Descumprimento do artigo 11, V, b, da IN nº.013/2004-TCE-RO, pelo não encaminhamento dos relatórios de controle interno de forma quadrimestral, assim como exige o dispositivo legal em tela (item 3.9 deste relatório)

Em face dessas irregularidades, a unidade técnica concluiu da seguinte forma:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dessa feita, a referida análise emitiu manifestação conclusiva nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão de parecer prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição da República; bem como as infringência aos artigos 52 e 58 da LRF c/c o art. 20º, II, da IN nº. 34/TCE-RO/2012, 74, I ao IV, da Constituição Federal/1988 c/c artigo 9º III, da Lei Complementar Estadual nº. 154/96, **ENTENDE-SE** que as aludidas contas estão em condições de serem julgadas **REGULARES COM RESSALVA** pelo egrégio Plenário do TCE-RO, nos termos do artigo 23 da Resolução Administrativa Nº 005/TCER-96, o Regimento Interno deste Tribunal e art. 16, II da Lei Complementar n.º 154, de 26 de julho de 1996, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Os autos foram remetidos ao *Parquet* para manifestação ministerial. No entanto, o MPC entendeu que pairavam dúvidas acerca da apuração do resultado financeiro, bem como acerca do repasse ao legislativo, razão pela qual emitiu a Cota Ministerial n. 15/2015-GPGMPC.

Mediante a Decisão n. 0112/2015/GCVCS/TCE-RO, o Conselheiro Relator acatou a proposição ministerial e determinou a complementação da instrução.

Por sua vez, a equipe técnica realizou nova análise, que se encontra acostada às fls. 1064-1073.

Os autos retornaram ao *Parquet* que observou que a nova análise técnica atendeu apenas parcialmente à determinação do Conselheiro Relator, pois, por um lado, elucidou a contento a questão do repasse ao legislativo, enquanto que, por outro, não efetuou o necessário aprofundamento do exame acerca do equilíbrio financeiro.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

Em razão disso, o MPC emitiu a Cota n. 22/2015-GPGMPC pugnando que fosse aprofundado o exame técnico acerca do resultado financeiro do exercício, o que foi acolhido pelo Conselheiro Relator.

Novamente a equipe técnica se manifestou, tendo desta vez realizado uma análise completa e minuciosa acerca dos cancelamentos de restos a pagar, proporcionando, assim, a correta aferição do resultado financeiro do município no exercício de 2014.

Os autos aportaram no Órgão Ministerial aptos a receberem Parecer conclusivo.

É o relatório.

Inicialmente, faz-se necessário observar que o presente processo abrange as denominadas contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal. Essa prestação de contas, que se diferencia da prestação de contas de gestão, é o meio pelo qual, anualmente, o Prefeito Municipal expressa o resultado da atuação governamental no exercício financeiro. Tais contas, como dito, são anuais, uma vez que estão adstritas ao período da execução do orçamento público, ou seja, ao exercício financeiro.

Pois bem. Compulsando os autos, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea "a", e no art. 12 do RITCERO foi cumprido, já que a prestação de contas em apreço foi entregue à Corte no dia 26.03.2015 (fl. 01), sob o Protocolo n. 01353/2015.

No mais, segundo informações da unidade técnica, às fls. 883, a gestão em exame não foi alvo de Inspeção Especial (Processo 1827/2014), havendo,



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

em trâmite na Corte, outros procedimentos² que não representam empecilho ao exame das presentes contas, sendo certo que se houver, posteriormente, notícia de irregularidade afeta ao exercício sob análise, não haverá qualquer óbice à sua apuração e à devida responsabilização de quem de direito.

Acerca da **execução orçamentária** do Município de Cacaulândia, afere-se que a Lei Municipal n. 621/2013, de 16.12.2013, que aprovou o orçamento para o exercício de 2014, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 18.213.164,75.

Para as despesas não orçadas (especiais) ou insuficientemente dotadas (suplementares) houve a abertura de créditos adicionais, respectivamente, nos montantes de R\$ 5.338.510,20 e R\$ 8.689.050,00³, totalizando R\$ 14.027.560. Considerando a ocorrência de anulações na monta de R\$ 7.169.562,44, tem-se que o orçamento da municipalidade foi quase completamente alterado (77,02%)⁴, indicando que os setores encarregados pela elaboração da política orçamentária do município não vêm planejando de forma adequada os recursos orçados.

Depreende-se da análise técnica, especificamente à fl. 892, que foram utilizados como fontes para a abertura dos créditos adicionais (R\$ 14.027.560,20), no exercício de 2014, recursos provenientes de excesso de

² Proc. n. 1199/14-TCERO: Representação – Inadimplemento pelos serviços de água e esgoto; Proc. n. 01453/14: Fiscalização de atos e contratos – indício de renúncia de receita; Proc. 03575/14-TCERO e Proc. 03820/14: respectivamente, Representação e Fiscalização de Atos e Contratos, acerca de possíveis irregularidades no Pregão n. 018/2014.

³ Desse valor, foram abertos créditos adicionais suplementares diretamente por decreto no montante de R\$ 7.510.442,48, o que corresponde a 41,24% do total geral da despesa fixada (R\$ 18.213.164,75), portanto, fora do limite de 30% de autorização estabelecido no artigo 6º da LOA. Todavia, de se ressaltar que conforme entendimento da Corte de Contas, externado na Decisão n. 232/2011-PLENO (Proc. N. 1133/2011), é admitida a **alteração unilateral do orçamento ao longo da execução de, no máximo, 20% da dotação inicial**.

⁴ A propósito, observa-se que a significativa alteração orçamentária efetuada por meio da abertura de créditos adicionais, levou a municipalidade a possuir no exercício uma despesa autorizada no montante de R\$ 25.071.162,51 (fls. 891) e uma despesa empenhada de R\$ 19.437.263,19, o que demonstra ter havido **saldo na dotação orçamentária (despesas autorizadas e não empenhadas) de R\$ 5.633.899,32**.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

arrecadação (R\$ 798.073,49), anulações de créditos (R\$ 7.169.562,44), superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 127.794,09) e recursos vinculados (R\$ 5.932.130,18).

A análise técnica, à fl. 892, demonstrou que as fontes *excesso de arrecadação* e superávit do exercício anterior possuíam capacidade suficiente para a abertura dos créditos correspondentes.

Esclarecendo a informação, a equipe de instrução consignou, à fl. 892, de um modo geral, que houve *excesso de arrecadação* de R\$ 7.778.948,12, indicando que a fonte possuía lastro para a abertura dos créditos no valor de R\$ 798.073,49 levada a efeito.

Outrossim, quanto ao *superávit financeiro do exercício anterior*, observa-se nos autos da Prestação de Contas do município referente a 2012 (Processo n. 0972/2014), que o superávit financeiro do ente municipal, após a exclusão dos valores afetos ao RPPS, somava o valor de R\$ 2.221.182,40, demonstrando ser suficiente para a abertura de créditos ocorrida com base nessa fonte, que foi de R\$ 127.794,09.

Assim, convirjo com a unidade técnica no sentido de que não foram abertos créditos com recursos inexistentes, o que atende às disposições contidas no artigo 167, inciso V, da Constituição da República.

Por outro lado, verifica-se que foram abertos créditos adicionais suplementares diretamente por decreto no montante de R\$ 7.510.442,48, o que corresponde a 41,24% do total geral da despesa fixada (R\$ 18.213.164,75), portanto, fora do limite de 30% de autorização estabelecido no artigo 6º da LOA.

De se ressaltar que conforme entendimento da Corte de Contas, externado na Decisão n. 232/2011-PLENO (Proc. N. 1133/2011), é admitida a



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

alteração unilateral do orçamento ao longo da execução de, no máximo, 20% da dotação inicial.

Em face disso, a equipe técnica anotou a seguinte infringência no rol de falhas:

h) descumprimento ao artigo 6º da Lei Municipal nº 621/GP/2013 (LOA), em virtude da abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 7.510.442,48, representando 41,24% do valor inicialmente orçado, de R\$ 18.213.164,75, quando o limite máximo fixado no referido dispositivo legal é de **30%** (trinta por cento) (item 3.4.1)

Também, verificou-se que durante o exercício, foram abertos créditos adicionais **especiais** com base na Lei Orçamentária Anual (LOA), pelo que anotou:

i) descumprimento ao artigo 165, § 8º, da Constituição da República e artigo 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64, em virtude da abertura de créditos adicionais especiais, no valor de R\$ 110.717,00, utilizando como base legal a LOA, ao invés de lei específica (item 3.4.1);

Conforme análise de justificativas, o gestor remeteu novo Anexo TC-18 e alegou que o limite de alteração diretamente por decreto foi de majorado para 35%, conforme Lei Municipal n. 684/GP/14. Nada obstante, atualizando os dados de acordo com o novo Anexo TC-18, a abertura de créditos suplementar com base na LOA foi de R\$ 6.597.149,19, o que representa 36,22%, portanto, ainda superior ao limite permitido. Nesse passo, permaneceu a irregularidade relativa ao limite máximo autorizado para alterações orçamentárias diretamente por decreto.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

Acerca da falha atinente à abertura de créditos especiais, em afronta ao *princípio da exclusividade orçamentária*⁵, a equipe técnica realizou a seguinte análise, com a qual coaduno:

Ante as informações prestadas e compulsando o novo Anexo TC-18 apresentado, visualiza-se agora que os Decretos nº 2096, 2258, 2265, 2267 e 2292 passaram a ser classificados como créditos suplementares – tanto que assim foram considerados no item 3.7 que aferia o limite permitente para abertura de crédito adicional suplementar. Ademais, se debruçando sobre o conteúdo referidos decretos, que seguem em anexo as justificativas, constata-se que se circunscrevem mesmo de créditos adicionais suplementares.

Sendo assim, considerando não serem decretos abridores de créditos especiais, não necessitariam de leis específicas para tanto, o que leva esse Corpo Técnico a perfilhar-se pela desconsideração do apontamento.

Quanto ao resultado orçamentário consolidado do exercício, verifica-se que a receita efetivamente arrecadada foi de R\$ 25.992.112,87, ao passo que a despesa empenhada totalizou R\$ 19.437.263,19, demonstrando um superávit orçamentário consolidado de R\$ 6.554.849,68.

Contudo, ao segregar o resultado orçamentário do Instituto de Previdência, nos moldes do que determina o parágrafo único do artigo 8º c/c artigo 50, incisos I e III da LRF, apurou o corpo instrutivo, às fls. 903, que o Poder Executivo Municipal, em verdade, obteve um superávit orçamentário no valor de R\$ 4.994.278,55⁶.

Desta feita, ficou demonstrado, quanto ao resultado orçamentário que, o equilíbrio das contas públicas, foi mantido, conforme preceituado no artigo 1º, §1º, da LRF.

⁵ Previsto expressamente no [parágrafo 8º](#) do artigo [165](#) da [Constituição Federal](#), referido princípio significa que a lei orçamentária anual conterá, exclusivamente, dispositivos relativos à previsão de receita e à fixação de despesa, além de poder autorizar abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

⁶ 1.560.571,13(superávit do Instituto) – R\$ 6.554.849,68 (superávit consolidado) = R\$ 4.994.278,55.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

No tocante ao equilíbrio financeiro das contas, o corpo instrutivo apurou no primeiro relatório técnico um resultado consolidado superavitário em R\$ 11.934.338,48⁷, demonstrando que, de forma geral, as disposições do artigo 1º, § 1º, da LRF foram atendidas.

Descendo mais amiúde em sua análise financeira, a unidade técnica, em atendimento ao comando do parágrafo único do artigo 8º c/c artigo 50, incisos I e III, da LRF, verificou que, ao segregar os valores afetos ao Instituto de Previdência, o resultado financeiro do exercício atinente ao Executivo Municipal era superavitário na monta de R\$ 3.077.797,93⁸.

Todavia, o *Parquet* observou, na Cota Ministerial n. 15/2015-GPGMPC e também na Cota n. 22/2015 - GPGMPC, que houve cancelamento de restos a pagar no valor de R\$ 3.158.306,40⁹, relacionados a convênios (Anexo TC 38) e entendeu que a instrução deveria ser complementada quanto ao resultado financeiro:

Observando as informações, chama a atenção o fato de ter havido no final de 2014 o cancelamento de R\$ 3.158.306,40, correspondente a integralidade dos restos a pagar, demonstrando que tal cancelamento se deu de forma indiscriminado, **independente da condição de se tratar de “ restos a pagar processados (liquidados)”, “restos a pagar não processados (em vias de liquidação)” e “ restos a pagar não processados (que não estão em vias de liquidação)”**. A despeito da gravidade do fato, nesse ponto, passou silente o corpo técnico, razão pela qual o gestor também não foi instado a manifestar-se.

[...]

Sendo assim, ao que parece, a equipe de instrução considerou acriticamente que a totalidade dos restos a pagar cancelados eram restos a pagar não processados e que não estavam em vias de liquidação, pelo que concluiu:[...]

⁷ R\$ 11.940.488,48 (ativo financeiro/caixa e equivalentes de caixa) – R\$ 6.150,00 (passivo financeiro) = R\$ 11.934.338,48.

⁸ R\$ 11.934.338,48 (superávit consolidado) – R\$ 8.856.540,55 (superávit do Instituto) = R\$ 3.077.797,93 (superávit do ente municipal)

⁹ Que supera o valor apurado como superávit financeiro do Poder Executivo (R\$ 3.077.797,93).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Logo, considerando que o valor cancelado (R\$ 3.158.306,40) supera o valor do superávit financeiro (R\$ 3.077.797,93), tem-se que a hipótese de existência de déficit financeiro não possa ser descartada.

Em resposta à primeira Cota Ministerial, a equipe técnica não sanou as dúvidas suscitadas acerca dos cancelamentos. Todavia, na complementação da instrução dada em resposta à Cota n. 22/2015-GPGMPC, o corpo instrutivo elucidou a metodologia singular da liberação de recursos dos convênios e respondeu com maestria à questão, não deixando mais dúvidas acerca do ponto, *verbis*:

Assim, após exame dos processos administrativos nº 270/2013, 221/2013, 143/2012 e 079/2010, como expressado nos respectivos demonstrativos, acima, nos quais ocorreram cancelamentos que impactaram o resultado financeiro do exercício de 2014, o Corpo Instrutivo conclui que **o cancelamento ocorrido (R\$ 3.158.306,40) se deu em relação a despesas inscritas em restos a pagar que sequer iniciaram a fase da liquidação¹⁰, assim como, com base nessa constatação, não se vislumbra irregularidade no mencionado ato de cancelamento de restos a pagar, descabendo, em consequência, a necessidade de considerá-los no cálculo do resultado financeiro.**

Registre-se, por oportuno, que os dados relativos aos convênios e contratos de repasse objeto da presente análise ou não, podem ser consultados por meio do Portal dos Convênios (sítio: <https://portal.convenios.gov.br/pagina-inicial>, **acesso livre**) e Portal Transparência do Governo Federal (sítio: www.transparencia.gov.br).

Assim, considerando a regularidade dos cancelamentos ocorridos, verifica-se que o Executivo Municipal encerrou o exercício de 2014 apresentando superávit financeiro no valor de R\$ 3.077.797,93, do que se infere que, do ponto de vista financeiro, em última análise, a municipalidade atendeu ao artigo 1º, § 1º, da LRF.

A respeito da **dívida ativa**, consoante dados extraídos do relatório técnico, à fl. 889, ao saldo inicial, registrado no valor de R\$ 434.275,84,

¹⁰ Cabendo ressaltar que a liquidação das despesas objeto dos processos em comento baseia-se nos seguintes documentos: nota fiscal, diário de obra, relatório fotográfico e boletins de medição de obra.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

foram adicionadas novas inscrições de créditos, que somaram R\$ 136.339,61, perfazendo um total de R\$ 570.615,45. Por outro lado, observando as baixas¹¹ na conta, tem-se que o recebimento da dívida ativa, que totalizou R\$ 59.563,15, foi ínfimo, porquanto representa 13,72% do saldo inicial. Ao final, a rubrica totalizou o montante de R\$ 507.736,80.

Dessa forma, considerando os números levantados pelo corpo técnico, verifica-se a premente necessidade de adoção de providências administrativas e judiciais, por parte do Município, para recuperar seus créditos inscritos, dando concretude ao almejado pelo legislador.

Nessa senda, convém salientar que, em meados de janeiro do exercício de 2014, em ação conjunta, o *Parquet* de Contas, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expediram um Ato Recomendatório, direcionado aos entes municipais, que versa sobre a implementação de sistemática tendente a aprimorar a cobrança e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, além de desafogar o Poder Judiciário de milhares de processos de cobrança judicial da dívida pública, mediante a utilização do instrumento de protesto extrajudicial.

A esse propósito, inclusive, a jurisprudência da Corte tem determinado a adoção de medidas para a cobrança da dívida, como se vê do excerto abaixo transcrito da Decisão n. 25/2014-Pleno, proferida nos autos do Proc. n. 1523/2012-TCERO:

II - Determinar ao atual Prefeito de Rolim de Moura Senhor Cesar Cassol, que aprimore a sistemática de cobrança da dívida ativa, otimizando os procedimentos para promover a cobrança no menor lapso de tempo possível, em cumprimento das determinações expostas no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 c/c Ato Recomendatório Conjunto, firmado entre o Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público do

¹¹ Ocorreram **cancelamentos no total de R\$ 3.315,50**, contudo, não há nos autos as razões que os motivaram. Acerca disso, o corpo instrutivo entendeu que o valor era ínfimo e que, os casos de renúncia de receitas devem ser analisados em autos próprios.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

Estado de Rondônia;

Também nesse sentido, Decisão n. 78/2014-Pleno, acostado nos autos de n. 1115/2008-TCERO¹²:

II – Determinar ao atual prefeito que:

(...)

b) em articulação com a Procuradoria-Geral do Município e a Secretaria Municipal de Fazenda, promova os estudos necessários para fim de edição de ato legislativo com vista a permitir a utilização do instrumento de protesto para cobrança de crédito da dívida ativa municipal, nos moldes delineados pela Lei Federal nº 9.492/1997 e no Ato Recomendatório Conjunto expedido em 13 de janeiro de 2014 por esta Corte de Conta, pelo Ministério Público de Contas e pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia;

Nessa esteira, mister que se determine também ao Gestor Municipal de Cacaulândia que, a partir do exercício de 2015, observe, se ainda não o fez, o referido posicionamento, passando a utilizar o protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários.

Finda a análise das alterações orçamentárias, dos resultados orçamentário e financeiro e da dívida ativa, cabe registrar que os índices mínimos de aplicação dos recursos nas áreas da educação e da saúde foram cumpridos. Vejamos.

Na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** foram aplicados 26,92% (R\$ 3.672.138,88) das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais (R\$ 13.639.224,02), conforme levantamento de fls. 897, realizado pela unidade técnica da Corte, ultrapassando, assim, o percentual mínimo de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal.

Em relação aos gastos referentes à **“Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (Magistério)”**, que têm previsão legal mínima de

¹² Outras decisões no mesmo sentido: Decisão n. 212/2014-Pleno (Proc. n. 1722/2013-TCERO); Decisão n. 221/2012-Pleno (Proc. n. 1460/2012-TCERO); Decisão n. 222/2014-Pleno (Proc. n. 1611/2005-TCERO); Decisão n. 250/2014-Pleno (Proc. n. 1247/2011-TCERO).



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

60%, o corpo instrutivo, especificamente às fls. 898-899, apontou que o município, com os gastos efetuados (R\$1.803.644,02), atingiu o percentual de 73,98% do total dos recursos do FUNDEB, que foram de R\$ 2.437.990,67, acima, portanto, do limite previsto de 60% exigido pelo artigo 22 da Lei Federal n. 11.494, de 2007.

Quanto às **outras despesas do FUNDEB (40%)**, o Município aplicou 34,04% (R\$ 829.792,85) dos recursos recebidos, perfazendo um total gasto no FUNDEB (60% e 40%) de R\$ 2.633.436,87, que corresponde a 108,02% dos recursos recebidos no exercício.

Quanto à **composição financeira do FUNDEB** e o respectivo saldo a existir em 31.12.14¹³, a unidade instrutiva observou que as contas não possuíam saldo, ficando, assim, cumpridas as normas inseridas no artigo 60 do ADCT da Constituição Federal.

Contudo, a equipe de instrução assinalou que aportou na Corte de Contas um expediente (Ofício nº02/CACSFUNDEB/2015) encaminhado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS, noticiando que o Município procedeu a uma transferência de recursos do FUNDEB para a conta de recursos próprios do Executivo Municipal, em 30.12.2014, *verbis*:

O Prefeito Municipal, instado a se manifestar em resposta a diligência (Ofício de Diligência nº 021/2015/SERCEAR), efetuada por esta Secretaria Regional de Controle Externo – SERCEAR, informou que no mês de dezembro as contas do Fundo não tinham saldo financeiro suficiente para arcar com as despesas referentes aos salários e 13º do referido mês.

Diante desse quadro, o Município efetuou vários aportes, **a título de adiantamentos**, para as contas do FUNDEB no valor de R\$ 150.808,41, sendo que ao final do mês, na data de 30.12.2014, após estarem disponíveis os recursos do FUNDEB, retirou/transferiu das contas de mesmo Fundo para a conta de recursos próprios da

¹³ Em razão de ter aplicado mais que o recebido, não deveria existir saldo nas contas do FUNDEB em 31.12.14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

educação o valor de R\$ 49.254,20, consoante demonstrado resumidamente no quadro abaixo:

[...]

Sobre o assunto, registre-se que é imperiosa a manutenção das verbas do Fundo em comento em contas específicas, de igual forma há a obrigatoriedade de tais valores serem repassados apenas e diretamente aos fornecedores dos produtos ou prestadores dos serviços a que se destinam, os quais devem ser devidamente identificados.

A figura da conta específica existe exatamente para que nela sejam depositados e mantidos os recursos transferidos pela União para aplicação em uma determinada finalidade pública, no caso, a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (v. artigo 17 da Lei nº 11.494/07).

Portanto, todo o dinheiro remetido a essas contas deve nelas permanecer até ser encaminhado às pessoas (físicas e jurídicas) que fornecem os produtos ou prestam os serviços a serem adimplidos com a verba repassada, incluídos os profissionais da educação, pois essa é a única forma de se certificar que os recursos do FUNDEB foram efetivamente empregados na implementação da política pública pretendida.

Cabe assinalar também que esses tipos de movimentações bancárias, sem respaldo legal, fragilizam os meios de controle erigidos em lei, prejudicando a aferição da destinação dos recursos públicos, à execução dos programas e convênios federais, podendo ainda dar margem a desvios de finalidade, pois os recursos em análise, uma vez transferidos ao Fundo passam a se vincular aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Desta feita, em que pese ter ocorrido a transferência de recursos próprios para pagamentos das despesas relacionadas ao Fundeb no exercício em exame (2014), este Corpo Técnico entende que o valor de R\$ 49.254,20, deveriam permanecer nas contas específicas do Fundo para fins de serem aplicados no primeiro trimestre do exercício subsequente (2015), nos termos do Art. 21, §2, da Lei 11.494/07. Logo, entende-se que deve ser determinado ao gestor para que proceda à devolução do valor de R\$ 49.254,20 às contas do Fundeb.

Verifica-se à fl. 1028 que consta nos autos o comprovante de transferência, datado de 30.07.2015, da conta corrente nº. 6.773- 3, agência 3999-3, Cliente Prefeitura Municipal de Cacaulândia, para a Conta nº. 5.721-5, Agência n. 3999-3, Cliente FUNDEB 60, no valor de R\$ 49.254,20, pelo que se entende que a falha deve ser sanada.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

De outro turno, a municipalidade aplicou nas **ações e serviços públicos de saúde** o percentual de 17,86% (R\$ 2.431.606,12) das receitas resultantes de impostos (R\$ 13.639.224,02), quando o mínimo estabelecido é de 15%, cumprindo o disposto no artigo 198, §2º, incisos II e III, da Constituição Federal c/c o artigo 77, incisos II e III, do ADCT e artigo 17, inciso II, da Instrução Normativa n. 22/2007-TCERO, conforme levantamento de fls. 901-902, realizado pelo corpo técnico da Corte de Contas.

No que tange ao **repasso ao Poder Legislativo**, o Município de Cacaulândia, por possuir, à época, uma população estimada de 6.318 habitantes (fl. 910), está cingido ao limite de 7% (R\$ 840.400,54) das receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior (R\$ 12.005.722,05), como fixado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

Pelo que se observa, a equipe técnica assinalou que o montante dos recursos efetivamente transferidos pelo Poder Executivo à sua Casa de Leis importou em R\$ 834.802,24, ou seja, 6,95% da receita-base, portanto, em conformidade com o percentual de 7% prescrito no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

Por outro lado, registre-se que o valor do repasse (R\$ 834.802,24) do Executivo ao Legislativo Municipal, no ano de 2014, foi a menor do que o previsto na LOA (R\$ 917.014,87), e inferior ao limite de 7% das receitas do exercício anterior (2013).

Nesse caso, o *Parquet* entendeu que deveria ser perquirida a razão para o pagamento a menor que o estipulado na LOA, no valor de R\$ 82.212,63 e incluiu o questionamento na Cota Ministerial n. 15/2015-GPGMPC.

A equipe de instrução, já na primeira oportunidade, respondeu à questão demonstrando que, de fato, a LOA não poderia ser atendida sem que fosse



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

ultrapassado o limite máximo de 7%. Assim, a efetiva diferença a menor foi de apenas R\$ 5.598,30, o que revela que não houve o comprometimento das atividades administrativas e financeiras da Casa de Leis.

Assim sendo, conjugando os parâmetros contidos no art. 29-A da Constituição Federal com o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, entendo que o repasse realizado pelo Executivo Municipal à sua Casa de Leis foi regular.

Acerca da abordagem do **Controle Interno** sobre as presentes contas, a unidade técnica, às fls. 911, consignou que a Controladoria Geral do Município apresentou os documentos exigidos, contudo, concluiu pela fragilidade na atuação cotidiana do Órgão e, sobretudo, por ocasião da elaboração do relatório de controle interno, do certificado e do parecer de auditoria, que deve avaliar e emitir pronunciamento conclusivo não apenas sobre os aspectos legais, mas também sobre os atos de gestão, avaliando-os sob os aspectos da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade no emprego dos recursos públicos, com base em indicadores de desempenho tecnicamente construídos para essa finalidade, do art. 74, I a V, da Carta Magna.

Nesse ponto, malgrado a atuação precária, há que se sopesar, em verdade, que o posicionamento da Corte tem caminhado pelo juízo de reprovação apenas diante da ausência das peças de auditoria de controle interno, consoante Súmula n. 004/TCERO¹⁴.

Ademais, cediço é que os municípios do Estado buscam ainda, meios de se estruturar para tornar eficiente a atuação de seus órgãos de controle. Bem por isso, na mesma linha, entendo que a falha não é capaz de ensejar opinativo

¹⁴ **Súmula n. 04/TCERO:** As prestações de contas que, a partir de 2010, vierem **desacompanhadas** da manifestação do controle interno sofrerão o julgamento irregular, com base no artigo 16, III, 'b', da Lei Complementar Estadual n. 154/96, e os gestores responsáveis suportarão a aplicação de multa, com fulcro no artigo 19, parágrafo único, combinado com o artigo 55, II, da referida Lei Complementar n. 154/96.



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

de reprovação, mas se faz premente determinar ao controle interno que promova uma atuação mais eficiente, ativa e de acompanhamento *pari passu* dos atos administrativos, apontando as infringências legais e indicando as medidas adotadas para saná-las e/ou evitá-las no futuro, observando-se as diretrizes recentemente estabelecidas por meio de Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO.

Quanto à **Gestão Fiscal**, as anotações técnicas, à fl. 911, indicam que a gestão fiscal do Poder Executivo de Cacaulândia é objeto do Processo n. 1021/2014/TCER/RO e que, naqueles autos, dentre as irregularidades detectadas, existem duas que devem integrar as presentes contas por terem pertinência direta com aspectos que são objeto de análise nestes autos. São elas: (a) Não encaminhamento do Relatório Anual das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos de competência municipal (artigo 20 da IN nº 39/2013/TCERO) e (b) Não-atingimento da Meta Fiscal de Resultado Primário prevista na LDO, no exercício de 2014 (art.53, III; art. 4º, § 1º; art. 9º da LRF).

Assim, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, as impropriedades foram objeto de perquirição nestes autos.

Verifica-se que os técnicos da Corte no relatório de análise de defesa, especificamente à fls. 1021-1022 e 1027-1028, entenderam que as alegações de defesa acerca de ambas irregularidades tiveram o condão de sanar as impropriedades.

Com efeito, compulsando o processo n. 1021/2014, encontra-se, às fls. 109-112, o Relatório Anual das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos de competência. Também, de se anotar que o resultado primário superou a previsão, que era negativa (-R\$ 211.635,96), ao atingir o resultado positivo de R\$ 5.410.670,94. Logo, muito embora diferente da previsão, o resultado primário do Município superou positivamente as expectativas, pelo que considero impertinente



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

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

manter a falha, muito embora patente que a fixação da meta passou ao largo de adequada metodologia técnica, tamanho o descompasso verificado.

Conforme se verifica no relatório inicial da Gestão Fiscal, a despesa com pessoal do Poder Executivo, à luz do artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, superou, no primeiro e segundo semestre de 2014, o limite de alerta (48,60%), mas manteve-se dentro do limite prudencial (51,30%) e do limite legal (54%), haja vista ter atingido, respectivamente, 50,04% e 50,66 % da RCL, razões que ensejaram a expedição automática dos alertas n. 28/2014 e 01/2015.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais do Poder Executivo do município de Cacaulândia, exercício de 2014, de responsabilidade do Sr. Edmar Ribeiro de Amorim – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do RITCERO, em virtude das falhas formais remanescentes, abaixo listadas:

1 - Descumprimento ao artigo 53 da Constituição Estadual c/c artigo 5º da IN nº 019/TCE-RO-2006, pelo encaminhamento intempestivo dos balancetes mensais referentes aos meses de fevereiro e março do exercício de 2014, conforme dados do SIGAP;

2 - Descumprimento ao artigo 6º da Lei Municipal nº. 621/GP/2013 (LOA), em virtude da abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 6.597.149,19, representando 36,22% do valor inicialmente orçado, de R\$ 18.213.164,75, quando o limite máximo fixado no referido dispositivo legal é de 35%;

3 - Descumprimento do artigo 11, V, b, da IN nº.013/2004-TCE-RO, pelo não encaminhamento dos relatórios de controle interno de forma quadrimestral, assim como exige o dispositivo legal em tela.

Outrossim, opina-se no sentido de que se exorte o atual Prefeito Municipal, se ainda não o fez, a adotar as medidas necessárias à implementação e efetiva utilização do protesto extrajudicial para cobrança de créditos inscritos em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Fls. n.
Proc. n. 1353/15
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dívida ativa, na mesma senda dos seguintes precedentes da Corte: Decisão n. 212/2014-Pleno (Proc. N. 1722/2013-TCERO); Decisão n. 221/2012-Pleno (Proc. n. 1460/2012-TCERO); Decisão n. 222/2014-Pleno (Proc. n. 1611/2005-TCERO); Decisão n. 250/2014-Pleno (Proc. 1611/2005-TCERO).

Por fim, ratifica-se, *in totum*, as recomendações e determinações sugeridas pelo corpo técnico no relatório às fls. 1030-1031, acrescendo a elas a determinação sobre o envio, junto às futuras prestações de contas, das razões dos cancelamentos de créditos da dívida ativa, porventura existentes, para cotejar se condizentes com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito.

Este é o parecer.

Porto Velho, 15 de agosto de 2016.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 16 de Agosto de 2016



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR(A) GERAL