



Proc.: 01689/17

Fls.: _____

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

PROCESSO Nº.: 1689/2017-TCER
INTERESSADO: Município de Primavera de Rondônia
ASSUNTO: Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS: Manoel Lopes de Oliveira, CPF nº 107.456.531-20 – Prefeito Municipal
Reginaldo Cordeiro Pistilhi, CPF nº 457.567.832-53 – Contador
Flávio Ferreira de Almeida, CPF nº 000.329.232-01 – Controlador
RELATOR: Conselheiro **Paulo Curi Neto**

AUDITORIA FINANCEIRA. DISTORÇÕES. NÃO RELEVÂNCIA. Não enseja a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação a constatação de distorções no Balanço Geral do Município que não prejudicam o entendimento das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança municipal, sem prejuízo de expedição de determinações para a melhoria da confiabilidade e adequação da contabilidade municipal.

CONTROLES INTERNOS. ROTINAS FORMAIS. PROCESSOS DECISÓRIOS DA GOVERNANÇA. Controles preventivos são essenciais para fortalecer a capacidade de desempenho das funções básicas da governança municipal (direcionamento, avaliação e monitoramento). A inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias evidencia fragilidades na institucionalização formal (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios sob a responsabilidade da Governança Municipal (avaliação, direcionamento e monitoramento) e representa risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas.

CONTROLES INTERNOS. RISCOS DE INCONFORMIDADE. A ausência de rotinas formais destinadas a mitigar os riscos de descumprimento de normas de execução orçamentária e gestão fiscal pode comprometer exercícios futuros. A estrutura de controles internos (conjunto de estruturas organizacionais, regras e procedimentos de controle inseridos nos diversos sistemas administrativos e executados ao longo de toda a estrutura organizacional) deve responder adequadamente aos riscos de possíveis inconformidades na execução orçamentária.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, encaminhada em 30/03/2017 a esta Corte pelo Senhor Eduardo Bertoletti Siviero, atual Prefeito Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996

Acórdão APL-TC 00538/17 referente ao processo 01689/17

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

(LOT CER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do então Prefeito Senhor Manoel Lopes de Oliveira, 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 PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I - Emitir Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das Contas do Chefe do Executivo do Município de Primavera de Rondônia, Senhor Manoel Lopes de Oliveira, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

- a) Superavaliação da receita orçamentária (Cota-Parte do ICMS) em R\$ 7.693,97;
- b) Subavaliação do saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” em R\$ 35.893,05;
- c) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.
- d) Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de:
 - i. ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
 - ii. 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);
 - iii. as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
- e) Não atendimento das determinações e recomendações:
 - i. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de detalhamento no Balanço Orçamentário em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.
 - ii. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de separação das inscrições



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

em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, em decorrência do não atendimento das determinações exaradas na Prestação de Contas de 2015, que no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação:

1. Ordene ao Órgão Central da Contabilidade do Município que estabeleça rotinas formais para assegurar que o Balanço Orçamentário apresente, em Notas explicativas, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6º edição ou versão posterior), o detalhamento dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados ao RPPS e outros com destinação vinculada, conforme determinado na Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16;

2. Ordene ao Órgão Central da Contabilidade do Município que estabeleça rotinas formais para assegurar que o Balanço Financeiro apresente, em Notas explicativas, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6º edição ou versão posterior): (i) a política de contabilização das retenções; e (ii) os ajustes relacionados às retenções, bem como outras operações que impactem significativamente o Balanço Financeiro, conforme determinado na Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16;

III - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, em decorrência dos demais achados e deficiências constatados nos controles internos, que adote as seguintes medidas visando ao saneamento das situações constatadas, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação:

1. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõem 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;

2. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõem a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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;

3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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;

4. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

5. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (h) procedimentos para definição de objetivos e metas nas peças orçamentárias, com realização de audiências públicas e de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em participação da sociedade civil e diagnóstico técnico realizado pela Administração durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

6. 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:



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

- 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; e
 - 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.
7. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;



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

8. Promova o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4124/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

9. 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;

10. evite realizar alterações orçamentárias em patamar superior à 20%, percentual considerado razoável pela Corte de Contas, efetuando, para tanto, o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento.

IV – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

V – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre a conformidade da execução do orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a melhorar as deficiências dos controles internos;

VI – Determinar à Administração municipal que:

i) disponibilize, no Portal da Transparência, o inteiro teor das leis orçamentárias e demais atos legislativos;

ii) apure as causas do possível extravio documental, relativamente ao Processo 882/SEMOSP/2016, e adote as providências cabíveis;

VII - Determine-se, via ofício, ao atual responsável pela Unidade Central do Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações desta Decisão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VIII – Dar ciência, via Diário Oficial, do teor deste Acórdão aos interessados identificados no cabeçalho, e via Ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, informando-lhes que o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, o Voto do Relator e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br); e



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

IX – Dar ciência deste Acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, o Parecer Ministerial e o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

X – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Primavera de Rondônia para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO (Relator); o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS, o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho, quinta-feira, 30 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator
Mat. 450

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat 299



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

PROCESSO Nº.: 1689/2017-TCER
INTERESSADO: Município de Primavera de Rondônia
ASSUNTO: Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS: Manoel Lopes de Oliveira, CPF nº 107.456.531-20 – Prefeito Municipal
Reginaldo Cordeiro Pistilhi, CPF nº 457.567.832-53 – Contador
Flávio Ferreira de Almeida, CPF nº 000.329.232-01 – Controlador
RELATOR: Conselheiro **Paulo Curi Neto**

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, encaminhada em 30/03/2017 a esta Corte pelo Senhor Eduardo Bertoletti Siviero, atual Prefeito Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do então Prefeito Senhor Manoel Lopes de Oliveira.

As contas incluem o Relatório de Auditoria da Unidade Central do Controle Interno Municipal e o Balanço Geral do Município publicado, conforme as normas contidas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/00, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

1. A auditoria empreendida pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal visa expressar opinião sobre se o Balanço Geral do Município divulgado representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais e legais na execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

2. Os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei Federal nº 4.320/64, nos Instrumentos de Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual), nos Princípios da Administração Pública, nas Normas Brasileiras de Contabilidade, na Portaria STN nº 437/2012 (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público) e nas Instruções Normativas nº 13/2004/TCER, 22/2007/TCER, 030/TCERO-2012 e 39/TCER/2013.

3. O escopo da auditoria foi definido de acordo com as questões abaixo:

Q1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de 2016?



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

Q2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

4. Subsidiaram o exame das contas a Auditoria de avaliação do serviço de Transporte Escolar, a fiscalização que resultou no Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Auditoria de Acompanhamento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação.

5. A auditoria do BGM foi estruturada em nove componentes de avaliação (Tabela – Estrutura da Auditoria do BGM).

Tabela 1 - Conclusão da auditoria financeira

| Questão | Conclusão da Auditoria |
|---|---|
| QA1.1 - Os demonstrativos contábeis são consistentes e estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil? | Os demonstrativos contábeis são consistentes e estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil. |
| QA1.2- As receitas orçamentárias informadas por meio do SIGAP Contábil estão de acordo com as informações do site do Banco do Brasil? | As receitas orçamentárias informadas por meio do SIGAP Contábil não estão de acordo com as informações do site do Banco do Brasil, porque após a realização dos procedimentos de auditoria, verificou-se subavaliação do saldo da receita orçamentária evidenciada nos demonstrativos no valor R\$ 1.362.618,41. |
| QA1.3- Os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada? | Verificou-se divergência entre o saldo bancário informado pelas Instituições Financeiras (incluindo contas bancárias não reconhecidas pela contabilidade do Ente) e o saldo contábil informado pela Administração. Com efeito, os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, no total de R\$ 2.437.318,13, não representam adequadamente as disponibilidades financeiras da Entidade auditada, porque as posições bancárias, em 31.12.2016, após as conciliações pertinentes, perfazem o montante de R\$ 2.438.098,62, havendo, assim, diferença de R\$ 780,49 não contabilizados (a maior) (PT1.2.1). Ainda, verificou-se ausência de reconhecimento contábil de contas informadas pelas Instituições Financeiras, cujos saldos somam R\$ 36.646,54 (PT1.2.1). Finalmente, apurou-se que o Município manteve registradas em sua contabilidade contas bancárias não reconhecidas pelas Instituições Financeiras, conforme respostas das Circularizações (PT1.2.1). |
| QA1.4- O valor registrado como Dívida Ativa representa efetivamente direitos realizáveis da entidade? | Após a realização da avaliação, verificou-se que ao menos R\$ 185.005,21 inscritos em Dívida Ativa, registrados no Balanço Patrimonial, não são totalmente realizáveis. Com efeito, R\$ 7.677,58 inscritos em Dívida Ativa Tributária se referem a créditos inscritos no período de 2000 a 2005, estando potencialmente prescritos, portanto. E ao menos R\$ 177.327,63 inscritos em Dívida Ativa Não Tributária (sendo R\$ 176.873,32 da Prefeitura e R\$ 454,31 da autarquia SAAE) não são totalmente realizáveis, porque se referem a créditos inscritos antes de 2009, estando, assim, potencialmente prescritos. Logo, os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência de estimativa para perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa. Também, diante da posição da Dívida em 31.12.2016, constatou-se ausência de reconhecimento contábil de R\$ 47.566,64 referente a Créditos Não Previdenciários Encargos. Esse valor está contido no saldo de Créditos Não Previdenciários Inscritos. Assim, é necessário ajuste contábil qualitativo para que os encargos da Dívida Ativa sejam adequadamente evidenciados na conta contábil respectiva. |
| QA1.5- O saldo da conta Estoque (circulante e não circulante) é consistente com a movimentação do período? | O saldo da conta Estoque (circulante e não circulante) é consistente com a movimentação do período. |
| QA1.6- O saldo da conta Imobilizado é | O saldo da conta Imobilizado é consistente com a movimentação do período. |



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

| | |
|--|--|
| consistente com a movimentação do período? | |
| QA1.7- Os Precatórios da entidade estão regularmente reconhecidos no saldo de Obrigações de Curto e de Longo Prazo? | Na circularização recebida do Tribunal de Justiça de Rondônia - TJ/RO, bem como na pesquisa no sítio eletrônico daquele Tribunal (https://www.tjro.jus.br/apprec/faces/jsp/consulta.jsp), não foram localizados precatórios judiciais aguardando pagamento, cujo devedor seja o município de Primavera de Rondônia. Registre-se que a Lei Orçamentária Anual para 2017 não previu dotação específica para o cumprimento de "sentenças judiciais" (precatórios e RPVs), conforme informado no Ofício n. 030/CI/2017, de 28.7.2017. |
| QA1.8- As contas do passivo exigível (empréstimos, fornecedores, obrigações trabalhistas e fiscais) estão adequadamente evidenciadas no Balanço Patrimonial? | As contas do Passivo Circulante da Entidade estão refletindo adequadamente os valores dos restos a pagar processados constantes do Anexo TC-10A (PPM5.1), em termos globais. A diferença se constitui em saldo imaterial para fins de auditoria. Quanto ao Passivo não Circulante, Empréstimos e Financiamentos, na resposta às circularizações bancárias - efetuadas com as Instituições Financeiras que o Município mantém relacionamento -, não foi informado qualquer contrato ou saldo de Empréstimos ou Financiamentos em 31.12.2016. Finalmente, no que tange às Ob. Trab., Prev. e Assist. a Pagar a L/P, bem como aos Empréstimos e Financiamentos não bancários, a municipalidade informou não haver dívidas nesse sentido, conforme Declaração constante no PPM5.2. |
| QA1.9- No Município que possui RPPS, o déficit atuarial está corretamente reconhecido no Passivo da entidade? | O Município não possui RPPS. |

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

A auditoria de conformidade da execução do orçamento foi estruturada em 20 componentes de avaliação baseados em preceitos da Constituição Federal, da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, dentre outros regulamentos aplicáveis à Governança Municipal. A Questão de Auditoria QA2 contemplou, ainda, avaliações de controle relacionados à Administração Tributária (QA2.2), cobrança da Dívida Ativa (QA2.3) e Sistema de Planejamento (QA2.4). Os resultados dos testes aplicados encontram-se abaixo representados:

Tabela 2 - Conclusão da auditoria de conformidade

| Questão | Conclusão da Auditoria |
|--|---|
| QA2.1 - O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal? | O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal. |
| QA2.2 - A Administração Tributária do Município está devidamente estruturada (pessoal e infraestrutura), permitindo o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente, e tendo inclusive atualizado a Planta Genérica de Valores (PGV) nos últimos 5 anos? | A Administração Tributária do Município não está devidamente estruturada (pessoal e infraestrutura), inviabilizando a arrecadação de forma otimizada dos tributos de competência constitucional do ente. Inclusive, a Planta Genérica de Valores (PGV) não foi atualizada nos últimos 5 anos. |
| QA2.3 - O ente | O ente não implementou rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa. |



Proc.: 01689/17

Fls.: _____

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

| | |
|--|--|
| implementou rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa? | |
| QA2.4 - Os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) estão de acordo com os normativos constitucionais e legais? | Os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) não estão de acordo com os normativos constitucionais e legais. |
| QA2.5 - Orçamento de 2016 alocou dotação específica para pagamento de precatórios judiciais? | Conforme consulta ao site do TJRO, verificou-se que não há precatórios apresentados até 30.06.2015. |
| QA2.6 - Os créditos adicionais abertos no exercício estão suportados por autorização legislativa (LOA ou Lei específica) e de acordo com os preceitos constitucionais e legais? (Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64) | Não foi apresentada memória de cálculo dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64). Além disso, observou-se que houve excesso de alterações orçamentárias no exercício. |
| QA2.7- A Administração executou o orçamento de forma equilibrada? (Art. 1º, § 1º, 9º e 42 da LRF) | Ausência de documentação suporte para anulação de empenho. |
| QA2.8 - A Administração realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato do gestor? (Art. 38, IV, "b", da LRF) | A Administração não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato do gestor. |
| QA2.9- A Administração atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF) | A Administração atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO. |
| QA2.10- A Administração atendeu a meta de resultado primário fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF) | A Administração atendeu a meta de resultado primário fixada na LDO. |
| QA2.11- A Administração atendeu a Regra de Ouro? | A Administração atendeu a Regra de Ouro. |
| QA2.12- A | O Município aplicou no exercício o montante de R\$3.207.500,84, em gastos com a Manutenção e |

Acórdão APL-TC 00538/17 referente ao processo 01689/17

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

| | |
|---|---|
| Administração aplicou o mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE? (Art. 198, § 2º, III; 212 da CF e Art. 6º, da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007) | Desenvolvimento do Ensino, o que corresponde a 31,30% da receita proveniente de impostos e transferências R\$10.249.208,19, CUMPRINDO o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal. Frise-se que as despesas com educação do município referente ao exercício de 2016 não foram objetos de auditoria. Ademais, não foram detectados achados para este ponto de controle. |
| QA2.13- A Administração cumpriu com as obrigações de aplicação dos Recursos do Fundeb? (Artigo 60, inciso XII do ADCT da CF; Artigo 21, § 2º e Art. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007; e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007) | Apurou-se que o Município aplicou no exercício o valor de R\$1.807.909,20, equivalente a 99,04% dos recursos oriundos do Fundeb, sendo que deste total foram aplicados na Remuneração do Magistério o valor de R\$1.209.308,80 o que corresponde a 66,25% do total da receita, CUMPRINDO o disposto no artigo 60, inciso XII dos ADCT e artigos 21, § 2º e 22 da Lei nº 11.494/2007. Frise-se que as despesas com educação do município referente ao exercício de 2016 não foram objetos de auditoria. Ademais, não foram detectados achados para este ponto de controle. |
| QA2.14- A Administração aplicou o mínimo na Saúde? (Art.77, III-ADCT/CF e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007) | A Constituição Federal garantiu que a Saúde é direito humano fundamental e social, reconhecida como direito de todos e dever do Estado, em que cada Ente programe suas políticas para assegurar o acesso igualitário a todos nas Ações e Serviços de Públicos de Saúde. Nesse contexto, ganha especial relevância verificar se o Município está aplicando a arrecadação dos Impostos que trata o art. 156 e os recursos previstos no art. 158 e alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, na Saúde dos municípios. Para avaliar aspectos considerados requisitos essenciais para viabilizar a efetiva aplicação dos Impostos, foram executados os seguintes procedimentos: Solicitação junto à Administração as despesas em arquivo XLS; Verificação da correlação das informações obtidas através do Anexo XIII-A da IN 22/TCE-RO-2007; Verificação dos extratos e conciliações bancárias das contas informadas do Fundo Municipal de Saúde; Consulta do bloco e componentes das contas de Fundo a Fundo no sítio do Fundo Nacional de Saúde (http://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada/acao). Confrontamos as contas de Fundo a Fundo (recursos vinculados) com as contas do Fundo Municipal de Saúde (recursos próprios), com a finalidade de verificar se as despesas poderiam ser pagas pelas contas respectivas declaradas, ou glosadas, por se tratarem de Convênios e/ou Recursos Vinculados. Após os procedimentos, conclui-se que não houve a inclusão de despesas não relacionadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde, para fins de apuração do percentual previsto na Lei Federal nº 141/2012. Dessa forma, o município aplicou 19,27% em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre os impostos que trata o art. 156 e os recursos previstos no art. 158 e alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. |
| QA2.15- A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo? (Art. 29-A, I a VI e § 2º, I e III da CF/88) | A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo. |
| QA2.16- A Administração atendeu ao limite de Despesa total com pessoal? (Art. 20, III, da LRF) | A Administração atendeu ao limite de despesa total com pessoal. |
| QA2.17- Em caso de extrapolamento da despesa com pessoal, o ente reconduziu a despesa de acordo as disposições legais? (Art. 23 da LC nº 101/2000) | O ente não extrapolou o limite da despesa com pessoal. |



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

| | |
|--|---|
| QA2.18- A Administração expediu nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente ato que resultou aumento da despesa com pessoal? (Art. 21, parágrafo único, da LRF) | A Administração não expediu, nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente, ato que resultou aumento da despesa com pessoal. |
| QA2.19- A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais? (Art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001; e Art. 30, I, da LRF) | A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais. |
| QA2.20 - A Administração atendeu as determinações e recomendações exarada pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo dos exercícios anteriores da entidade? | A Administração não atendeu a todas as determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo dos exercícios anteriores da entidade. |

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

6. No Relatório de Auditoria – Instrução Preliminar, o Corpo Técnico comunicou os seguintes achados para manifestação da Administração:

QA1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados patrimoniais de 2016?

- A1. Inconsistência das informações contábeis
- A2. Subavaliação da receita orçamentária
- A3. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa
- A4. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa

QA2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

- A5. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias
- A6. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa
- A7. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)
- A8. Excesso de alterações orçamentárias
- A9. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais



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

A10. Empenhos cancelados indevidamente

A11. Não atendimento das determinações e recomendações

7. Em observância aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, foi determinada a audiência do ex-Prefeito (Sr. Manoel Lopes de Oliveira), do Contador (Sr. Reginaldo Cordeiro Pistilhi) e do Controlador (Sr. Flávio Ferreira de Almeida).

8. No Relatório de Análise de Defesa, a Unidade Instrutiva concluiu que as contrarrazões não alteraram a opinião acerca dos achados A2, A3, A4, A5, A7 (“a”, “b”, “c”, “d”, “g” e “h”), A8, A9, A10 e A11 (“c” e “d”).

Tabela 1 – Relatório de Análise de Defesa

| Achados de Auditoria | Análise Conclusiva do Relatório de Análise de Defesa |
|--|---|
| Auditoria do Balanço Geral do Município (Q1) | |
| A1. Inconsistência das informações contábeis | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os demonstrativos contábeis são consistentes e estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil. |
| A2. Subavaliação da receita orçamentária | Conclui-se que, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, as receitas orçamentárias informadas pela Administração não estão de acordo com as receitas informadas pelo Banco do Brasil, em razão da superavaliação no valor R\$7.693,97 das receitas orçamentárias, em razão da divergência entre as informações evidenciadas pela Administração e o valor consultado no site do Banco do Brasil. |
| A3. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa". | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa se encontra subavaliado no valor R\$ R\$35.893,05, em razão da divergência entre o saldo bancário informado pelo banco e o saldo contabilizado. |
| A4. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Dívida Ativa se encontra superavaliado no valor R\$ 185.005,21, em razão de não existência de provisão para Perdas Estimadas da Dívida Ativa. |
| Auditoria de Conformidade da Execução Orçamentária (Q2) | |
| A5. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, as deficiências identificadas representam risco a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, requerendo da Administração adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que, tratam-se que requisitos para o cumprimento do dispositivo. |
| A6. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município adotou as medidas para instituição da cobrança administrativa da Dívida Ativa. |
| A7. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) | Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os instrumentos de planejamento (Lei nº 2.600/2013 - PPA, Lei nº 3.025/2015 - LDO e Lei nº 3.082/2015 - LOA), exceto pelos efeitos das ocorrências descritas abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais (Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal e Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal). 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 demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de |



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

| | |
|--|---|
| | <p>receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);</p> <p>c. Ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);</p> <p>d. Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal);</p> <p>e. 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);</p> <p>f. As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).</p> <p>Já quanto aos controles internos, conclui-se que a Administração não os detém em nível capaz de mitigar riscos nas ações de planejamento e execução das peças orçamentárias. Na forma que estão constituídos têm abordagem ad hoc (aleatória), que tende a ser aplicada caso a caso.</p> |
| A8. Excesso de alterações orçamentárias | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que houve alterações no orçamento do município em 21,43%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%. |
| A9. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais | Conclui-se que, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, os créditos adicionais abertos no exercício não estão de acordo os preceitos constitucionais e legais, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas: |
| A10. Empenhos cancelados indevidamente | Conclui-se que ocorreram falhas no cancelamento dos empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas sem justificativa detalhadas na ocorrência abaixo, 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 os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 28.806,52. |
| A11. Não atendimento das determinações e recomendações | Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não cumpriu todas as determinações exaradas pelo Tribunal. |

No Relatório Conclusivo, a Unidade Técnica propôs determinações e recomendações para aprimoramento dos controles e submeteu a seguinte Proposta de Relatório e Parecer Prévio:

8.1.5. Parecer Prévio



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

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Manoel Lopes de Oliveira, estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.

8.1.5.1. Opinião sobre o Balanço Geral do Município

As demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelas situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

8.1.5.2. Opinião sobre o relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2016, exceto pelas situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, demonstra que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

8.2. Fundamentação do Parecer Prévio

8.2.1. Fundamentos para a opinião modificada sobre o Balanço Geral do Município

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral do Município consta no Capítulo 2 do Relatório sobre as Contas. A seguir estão elencadas as distorções identificadas no exame efetuado sobre as demonstrações contábeis consolidadas:

- i. Superavaliação da receita orçamentária;
- ii. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 35.893,05; e
- iii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.

8.2.2. Fundamentos para a opinião modificada acerca do relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada no relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal consta nos capítulos 3 do Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião modificada:

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de (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 demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência no Anexo



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

de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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); (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

ii. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face de ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).

iii. Excessivas alterações no orçamento (21,43%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte.

iv. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária sem justificativa, cujo efeito é a subavaliação do passivo financeiro no montante R\$ 28.806,52.

Os alertas, as determinações e as recomendações referentes a essas ocorrências dirigidas a Administração estão registradas no Capítulo 7 do Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal.

9. O Ministério Público de Contas (Parecer n. 355/2017-GPGMPC), em consonância com a Unidade Técnica, concluiu que a gestão orçamentária, fiscal, patrimonial e financeira empreendida pelo Alcaide, pode ser considerada pela Corte de Contas como apta a receber Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas, em razão das irregularidades:

I - Superavaliação da receita orçamentária;

II - Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 35.893,05;

III - Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21;

IV - Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias;

V - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei n. 695/2013 - PPA, Lei n. 760/2015 - LDO e Lei n. 764/2015 - LOA), em face de (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 demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões,



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

subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

VI - Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face de ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei n. 4.320/64);

VII - Excessivas alterações no orçamento (21,43%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte;

VIII - Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei n. 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária sem justificativa, cujo efeito é a subavaliação do passivo financeiro no montante R\$ 28.806,52;

IX – Não atendimento às seguintes determinações da Corte:

(Acórdão APL-TC 00424/16, Item II, alínea “c” – Processo n. 01486/16) ordene à Contabilidade do Município que apresente em Notas explicativas conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6º edição): 1) no Balanço Orçamentário: (i) o detalhamento das receitas e despesas intraorçamentárias, quando relevante; (ii) o detalhamento das despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário); (iii) a utilização do superávit financeiro e da reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário; (iv) quando da ocorrência, de divulgação de atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas antes e após a data da publicação da LOA, que compõem a coluna Previsão Inicial da receita orçamentária; (v) o procedimento adotado em relação aos restos a pagar não processados liquidados, ou seja, se o ente transfere o saldo ao final do exercício para restos a pagar processados ou se mantém o controle dos restos a pagar não processados liquidados separadamente; e (vi) o detalhamento dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados ao RPPS e outros com destinação vinculada.

Situação: Não atendeu.

Comentários: Ausência de detalhamento em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.

(Acórdão APL-TC 00424/16, Item II, alínea “c”, 2 – Processo n. 01486/16) no Balanço Financeiro: (i) política de contabilização das retenções; e (ii) ajustes relacionados às retenções, bem como outras operações que impactem significativamente o Balanço Financeiro.

Situação: Não atendeu.

Comentários: Ausência de separação das inscrições em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.



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

Acórdão n. 170/2015, Item IV – Processo n. 1332/2015. Determine-se, via ofício, aos responsáveis pelo Controle Interno do Município de Primavera de Rondônia que aperfeiçoem as análises empreendidas nas prestações de contas, realizando auditorias in loco, examinando a legalidade das despesas realizadas e verificando se o executado pela LOA guarda compatibilidade com o previsto pela LDO e pelo PPA.

Situação: Não atendeu.

Comentários: A avaliação dos programas prestigia apenas os aspectos quantitativos dos resultados obtidos, não sendo apresentados os resultados qualitativos. Não foi apresentada a avaliação das metas da gestão fiscal.

10. O Parquet corroborou as sugestões e recomendações da Unidade Instrutiva e propôs as seguintes determinações:

- a) intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, comprovando perante a Corte todas as ações efetivas, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;
- b) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4124/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;
- c) 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;
- d) adote medidas de controle para garantir não sejam detectadas na análise das futuras prestações de contas distorções contábeis como as apontadas pela equipe técnica ao longo da instrução processual;
- e) abstenha-se de realizar alterações orçamentárias em patamar superior à 20%, percentual considerado razoável pela Corte de Contas, efetuando, para tanto, o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento.

11. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas deverá expressar se as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal representam adequadamente a situação financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro do exercício encerrado, bem como o cumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis à Governança Municipal.



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

A fundamentação deste voto está organizada em quatro partes: I. Avaliação da auditoria do Balanço Geral do Município – BGM (QA1); II. Avaliação da execução orçamentária e financeira (QA2); III. Avaliação de Controles Administrativos e o Desempenho da Governança Municipal; e IV. Conclusão.

Nas duas primeiras partes, são examinadas a opinião final da Unidade Técnica a respeito das questões de auditoria definidas, para expressar entendimento sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo municipal e o cumprimento das normas aplicáveis à governança municipal quanto à execução do orçamento e à gestão fiscal.

Na terceira parte, realiza-se a avaliação da necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e do desempenho da governança municipal no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores gerenciais monitorados. E, finalmente, na conclusão, faz-se a proposição do Parecer Prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas.

O novo padrão de Relatório Conclusivo da Unidade Técnica (Relatório e Proposta de Parecer Prévio) possui perfil de documento gerencial. Ele contém a opinião técnica sobre o BGM e a conformidade da execução do orçamento e apresenta os indicadores gerenciais mais relevantes para a tomada de decisão dos órgãos de governança municipal, do Tribunal de Contas e demais usuários dessas informações.

Em virtude dos novos padrões de comunciação da análise das contas, este voto examinará os achados e emitirá avaliação (juízo de valor) acerca da informação técnica produzida pela Unidade Instrutiva.

Considerações do Relator acerca da Auditoria do Balanço Geral do Município (QA1)

12. O escopo da auditoria contábil ou financeira é aumentar a confiabilidade acerca do Balanço Geral Municipal, com vistas a verificar se as demonstrações contábeis consolidadas, publicadas e encaminhadas sob a responsabilidade da Governança Executiva Municipal, reflete a situação patrimonial e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do Município no exercício, conforme expressado na Questão de Auditoria QA1:

QA1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados patrimoniais de 2016?

13. Os trabalhos de auditoria financeira observam os padrões definidos na Resolução n. 234/2017 (Manual de Auditoria Financeira) e são desenvolvidos para obter segurança razoável (nível de risco aceitável) de que as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal estão livres de distorções materialmente relevantes e não generalizadas. A metodologia de abordagem de risco segue, com as necessárias modificações, normas internacionais de auditoria e o modelo de auditoria já adotado pelo Tribunal de Contas da União na verificação independente da confiabilidade do Balanço Geral da União (Acórdão n. 2464/2016 – TCU – Plenário).

14. Em função das limitações de extensão (complexidade e quantidade de elementos a serem auditados) e natureza da fiscalização (periodicidade definida e prazo pré-determinado), constitui-se



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

trabalho de asseguarção limitada. Essa foi, aliás, a natureza reconhecida pelo TCU no acórdão mencionado. A lógica da metodologia é que certificação, de nível mais analítico, de partes de maior importância (por relevância, materialidade ou risco) proporcione risco aceitável para a manifestação de opinião de que as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes.

15. Considera-se que uma distorção é materialmente relevante (quantitativa ou qualitativamente) para efeito de modificação da opinião sobre o BGM se a sua omissão ou distorção puder influenciar tomadores de decisões e os usuários das demonstrações contábeis consolidadas: cidadãos, parlamentares, responsáveis pela governança municipal, órgãos de controle e outros. As distorções possuem efeitos generalizados quando: não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos; ou, mesmo restritos, representam parcela substancial das demonstrações financeiras; ou são fundamentais ao entendimento das demonstrações financeiras.

16. A sucinta explanação contida no Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) é bastante ilustrativa (TC 030.786/2015-0) a respeito da natureza dos trabalhos:

43. No contexto das normas internacionais há dois tipos de trabalhos de asseguarção: asseguarção razoável e asseguarção limitada. O objetivo de ambos os trabalhos é aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários. As auditorias de demonstrações financeiras são definidas como trabalhos de asseguarção. Mas há uma diferença entre asseguarção razoável e limitada. Essa diferença reside basicamente no nível de segurança sobre a fidedignidade das informações financeiras fornecidas pelo auditor.

44. Na asseguarção razoável o auditor transmite, por meio de uma opinião, uma segurança alta, não absoluta, de que o objeto auditado está ou não em conformidade com todos os aspectos relevantes de uma estrutura de relatório financeiro aplicável. Nesse caso, auditoria deve seguir um rito metodológico rígido para que seja possível emitir uma opinião com alto grau de segurança sobre se as demonstrações contêm ou não distorções.

45. Na asseguarção limitada o auditor visa fornecer uma segurança significativa para os usuários de que objeto auditado está ou não em conformidade, entretanto é uma segurança menor do que aquela fornecida no trabalho de asseguarção razoável. Ao fornecer uma asseguarção limitada, por meio de uma conclusão, o auditor afirma que nada veio ao seu conhecimento para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Vale ressaltar que o rito metodológico nesse tipo de trabalho é bem mais limitado (procedimentos analíticos e indagações) em comparação com aqueles necessários à emissão de uma opinião com segurança razoável.

46. A comunicação dos resultados de ambos os trabalhos é bastante padronizada e há quatro formas possíveis de expressá-la nos trabalhos de asseguarção limitada: conclusão sem ressalvas (ou seja, sem modificação), conclusão com ressalva, conclusão adversa e abstenção de conclusão (as três últimas são conclusões modificadas). Já nas auditorias de asseguarção razoável a comunicação chama-se “opinião” e não “conclusão”.

47. A conclusão sem ressalvas ocorrerá somente quando o auditor concluir que nenhum fato chegou ao seu conhecimento que o leve a acreditar que as demonstrações contábeis não foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A



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

conclusão com ressalva ocorrerá quando o auditor concluir que os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes, mas não estão disseminados ou generalizados nas demonstrações contábeis, enquanto a conclusão adversa ocorrerá quando os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes e estão disseminados nas demonstrações contábeis. Por fim, o auditor deve se abster de apresentar conclusão se concluir que os possíveis efeitos das distorções não detectadas (ou não quantificadas) sobre as demonstrações contábeis podem ser relevantes e podem estar disseminadas pelas referidas demonstrações.

17. A Unidade Técnica, fundada nos testes de auditoria e exame das contrarrazões, emitiu opinião com ressalva (modificada) com relação à adequação das demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa.

18. As seguintes ocorrências motivaram a opinião modificada da Unidade Técnica (Relatório e Proposta de Parecer Prévio):

- i. Superavaliação da receita orçamentária em R\$ 7.693,97;
- ii. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" em R\$ 35.893,05; e
- iii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.

As conclusões da Unidade Técnica encontram-se lastreadas nas evidências indicadas no Relatório de Auditoria. As contrarrazões prestadas pela Administração, ainda que parcialmente acolhidas pela Unidade Técnica, não foram suficientes para justificar as ocorrências, pelas razões detalhadamente descritas no Relatório de Análise de Defesa (Achados A2, A3 e A4). A descrição da situação encontrada, os procedimentos de auditoria e os fundamentos que motivaram opinião modificada encontram-se descritos no Relatório Conclusivo (Seção 2.2).

No Relatório Conclusivo, a Unidade Técnica considerou que a falha no cancelamento de empenho, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas sem justificativa (Empenho nº 745/2016), teve como efeito a subavaliação das obrigações financeiras no montante de R\$ 28.806,52 (Achado A10). A Administração argumentou que o “empenho de nº 745/2016 foi cancelado, devido a não utilização dos saldos remanescentes, pois não se enquadravam nas hipóteses determinadas por este Tribunal para inscrevê-los em restos a pagar, ou seja, não eram despesas cujas obrigações contratuais encontravam-se em 31 de dezembro, com a parcela ainda dentro do prazo de execução ou que, apesar de cumpridas, ainda não tinham recebido o aceite da Administração”.

Segundo o Relatório de Análise de Defesa, a “*Equipe de Auditoria considerou injustificada a supracitada anulação, posto que o processo nº 0882/2016, no qual, supostamente, encontrar-se-ia a documentação suporte, não foi localizado (vide ofício nº 32/CI/2017)*”. Ora, o Corpo Instrutivo examinou 85% do total dos empenhos cancelados no período e não identificou outro achado. A despeito da controvérsia a respeito da conformidade da anulação desse único empenho, sob a perspectiva patrimonial, o valor do empenho anulado é materialmente irrelevante, não representando risco relevante à manifestação desta Corte a respeito da adequação das demonstrações contábeis consolidadas e da conformidade da execução do orçamento (equilíbrio financeiro).



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

19. **Conclusão do Relator acerca do Balanço Geral do Município.** Os testes de consistência dos balanços publicados com as informações coletadas no SIGAP-Contábil, aplicados desde as contas de 2015, melhoram o nível geral de confiabilidade das demonstrações financeiras, permitindo o monitoramento de movimentações atípicas ao longo do exercício. Os resultados da auditoria financeira acrescentam mais uma camada de testes de controle e testes substantivos, como circularização de informações, em contas materialmente relevantes do ativo e do passivo. Comparativamente com os exercícios anteriores, houve importante avanço metodológico que reduz os riscos da opinião do Tribunal a um nível aceitável acerca de distorções nas demonstrações contábeis.

20. Com base nas evidências obtidas e nos esclarecimentos prestados pela Administração, convergimos com a Unidade Instrutiva a respeito dos resultados da auditoria financeira, sendo procedentes as seguintes ocorrências que afetam a adequação do Balanço Geral do Município:

- I. Superavaliação da receita orçamentária (Cota-Parte do ICMS) em R\$ 7.693,97;
- II. Subavaliação do saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” em R\$ 35.893,05; e
- III. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.

21. As ocorrências mencionadas nos itens I a III representam distorções quantificáveis nas contas do Ativo demonstrado nos balanços contábeis consolidados, ou seja, diferenças “entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas”.

22. A relevância, em auditoria financeira, significa que a distorção afeta o bastante para influenciar ou mudar decisões (gerenciais, financeiras ou administrativas) de uma pessoa bem informada que tem interesse ou necessita utilizar aquela informação (sociedade civil, instâncias de governança municipal, órgãos de controle, etc.). Distorções relevantes na contabilidade pública podem contribuir para decisões ruins aos interesses da entidade municipal e da sociedade ou ocultar o descumprimento a normas legais e regulamentares aplicáveis à governança municipal com relação à execução do orçamento e às finanças públicas.

23. Os efeitos das distorções não são relevantes, em função da baixa materialidade. Elas não prejudicam o entendimento de elementos fundamentais das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança municipal, não sendo causa de parecer contrário à aprovação das contas. A causa provável indicada para as distorções mencionadas são erros da Administração e deficiências dos controles administrativos. A Administração deverá envidar esforços para a melhoria dos controles sobre os procedimentos contábeis, cuja inexistência/ineficácia representa riscos operacionais (perdas e ineficiência no uso de recursos ocasionadas por processos internos deficientes) e risco de comunicação (diminuição da confiabilidade das demonstrações contábeis).

24. Conclui-se, com base nas questões de auditoria e testes, que as demonstrações contábeis consolidadas do Município representam, com nível de segurança razoável, a situação patrimonial e os resultados orçamentário e patrimonial relativos ao exercício encerrado, ressalvadas as distorções identificadas na conta Caixa e Equivalente de Caixa, no saldo da Dívida Ativa, no saldo do passivo decorrente de precatórios e no saldo do passivo decorrente de empréstimos e financiamentos.



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

CONSIDERAÇÕES DO RELATOR ACERCA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (QA2)

25. Baseado nos resultados da auditoria, nos esclarecimentos prestados pela Administração Municipal e na opinião do Ministério Público de Contas, este exame objetiva avaliar o atendimento de relevantes normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao planejamento, execução e controle do orçamento municipal e das finanças públicas, bem como as deficiências constatadas nos testes de controles administrativos, com vistas a promover melhorias gerenciais, conforme a seguinte Questão de Auditoria:

QA2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

A Questão de Auditoria QA2 contemplou avaliações de controle relacionados à Administração Tributária, cobrança da Dívida Ativa e Sistema de Planejamento, bem como testes atinentes a: i) execução e alterações do orçamento; ii) equilíbrio orçamentário-financeiro; iii) metas fiscais; iv) limite de Despesa Total com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida; v) vedações fiscais de final de mandato; vi) limite de repasses financeiros ao Poder Legislativo; vii) percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; viii) percentual mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica; ix) percentual mínimo de aplicação de recursos na Saúde; e x) cumprimento das determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas nas Contas de Governo dos exercícios anteriores

A Unidade Técnica emitiu opinião final modificada (com ressalva) a respeito da execução do orçamento em função dos seguintes achados de auditoria:

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de (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 demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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); (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
- ii. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face de ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).
- iii. Excessivas alterações no orçamento (21,43%), quando o limite considerado razoável é de 20%, contrariando a jurisprudência desta Corte.



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

iv. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária sem justificativa, cujo efeito é a subavaliação do passivo financeiro no montante R\$ 28.806,52.

Passemos aos exames dos achados.

Achado A7. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). As ocorrências procedem em parte. Não estão adequadamente suportadas em evidências as inconformidades na elaboração da LDO do exercício fiscal de 2016, quais sejam: ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (alínea “b”); ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (alínea “c”); e ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (alínea “d”). Verifica-se que a versão da LDO (Lei n. 760/2015) juntada ao sistema Contas Anuais menciona, no art. 5º, que tais documentos integram os “Anexos de Riscos Fiscais e Metas Fiscais”. Mesmo que o documento de auditoria, aparentemente extraído do Portal da Transparência, não contenha tais anexos, cuida-se de versão não oficial da lei.

A versão oficial da LDO, encaminhada pela Câmara Municipal, contém os referidos anexos, de tal forma que não há se falar em infração ao Art. 4º, §2º, inciso V, e §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, cumpre recomendar ao Poder Executivo municipal que disponibilize, no Portal da Transparência, o inteiro teor das leis orçamentárias e demais atos legislativos.

Procedem as demais inconformidades legais identificadas pela Unidade Técnica no planejamento e elaboração do orçamento anual, a saber:

- i) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii) 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);
- iii) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Achado A8. Excesso de alterações orçamentárias: A abertura de créditos adicionais suplementares resultou em alteração equivalente a 21,43% do orçamento inicial. A Administração argumentou que houve real necessidade da realização dessas suplementações. Mesmo que se presuma a necessidade da abertura dos referidos créditos, o percentual de alteração orçamentária é indicativo de possíveis deficiências no planejamento municipal especialmente porque os créditos adicionais suplementares foram abertos com recursos provenientes de anulação de dotação, evidenciando possível alteração qualitativa relevante da destinação dos recursos.



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

Achado A9. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais: A documentação de auditoria não permite identificar, na amostra auditada, se houve a abertura de créditos adicionais sem a correspondente fonte de recursos disponíveis e justificativa prévia (artigo 43, §1º, da Lei n. 4.320/64). A ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos não caracteriza infração a norma legal ou regulamentar relacionados aos requisitos para a abertura dos créditos adicionais, senão possível deficiência de controles na abertura de crédito, conforme decidido no Acórdão APL-TC 00499/17 (Processo 01402/17, Prestação de Contas do Município de Cacoal).

Segundo apurado no PT 02 - Questionário, inexistem rotinas formais previamente estabelecidas para a abertura de créditos adicionais (controles preventivos a nível de operações), o que representa risco de inconformidades (descumprimento às normas aplicáveis). Pode-se falar, pois, em risco de descumprimento aos artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 em função das deficiências de controles internos. O achado não configura inconformidade da governança, mas justifica determinações de melhorias nos processos de trabalho da Administração Municipal com vistas a mitigar o risco de futuras inconformidades.

Achado A10. Empenhos cancelados indevidamente: Com relação à suposta infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenho sem justificativa, conforme examinados no capítulo precedente, a equipe de auditoria não obteve acesso ao procedimento administrativo, o qual não foi localizado conforme informado pela Unidade Central do Controle Interno (Ofício n. 32/CI/2017¹).

A Administração argumentou que o “empenho de nº 745/2016 foi cancelado, devido a não utilização dos saldos remanescentes, pois não se enquadravam nas hipóteses determinadas por este Tribunal para inscrevê-los em restos a pagar, ou seja, não eram despesas cujas obrigações contratuais encontravam-se em 31 de dezembro, com a parcela ainda dentro do prazo de execução ou que, apesar de cumpridas, ainda não tinham recebido o aceite da Administração”.

Sem documentação de suporte, não há como atestar se foram observadas as diretrizes definidas pelo Tribunal de Contas quanto à anulação de empenhos em final de exercício para efeito de inscrição em restos a pagar. Em todo o caso, uma vez que o valor do empenho anulado (R\$ 28.806,52) é materialmente irrelevante e não representa risco relevante à manifestação desta Corte para a avaliação da conformidade da execução do orçamento pela governança municipal, considero prescindível o exame do achado para efeito de emissão de Parecer Prévio, sem prejuízo de que seja determinado à Administração que apure as causas do possível extravio documental e adote as providências cabíveis.

Ademais, a Unidade Técnica, no último relatório, não considerou como ressalva as determinações de exercícios anteriores não atendidas pela Administração. Divergentemente consignamos o descumprimento às determinações constantes da alínea “c”, 1 e 2, do item II do

¹ “Estão disponíveis os processos administrativos relacionados no Anexo 11 - Processos Administrativos, com a localização das anulações de Empenho. Dos processos administrativos relacionados no Anexo 11, até o momento não se obteve êxito na localização do Processo 882/SEMOSP/2016, referente a este foi possível apenas a disponibilização do documento de suporte da Anulação de Empenho”.



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

Acórdão APL-TC 00424/16 referente ao Processo 01486/16 (Prestação de Contas – Exercício de 2015), tendo em vista a relevância do apontamento, conforme abaixo descrito:

A11. Não atendimento das determinações e recomendações:

[...]

c) (Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1” – Processo nº 1486/16) no Balanço Orçamentário: (i) o detalhamento das receitas e despesas intraorçamentárias, quando relevante; (ii) o detalhamento das despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário); (iii) a utilização do superávit financeiro e da reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário; (iv) quando da ocorrência, de divulgação de atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas antes e após a data da publicação da LOA, que compõem a coluna Previsão Inicial da receita orçamentária; (v) o procedimento adotado em relação aos restos a pagar não processados liquidados, ou seja, se o ente transfere o saldo ao final do exercício para restos a pagar processados ou se mantém o controle dos restos a pagar não processados liquidados separadamente; e **(vi) o detalhamento dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados ao RPPS e outros com destinação vinculada.**

Situação: Não atendeu.

Comentários: Ausência de detalhamento em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.

d) (Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2” – Processo nº 1486/16) “no Balanço Financeiro: **(i) política de contabilização das retenções; e (ii) ajustes relacionados às retenções, bem como outras operações que impactem significativamente o Balanço Financeiro**”.

Situação: Não atendeu.

Comentários: Ausência de separação das inscrições em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.

Do universo de determinações formuladas nas contas de 2014 e 2015, as referidas acima restaram inatendidas. Apesar da gravidade da omissão, por não comprometerem um juízo conclusivo sobre as contas de 2016 não devem resultar na reprovação destas contas. Todavia, em se caracterizando a recalcitrância em se cumprir as determinações deste Tribunal, esse desfecho tende a se impor no futuro.

26. Conclusão do Relator acerca da conformidade da execução orçamentária. Os resultados da avaliação de conformidade da execução orçamentária e financeira encontram-se descritos na seção 3.1 do Relatório Conclusivo, cujos fundamentos integram as razões de decidir deste voto, no que não conflitar.



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

27. Com base nas evidências obtidas e nos esclarecimentos prestados pela Administração, convergimos parcialmente com a Unidade Instrutiva a respeito dos resultados da auditoria de conformidade, sendo procedentes as seguintes ocorrências:

I. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de:

(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 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);

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

II. Excesso de alterações orçamentárias (21,43%); e

III. Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos.

IV. A11. Não atendimento das determinações e recomendações:

i. Descumprimento da **Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16**, pela ausência de detalhamento no Balanço Orçamentário em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.

ii. Descumprimento da **Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16**, pela ausência de separação das inscrições em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.

As inconformidades mencionadas no item I e IV não comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, as ocorrências mencionadas nos itens II e III não configuram inconformidade da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. No entanto, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável.

Conforme descrito na Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento, os exames não indicaram insuficiência na fonte de recursos livres no exercício encerrado (cf. Relatório Conclusivo. Tabela - Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte), evidenciando



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

equilíbrio fiscal. A nova metodologia de avaliação do equilíbrio fiscal (QA2.7), apurado por fonte de recurso (PT 09), reduz o risco de opinião do Tribunal a um nível aceitável, possibilitando visão mais analítica e compatível com o sistema de vinculação e desvinculação de receitas. Registre-se, ainda, que não foram identificadas nos testes aplicados evidências de descumprimento das regras fiscais de final de mandato.

Por fim, serão apresentados os resultados de avaliação da conformidade constitucional e legal, e da gestão fiscal (Secção 3.1 do Relatório Conclusivo).

Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento

| Área | Especificação | Valor/limite Legal | Fundamentação Legal | Percentual/Valor Aplicado | Situação |
|---------------------------|--|--|--|---|---------------|
| Educação | Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino | Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais | Art. 212 da CF | 31,30% | Cumpriu |
| FUNDEB | Gasto com a remuneração dos profissionais do magistério | Mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEB | Art. 60, XII dos ADCT e artgs. 21, § 2º e 22 da Lei nº 11.494/2007 | 66,25% | Cumpriu |
| Saúde | Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde | Mínimo de 15% da receita de impostos e transferências constitucionais | Art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 | 19,27% | Cumpriu |
| Poder Legislativo | Repasse ao Poder Legislativo Municipal | Até 7% da receita de impostos e transferências constitucionais do exercício anterior | Art. 29-A, I, da CF, nova redação EC nº 58/2009 | 7% | Cumpriu |
| Resultado Primário | Meta estabelecida na LDO | Meta prevista de superávit de R\$ 83.469,18 | Art. 4º, § 1º, da LRF | Déficit de R\$ 499.865,62 | Meta cumprida |
| Resultado Nominal | Meta estabelecida na LDO | Meta prevista de redução do estoque da dívida em R\$ 117.440,75 | Art. 4º, § 1º, da LRF | Diminuição do estoque da dívida em R\$ 572.943,23 | Meta cumprida |
| Dívida Pública | Dívida Consolidada Líquida | Até 120% da RCL | Art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 | (-22,15%) | Cumpriu |
| Despesa | Despesa Total | 54% da RCL | Art. 20, III, da | 51,64% | Cumpriu |



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

| com Pessoal | com Pessoal (Poder Exec.) | | LRF | | |
|------------------------------|----------------------------|--|----------------------------------|--|--------------|
| Equilíbrio Financeiro | Resultado financeiro | Equilíbrio das contas públicas | Art. 1º, § 1º, da LRF | Superávit de R\$ 913.383,26* | Satisfatório |
| Final de Mandato | Despesa com pessoal | Vedado o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato | Art. 21, parágrafo único, da LRF | Não houve aumento de despesa com pessoal | Cumpriu |
| | Disponibilidade financeira | Vedado contrair despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiência financeira | Art. 42 da LRF | Equilíbrio financeiro | Cumpriu |

Fonte: Relatório e Proposta de Parecer Prévio da Unidade Técnica (Capítulo 3). * Disponibilidade de caixa apurada para a fonte de recursos não vinculados.

28. Pelo exposto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado pelo planejamento aprovado pelo Tribunal de Contas para o exercício, concluo que houve o cumprimento das regras de execução orçamentária e de responsabilidade fiscal.

CONSIDERAÇÕES DO RELATOR ACERCA DA AVALIAÇÃO DE CONTROLES ADMINISTRATIVOS E DO DESEMPENHO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

29. O objetivo desta análise é a avaliação de controles administrativos e o desempenho da governança municipal no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores monitorados. Por meio de avaliações independentes acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (SCI) e do monitoramento e indução de boas práticas de gestão, o Tribunal de Contas deve: i) assegurar a responsabilidade das estruturas de governança em relação ao desempenho da gestão dos recursos públicos confiados aos entes governamentais; e ii) melhorar o grau de confiança acerca da informação prestada pela Administração à sociedade e seus representantes.

Os controles devem mitigar os riscos que possam impactar negativamente o alcance dos objetivos estabelecidos. Controles são quaisquer ações adotadas para oferecer proteção contra riscos para garantir o cumprimento de um objetivo. Risco é a possibilidade de evento que afete o alcance de objetivos da entidade. O Município, assim como todas as organizações, possui objetivos relacionados a: cumprimento da missão institucional (objetivos estratégicos), qualidade dos processos internos (objetivos operacionais), produção de informações confiáveis aos interessados nos resultados da organização (objetivos de comunicação) e aderência às leis e regulamentações (objetivos de conformidade).



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

Dessa forma, a estrutura de controles administrativos, no seu conjunto, é um processo projetado e realizado pela governança municipal e por todos os níveis para fornecer segurança razoável de alcance de objetivos relacionados à: i - cumprimento dos programas e políticas públicas (objetivos estratégicos); ii – eficácia e eficiência das operações internas (objetivos operacionais); iii - confiabilidade das informações (objetivos de comunicação); iii – cumprimento de leis e regulamentos (objetivos de conformidade).

Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. A qualidade dos controles internos influencia a entrega dos resultados esperados pelos cidadãos (efetividade), a prevenção de desvios e erros nos processos internos (eficácia e eficiência), assim como a garantia de informações oportunas, qualificadas e confiáveis acerca dos recursos confiados aos gestores públicos (transparência).

30. Controles inexistentes ou ineficazes elevam os riscos e constituem limitações aos trabalhos de auditoria. Neste ciclo de fiscalização, os procedimentos de auditoria buscaram aferir a existência de rotinas de controles internos na elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de planejamento (QA2.4), na cobrança da Dívida Ativa (QA2.3) e no cumprimento da efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do Município (QA2.2).

31. Subsidiária as contas examinadas os resultados da Auditoria de Acompanhamento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação, os resultados da Auditoria do serviço de transporte escolar (que resultou no primeiro ciclo de medição do Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE) e o monitoramento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (que auxilia a avaliação 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), além dos indicadores de execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Nos procedimentos de auditoria, foram constatadas as seguintes deficiências nas rotinas de planejamento e execução do orçamento (Seção 3.2.1 do Relatório Conclusivo):

- i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município;
- ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;



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

- iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;
- iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- vi. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- vii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- viii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;
- ix. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;
- x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal;
- xi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;



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

- xii. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;
- xiii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;
- xiv. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;
- xv. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- xvi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- xvii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na avaliação de requisitos da Administração Tributária para viabilizar a capacidade operacional de arrecadação de tributos municipais (QA2.2), foram identificadas as seguintes ocorrências:

- a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições
- b) Ausência de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV);
- c) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;
- d) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos); e
- e) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.

As medidas e recomendações sugeridas pela Unidade Instrutiva são:

Em decorrência das distorções, irregularidades e deficiências apontados no capítulo 2 e 3, propõe-se:

7.1. Alertar à Administração do Município de Primavera de Rondônia acerca da possibilidade deste Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações do item 7.2.1 a 7.2.4, expedidas a seguir, com vistas à correção das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, não sejam implementadas (objeto de análise no item 2.2.1);

7.2. Determinar à Administração do Município de Primavera de Rondônia que adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas ao longo do Relatório:

7.2.1. Realize os 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



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

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;

7.2.2. Instaura, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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;

7.2.3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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;

7.2.4. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

7.2.5. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

7.2.6. 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:



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

- 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; e
- 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.

7.3. Determinar à Administração do Município de Primavera de Rondônia que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.

As instâncias internas de governança Município realizam 3 funções básicas: **avaliação, direcionamento e monitoramento** do desempenho da gestão da entidade. Dentre outras atribuições, elas são responsáveis por: a) *definir ou avaliar a estratégia e as políticas*; b) *monitorar a*



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

conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados; c) gerenciar riscos estratégicos, estabelecendo controles internos; d) promover accountability e transparência e envolver as partes interessadas, “garantindo que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal [sociedade, cidadãos e usuários de serviços] e agente [administração]” (Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

Os controles devem assegurar margem razoável de segurança quanto à eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade e disponibilidade das informações (para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de transparência e prestação de contas), bem como a conformidade a leis, regulamentos internos e procedimentos organizacionais. Na avaliação dos controles de planejamento e execução orçamentária (QA2.4), o Município foi classificado com nível fraco de aderência (PT 02 – Questionário), em função da inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias. O achado evidencia fragilidades na *institucionalização formal* (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios da Governança Municipal que representam risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas.

Os controles preventivos recomendados pela Unidade Instrutiva, oriundos desta primeira auditoria, são essenciais para fortalecer a *capacidade* de desempenho da governança municipal (direcionamento, avaliação e monitoramento).

Foi constatado que os objetivos, prioridades e metas não são baseados em diagnóstico formal de necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, o que dificulta a formulação de políticas adequadas ao contexto local. A deficiência prejudica a **avaliação** do ambiente e dos cenários e o **direcionamento** (alinhamento) das estruturas e recursos municipais às necessidades das partes interessadas (sociedade, cidadãos e usuários de serviços). Demais, foi constatado que não houve audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, em detrimento do disposto no Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que compromete a **transparência** da governança legalmente exigida (PT 02 – Questionário).

As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Orçamentária do exercício não contempla o Anexo do 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). Essas inconformidades prejudicam a **avaliação** e **monitoramento** de riscos fiscais no curso do exercício.

Foram constatados, com relação aos processos de **avaliação e monitoramento**, a inexistência de relatórios periódicos de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas (PT 02 – Questionário). O acompanhamento da execução da estratégia, dos principais indicadores e do desempenho da organização constituem uma das principais responsabilidades da governança municipal. Avaliação é “*análise sistemática de processos ou de resultados, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento*” (Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. TCU. 2014). Além de prover aos



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

cidadãos e órgãos de controle dados e informações de maior qualidade (**transparência**), esses mecanismos e processos possibilitam a identificação oportuna de desvios acerca do alcance das metas (**gestão de riscos estratégicos**).

Ademais, a estrutura de controles internos (conjunto de estruturas organizacionais, regras e procedimentos de controle inseridos nos diversos sistemas administrativos e executados ao longo de toda a estrutura organizacional) não responde adequadamente aos riscos de possíveis inconformidades na execução orçamentária. A Administração declarou não possuir rotinas formais destinadas a mitigar os riscos de descumprimento de normas de gestão fiscal e de execução orçamentária, o que pode comprometer exercícios futuros (PT 02 – Questionário).

Pelo exposto, a ausência de procedimentos institucionalizados de elaboração, execução e monitoramento dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) concorre para que o risco de que tais deficiências e inconformidades ocorram nos próximos ciclos orçamentários. Dentre as determinações sugeridas, reputo oportuno incluir expressamente como requisito de elaboração do manual de procedimentos orçamentários que sejam estabelecidos rotinas e procedimentos para definição de objetivos e metas nas peças orçamentárias, com realização de audiências públicas e de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, para garantir que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em participação da sociedade civil e diagnóstico formal realizado pela Administração durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Na avaliação da Administração Tributária (QA2.2) e dos controles da cobrança da Dívida Ativa (QA2.3), constatou a Unidade Instrutiva que “*o Município adotou as medidas para instituição da cobrança administrativa da Dívida Ativa*”, conforme determinado na Decisão n. 00424/16, item II, alínea “d” (Processo nº 1486/16). Mas, as estruturas e processos internos relacionados à Administração Tributária (arrecadação) mostraram-se deficientes.

Com efeito, os resultados do Município na arrecadação tributária ainda encontram-se abaixo da média da região e dos demais Municípios; e o esforço de arrecadação da dívida ativa é comparativamente baixo (seção 4.1.4 e 4.1.5 do Relatório Conclusivo). O quantitativo de fiscais (1 Fiscal de Tributos e 1 Técnico Tributário) é escasso, mas são a princípio plausíveis as alegações da Administração de restrições para dotar recursos humanos adequados e suficientes no setor. Dessa forma, se restar demonstrada a inviabilidade/inconveniência do aumento de recursos humanos dedicados à arrecadação, deve a Administração buscar ao menos a melhoria dos processos internos e ferramentas de apoio, conforme providências indicadas pela Unidade Técnica.

A maioria dos achados da auditoria financeira resulta de deficiência de controles. Para a Unidade Instrutiva, “*ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva da Administração municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil*” (Seção 2.3 do Relatório Conclusivo). Os controles preventivos recomendados pela Unidade Instrutiva tendem a contribuir para melhorar a **confiabilidade das demonstrações financeiras**, contribuindo para a disponibilização de informações de qualidade (**prestação de contas**) e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão (**gestão de riscos**). A padronização de procedimentos contábeis formalizados concorre para a eficácia dos processos internos de registros contábeis oportunos e



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

fidedignos, diminui a incidência de erros e retrabalhos (**eficiência da gestão**) e facilita a integração e comunicação entre os setores envolvidos e a capacitação dos servidores.

A Governança Municipal é responsável por controlar as finanças públicas de maneira atenta e responsável e garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos.

Os indicadores de execução orçamentária, financeira e patrimonial não revelaram, no exercício, inconformidades e riscos relevantes quanto ao controle responsável das finanças públicas. Entretanto, neste primeiro ciclo de monitoramento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação, do Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE (2016) e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (2015/2016) nas Contas de Governo, os resultados demonstraram, objetivamente, graves fragilidades da estrutura de controles internos e do desempenho do Município na garantia de qualidade e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos. Os resultados dos indicadores encontram-se didaticamente apresentados na Seção 3.1.1.3.3 (Acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação) e no Capítulo 4 (Indicadores da execução orçamentária, financeira e patrimonial e demais avaliações) do Relatório Conclusivo.

Muito embora a pesquisa revele tendência de percepção satisfatória dos alunos no que tange à avaliação dos serviços de transporte escolar, o Município deve empreender esforços para a melhoria dos controles administrativos com vistas a assegurar que as condições dos serviços ofertados estejam de acordo com a legislação e que os recursos do programa de transporte escolar estão sendo regularmente aplicados. Dentre os que optaram pela execução direta do transporte escolar, a entidade auditada obteve nota final do IGTE de 56%, “*considerado em estágio insuficiente, situando-se na 7ª posição dentre os 8 municípios*”.

Oportuna, portanto, a determinação sugerida pelo Parquet, para que o Executivo municipal promova o efetivo cumprimento das diversas providências exaradas no Processo n. 4124/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, “a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão”. As determinações exaradas no auditoria serão monitoradas em processo específico que poderá subsidiar o exame das contas subsequentes.

A auditoria de acompanhamento do cumprimento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação ainda não foi apreciada² (Processo n. 3133/17), mas indicou situação de descumprimento das metas de universalização da pré-escola e da universalização do ensino atendimento escolar para jovens entre 15 a 17 anos, bem como risco de descumprimento das metas de ampliação da oferta de creches e de elevação da taxa líquida de matrícula no ensino médio³. A evolução dos indicadores será acompanhada pelo Tribunal de Contas.

² Até a data da confecção deste voto, conforme consulta ao PCE.

³ Conforme congeinei no voto lavrado no Processo n. 3.107/17 (Auditoria de acompanhamento do PNE, Município de Colorado do Oeste, Acórdão APL-TC 00497/17), muito embora a oferta de ensino médio não seja de responsabilidade primária do Município, “[d]eficiências de acesso e cobertura da demanda e de rendimento e movimentação dos alunos nas etapas iniciais, sob a responsabilidade do Município (aprovação, reprovação e abandono), causam distorções quantitativas e qualitativas no ensino médio, etapa final da educação básica. O funcionamento inadequado da educação infantil e ensino fundamental, sob a responsabilidade do Município, tende a repercutir nos indicadores qualitativos e quantitativos do ensino médio, inclusive na taxa líquida de matrícula no ensino médio, que objetiva medir se os jovens estão ingressando na última etapa do ensino obrigatório na idade apropriada. Desse modo, em que pese a divisão de

Acórdão APL-TC 00538/17 referente ao processo 01689/17



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

As avaliações demonstram o esperado: mesmo quando são satisfatórios os indicadores financeiros e orçamentários, há grande espaço para evolução dos indicadores gerenciais de resultados das políticas públicas, que são diretamente mais percebidos pela sociedade e usuários de serviços públicos. Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. O nível de confiabilidade e maturidade da Estrutura de Controles Internos ainda é relativamente baixo e, como consequência, os resultados entregues pela Administração são inadequados.

Há algum caminho a percorrer e não há atalhos de curto prazo para a melhoria substantiva da governança municipal. O Tribunal de Contas, instância externa independente de avaliação da governança pública, deve desempenhar o importante papel de promoção da melhoria das organizações públicas. A seletividade e a limitação de recursos constituem grandes desafios ao controle externo, mas o monitoramento regular do desempenho, juntamente com a avaliação progressiva da estrutura de controles, são imperativos para melhorar a capacidade de o Município entregar os resultados.

A garantia da existência de um sistema efetivo de gestão de riscos baseado em controles eficientes é de responsabilidade das instâncias internas de governança municipal (Alta Administração). Neste momento, os testes de controles objetivaram a aferição da existência de rotinas de controle – uma primeira aproximação do Sistema do Controle Interno. À medida que o SCI se torne mais robusto e organizado, a eficácia dos controles poderá ser avaliada. Os trabalhos de fiscalização dos próximos ciclos deverão responder aos riscos diagnosticados.

Ressalto, por fim, que os testes de auditoria no sistema de controle interno constituem uma importante inovação nos processos internos da Corte neste ciclo de fiscalização, com grande potencial para desenvolvimento futuro. Ainda que a avaliação realizada sobre os controles internos da Administração tenha o condão de promover boas práticas de gestão, penso que determinados padrões de desempenho referenciados poderão constituir critério de avaliação da regularidade das contas nos próximos exercícios, a exemplo do ocorrido quando o Relatório da Unidade Central do Controle Interno tornou-se imprescindível para a aprovação das contas, a partir de 2010, conforme enunciado da Súmula n. 4 desta Corte de Contas.

CONCLUSÃO A RESPEITO DO PARECER PRÉVIO

O Parecer Prévio representa a opinião desta Corte acerca das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município, que deve exprimir se o Balanço Geral do Município representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, bem como se foram observadas pela Governança Executiva as principais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à governança municipal na execução do orçamento e gestão fiscal.

Da auditoria financeira, após a análise das contrarrazões, é possível concluir, com nível razoável de segurança, que as demonstrações contábeis do exercício expressam adequadamente, em seus

responsabilidades federativas, é preciso olhar para o Sistema de Educação, em sua inteireza, ao avaliar e implementar as metas, estratégias e indicadores”.

Acórdão APL-TC 00538/17 referente ao processo 01689/17

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

aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2016, exceto quanto às distorções identificadas pela auditoria e consignadas neste voto, cujos efeitos ou possíveis efeitos não comprometem o entendimento e tomada de decisão da governança municipal, dos órgãos de controle e demais usuários das informações contábeis.

Os motivos para a emissão de uma conclusão com ressalvas a respeito do BGM são:

- I. Superavaliação da receita orçamentária (Cota-Parte do ICMS) em R\$ 7.693,97;
- II. Subavaliação do saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” em R\$ 35.893,05;
- III. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.

A Administração deverá ser alertada para que adote medidas para aprimoramento dos controles necessários e suficientes para mitigar os riscos de que tais distorções não ocorram nos demonstrativos contábeis publicados nos exercícios subsequentes.

Os exames de conformidade e as auditorias efetuadas pelo Tribunal de Contas, juntamente com as contrarrazões da Administração e a opinião do Ministério Público de Contas, conduzem à conclusão de que o Poder Executivo observou as regras aplicáveis à Governança Municipal na execução orçamentária-financeira preconizadas na Constituição Federal, na Lei federal nº. 4.320/64, bem com na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal n. 101/2000). Foram identificadas as seguintes ocorrências na auditoria de conformidade da execução do orçamento:

- I. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de:
 - i. ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
 - ii. 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);
 - iii. as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
- II. Excesso de alterações orçamentárias (21,43%); e
- III. Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos.
- IV. Não atendimento das determinações e recomendações:
 - i. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de detalhamento no Balanço

Acórdão APL-TC 00538/17 referente ao processo 01689/17



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

Orçamentário em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.

ii. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de separação das inscrições em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.

As inconformidades mencionadas nos itens I e IV não comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, as ocorrências mencionadas nos itens II e III não configuram inconformidades da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento.

Ressalvadas as conclusões divergentes consignadas neste voto, adoto o modelo de Proposta de Parecer Prévio elaborado pela Unidade Técnica, que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Pelas razões acima expendidas, convergindo com ressalvas com o entendimento da Unidade Técnica e com a manifestação do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, apresento o seguinte Voto:

I - Emitir Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das Contas do Chefe do Executivo do Município de Primavera de Rondônia, Senhor Manoel Lopes de Oliveira, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

f) Superavaliação da receita orçamentária (Cota-Parte do ICMS) em R\$ 7.693,97;

g) Subavaliação do saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” em R\$ 35.893,05;

h) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 185.005,21.

i) Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 695/2013 - PPA, Lei nº 760/2015 - LDO e Lei nº 764/2015 - LOA), em face de:

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

ii. 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);

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



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

j) Não atendimento das determinações e recomendações:

i. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de detalhamento no Balanço Orçamentário em Notas Explicativas dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados.

ii. Descumprimento da Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16 (Prestação de Contas – 2015), pela ausência de separação das inscrições em Restos a Pagar (Processados e não Processados) e Nota Explicativa da política de contabilização das retenções.

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, em decorrência do não atendimento das determinações exaradas na Prestação de Contas de 2015, que no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação:

1. Ordene ao Órgão Central da Contabilidade do Município que estabeleça rotinas formais para assegurar que o Balanço Orçamentário apresente, em Notas explicativas, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6ª edição ou versão posterior), o detalhamento dos “recursos de exercícios anteriores” utilizados para financiar as despesas orçamentárias do exercício corrente, destacando-se os recursos vinculados ao RPPS e outros com destinação vinculada, conforme determinado na Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “1”, “vi” – Processo nº 1486/16;

2. Ordene ao Órgão Central da Contabilidade do Município que estabeleça rotinas formais para assegurar que o Balanço Financeiro apresente, em Notas explicativas, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP - 6ª edição ou versão posterior): (i) a política de contabilização das retenções; e (ii) os ajustes relacionados às retenções, bem como outras operações que impactem significativamente o Balanço Financeiro, conforme determinado na Decisão n. 00424/16, item II, alínea “c”, “2”, “i” e “ii” – Processo nº 1486/16;

III - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Primavera de Rondônia, em decorrência dos demais achados e deficiências constatados nos controles internos, que adote as seguintes medidas visando ao saneamento das situações constatadas, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação:

i. 1. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõem 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 às Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;



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

ii. 2. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõem a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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;

iii.3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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;

iv.4. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

v. 5. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (h) procedimentos para definição de objetivos e metas nas peças orçamentárias, com realização de audiências públicas e de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em participação da sociedade civil e



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

diagnóstico técnico realizado pela Administração durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

vi. 6. 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:

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

viii. ii. Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

ix. 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;

x. 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;

xi. 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;

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

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

xiv. 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;

xv. 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;

xvi. 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; e

xvii. 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.



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

xviii. 7. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;

xix. 8. Promova o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4124/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

xx. 9. 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;

xxi. 10. evite realizar alterações orçamentárias em patamar superior à 20%, percentual considerado razoável pela Corte de Contas, efetuando, para tanto, o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento.

IV – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

V – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre a conformidade da execução do orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a melhorar as deficiências dos controles internos;

VI – Determinar à Administração municipal que: i) disponibilize, no Portal da Transparência, o inteiro teor das leis orçamentárias e demais atos legislativos; ii) apure as causas do possível extravio documental, relativamente ao Processo 882/SEMOSP/2016, e adote as providências cabíveis;

VII - Determine-se, via ofício, ao atual responsável pela Unidade Central do Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações desta Decisão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VIII – Dar ciência, via Diário Oficial, do teor desta decisão aos interessados identificados no cabeçalho, e via Ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, informando-lhes que o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, o Voto do Relator e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br); e

IX – Dar ciência desta decisão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial



Proc.: 01689/17

Fls.: _____

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

para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, o Parecer Ministerial e o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

X – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Primavera de Rondônia para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

É como voto.

Em 30 de Novembro de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR