



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DE RONDÔNIA

**SGCE**

Secretaria Geral de  
Controle Externo

## **RELATÓRIO E PROPOSTA DE PARECER**

### **PREFEITURA MUNICIPAL DE VILHENA**

PROCESSO: 01713/20

RELATOR: CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Exercício de

**2019**

**Secretário Geral de Controle Externo**

Marcus César S. Pinto Filho

**Secretário Executivo**

Francisco Barbosa Rodrigues

**Coordenador**

Rodolfo Fernandes Kezerle

**Sub-Coordenação**

Gislene Rodrigues Menezes

Maiza Meneguelli

**Equipe de trabalho**

Allan Cardoso de Albuquerque

Gilmar Alves dos Santos

Ivanildo Nogueira Fernandes

José Aroldo Costa C. Júnior

Jonathan de Paula Santos

João Batista Sales do Reis

Marcos Alves Gomes

Luana Pereira dos Santos Oliveira

## Sumário

---

1. Introdução .....	4
2. Indicadores orçamentários, fiscais e financeiros.....	8
2.1. Indicadores da gestão orçamentária e fiscal .....	8
2.2. Indicadores da gestão patrimonial e financeira .....	16
3. Conformidade da execução orçamentária .....	19
3.1. Cumprimento da legislação .....	20
3.2. Opinião sobre a execução do orçamento .....	34
3.2.1 Base para opinião com ressalva.....	35
4. Auditoria do Balanço Geral do Município.....	36
4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município.....	37
4.2. Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida.....	38
4.3. Deficiências de Controle.....	41
5. Monitoramento das determinações e recomendações .....	42
6. Conclusão.....	51
7. Proposta de encaminhamento.....	54

## 1. Introdução

---

A Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (Art. 1º, inciso III, e 35) reserva ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a competência de apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo municipal. O parecer emitido pelo Tribunal subsidia o Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

As aludidas contas foram encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor **Eduardo Toshiya Tsuru** atual Prefeito Municipal, no dia 23.06.2020, constituindo os autos de número **01713/20**, referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, de sua responsabilidade, correspondendo ao terceiro ano do mandato (Mandato 2017/2020), e incluem os balanços gerais do município e o relatório do órgão central de controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Registramos que o Tribunal emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo chefe do poder executivo municipal, pois as contas do Poder Legislativo não são objeto de parecer prévio individual, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a Art. 71, II, da Constituição Federal. Nada obstante, o relatório sobre as contas de governo do chefe do Executivo municipal (CGCEM) contempla informações sobre o Poder Legislativo, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública municipal.

A manifestação sobre as contas do chefe do Executivo por meio do parecer prévio representa a mais nobre das competências definidas pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas e tem como objetivo subsidiar o julgamento realizado pela sociedade por meio dos seus representantes (Legislativo).

Este processo representa uma etapa do ciclo de *accountability* (prestação de contas) do setor público, onde a Administração presta contas ao Legislativo dos recursos autorizados no orçamento. Com a finalidade de aumentar o grau de confiança dos resultados apresentados pela Administração, o Tribunal de Contas, como órgão especializado e auxiliar do Legislativo no exercício do controle externo, emite o parecer prévio. Após a manifestação do Tribunal de Contas a prestação de contas está apta ao julgamento pelo Legislativo.

Além do parecer prévio, o Tribunal emite relatório sobre as contas do Chefe do Poder Executivo. O relatório compõe-se do resultado das fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas no período e

tem por objetivo subsidiar a apreciação do Tribunal e o julgamento realizado pelo Legislativo, quanto aos resultados do período, abordando os principais indicadores da gestão patrimonial, financeira e orçamentária, avaliação de programas, e, entre outros, resultados relevantes para avaliação da Administração.

O parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas tem como objetivo assegurar ao Legislativo que a prestação de contas apresentada pela Administração representa a posição patrimonial e os resultados do período em análise, bem como se foram observados princípios constitucionais e legais na execução do orçamento.

### Opinião sobre o Balanço Geral do Município

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. Durante uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções<sup>1</sup> que alterem a compreensão desse retrato patrimonial, geralmente a posição em 31.12.2019. Entende-se como distorção a diferença 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.

O relatório de auditoria sobre o Balanço Geral do Município visa aumentar o grau de confiança dos usuários das Demonstrações Contábeis, reduzindo o risco de interpretações distorcidas realizadas pelos usuários na análise dos resultados e indicadores apresentados nas demonstrações contábeis.

A auditoria sobre o Balanço Geral do Município, apresentada neste relatório no capítulo 4, restringe-se a manifestar opinião sobre adequação da posição patrimonial e os resultados do período evidenciados nas Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público.

Foram objeto de análise do presente trabalho, para fins de manifestação da opinião, as Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Notas explicativas) encerradas em 31.12.2019, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCEM) na data de 23.06.2020.

---

<sup>1</sup> Segundo a Issai 1450, distorção é a diferença entre o valor divulgado, a classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o valor, a classificação, apresentação ou divulgação que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

A opinião expressada não tem como objetivo a avaliação dos indicadores evidenciados nas demonstrações contábeis, a exemplo de indicadores financeiros e patrimoniais e, tampouco, classificar se os resultados são bons ou ruins. A apresentação e avaliação destes indicadores será objeto do capítulo 2 deste relatório.

### Opinião sobre a execução do orçamento

A opinião sobre a execução orçamentária, por sua vez, restringe-se a verificação do cumprimento dos princípios constitucionais e legais, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado pelo Tribunal de Contas para o exercício.

A auditoria teve por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.

Por fim, ressaltamos que o resultado dessa avaliação não se configura em certificação acerca da regularidade da gestão, ou seja, a certificação da regularidade da condução dos recursos públicos pela Administração. Assim como não visa dar conformidade à aplicação da lei de licitação e contratos (Lei nº 8.666/93) e outras não especificadas no escopo do trabalho.

### Relatório sobre as contas de governo do chefe do Executivo

Feitas estas breves considerações, finalizados os trabalhos e concluído o Relatório, apresentamos a seguir a síntese do conteúdo de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o Relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, são apresentados os indicadores da gestão orçamentária, fiscal e financeira do Município.

O capítulo 3 apresenta os resultados dos exames realizados a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2019 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), em atenção ao disposto no art. 1º, inciso III, e Parágrafo único do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e no § 1º do art. 49 do Regimento Interno do Tribunal. Esses exames embasam a opinião do Tribunal de Contas, quanto a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, para emissão do parecer prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal em 2019.

No capítulo 4 são expostos os resultados e as conclusões da auditoria do Balanço Geral do Município (BGM) referente a 2019. O exame realizado almeja assegurar que os resultados evidenciados nas demonstrações contábeis consolidadas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial do Município no exercício.

Em seguida, no capítulo 5, registra-se o resultado da análise sobre o cumprimento das determinações e recomendações exaradas nos Relatórios sobre as Contas referentes aos exercícios anteriores.

O capítulo 6 apresenta a conclusão deste Relatório.

Por fim, são formuladas determinações e recomendações à Administração com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, bem como no intuito de fomentar o aprimoramento da governança e da gestão públicas no âmbito da administração pública municipal.

Submetemos, assim, à apreciação do Excelentíssimo Senhor Relator, Conselheiro **Edilson de Sousa Silva**, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, o relatório e a proposta de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

## 2. Indicadores orçamentários, fiscais e financeiros

O presente capítulo aborda diversos indicadores relacionados à execução orçamentária, fiscal e financeira do Município ao longo do exercício de 2019. Visa agregar valor à avaliação e à apreciação realizada pelo Tribunal e Legislativo sintetizando os principais indicadores da Administração Municipal.

Destaca-se que os indicadores não representam uma avaliação da gestão do período e que a verificação da adequação da gestão do exercício às normas e legislação pertinentes e a manifestação sobre o Balanço Geral do Município são apresentadas, respectivamente, nos capítulos 3 e 4.

O capítulo foi estruturado em duas seções, a primeira seção, apresenta os indicadores da gestão orçamentária e fiscal do município. Na segunda seção são apresentados os indicadores da gestão patrimonial e financeira.

### 2.1. Indicadores da gestão orçamentária e fiscal

Os resultados apresentados nesta seção são com base nos demonstrativos consolidados encaminhados e publicados pela Administração na Prestação de Contas e SIGAP Gestão Fiscal.

#### 2.1.1. Análise do Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da Gestão Orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas, e tem o objetivo de demonstrar se houve equilíbrio na execução orçamentária.

Tabela - Resultado Orçamentário (2017 a 2019) - R\$

Discriminação	2017	2018	2019
1. Receitas Correntes Arrecadadas	236.812.723,49	259.462.540,28	308.036.968,70
2. Despesas Correntes	205.595.635,72	225.243.726,42	257.013.290,42
<b>3. Superávit ou Déficit Corrente (1-2)</b>	<b>31.217.087,77</b>	<b>34.218.813,86</b>	<b>51.023.678,28</b>
4. Receitas de Capital Arrecadadas	13.852.789,23	12.216.480,56	18.503.530,39
5. Despesas de Capital	27.325.866,45	23.704.066,31	39.510.959,43
<b>6. Superávit ou Déficit de Capital (4-5)</b>	<b>-13.473.077,22</b>	<b>-11.487.585,75</b>	<b>-21.007.429,04</b>
7. Total de Receitas Arrecadadas (1+4)	250.665.512,72	271.679.020,84	326.540.499,09
8. Total de Despesas Empenhadas (2+5)	232.921.502,17	248.947.792,73	296.524.249,85
<b>9. Resultado Orçamentário (7-8)</b>	<b>17.744.010,55</b>	<b>22.731.228,11</b>	<b>30.016.249,24</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

O resultado do orçamento de Capital foi negativo, visto que as despesas de capital foram superiores à arrecadação da receita de Capital, indicando uma situação favorável aos investimentos no município. Verifica-se que a maior parte das receitas correntes foram empregadas em investimentos, o que contribui para o desenvolvimento econômico e/ou preservação do patrimônio público.

O resultado orçamentário geral foi superavitário em (R\$ 30.016.249,24), porém, a análise do resultado orçamentário não deve ser avaliada de forma isolada devendo ser complementada pela análise do desempenho das receitas e despesas orçamentárias.

### 2.1.2. Análise do Desempenho da Receita Orçamentária

A receita arrecadada do exercício em exame atingiu o montante de R\$ 326.540.499,09, o equivalente a 86,38% da receita estimada. As receitas por origem e o cotejamento entre os valores previstos e os arrecadados são assim demonstrados:

Tabela - Comparativo da Receita Orçamentária Prevista e Arrecadada - R\$

Receitas	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	% (b/a)
<b>Receitas Correntes</b>	<b>269.973.988,17</b>	<b>308.036.968,70</b>	<b>114,10</b>
Receita Tributária	47.495.097,00	51.162.005,77	108,64
Receita de Contribuições	20.136.166,00	29.102.693,78	144,53
Receita Patrimonial	3.253.496,00	7.088.533,42	217,87
Receitas de Serviços	20.134.475,99	21.177.250,62	105,18
Transferências Correntes	170.036.560,44	187.412.137,90	110,22
Outras Receitas Correntes	834.457,74	1.163.468,77	139,43
<b>Receitas de Capital</b>	<b>108.076.289,43</b>	<b>18.503.530,39</b>	<b>17,12</b>
Alienação de bens	2.275.682,00	922.738,66	40,55
Transferências de Capital	90.771.474,65	11.496.564,09	12,67
<b>Total</b>	<b>378.050.277,60</b>	<b>326.540.499,09</b>	<b>86,38</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

O resultado da arrecadação das receitas realizadas, com o percentual de 86,38% das receitas realizadas sobre as receitas estimadas, representa um indicador não satisfatório de desempenho da arrecadação e da projeção de arrecadação para o período.

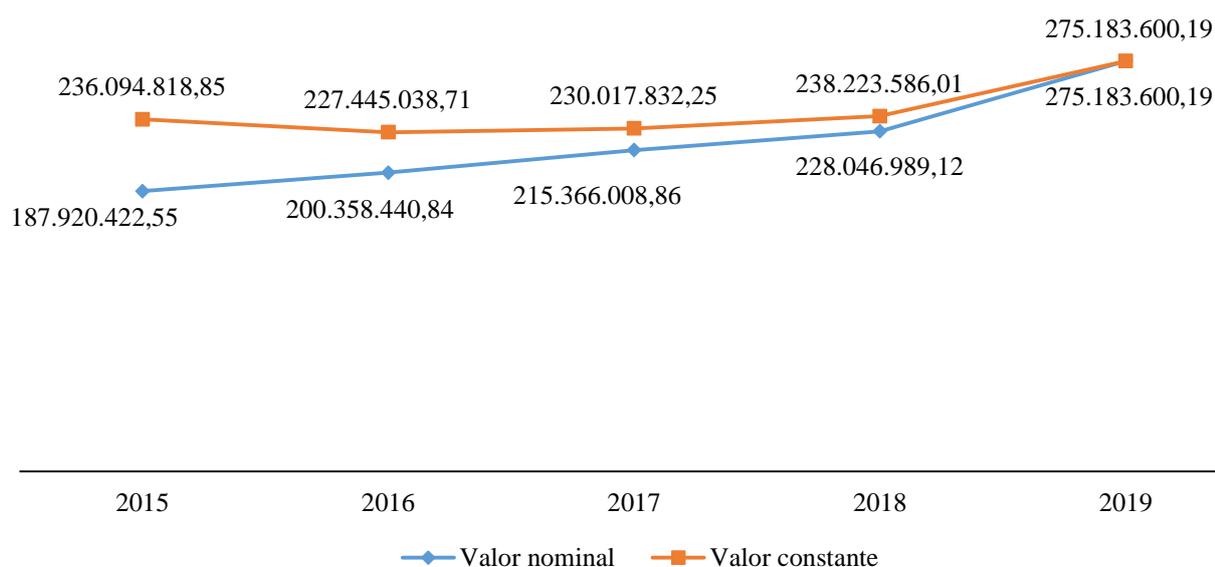
O resultado foi decorrente de um desempenho insatisfatório na arrecadação da receita de capital, apresentado apenas 17,12% da previsão atualizada, o que evidencia insucesso principalmente na arrecadação de transferências de capital e com a alienação de bens.

### 2.1.3. Análise da Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL nos últimos quatro anos em valores nominais e em valores constantes (atualizados para a data de 31/12/2019) aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA.

Gráfico - Evolução da Receita Corrente Líquida (2015 a 2019) – R\$



SIGAP Gestão Fiscal  
Índice de atualização IPCA-IBGE

A Receita Corrente Líquida-RCL, no exercício de 2019, registrou um aumento significativo do seu valor nominal (20,67%), bem como do valor constante (15,51%) se comparado ao exercício de 2018. Nota-se também que, ao longo do período analisado (2015 a 2019), a receita corrente líquida teve um comportamento de crescimento, isso tanto em valores nominais como em termos reais, o que indica o equilíbrio das contas públicas e boas perspectivas para os próximos exercícios, a seguir esta tendência.

#### 2.1.4. Desempenho das Receitas tributárias (Esforço tributário)

A análise do desempenho das receitas tributárias pode ser medida por meio do quociente do esforço tributário, o indicador que evidencia o esforço da Administração para a arrecadação das receitas próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada.

Tabela - Composição da receita tributária (2017 a 2019) - R\$

Receita	2017	%	2018	%	2019	%
Receita de Impostos	33.366.869,61	13,31	39.188.981,25	14,42	46.985.915,19	14,39
IPTU	5.917.771,22	2,36	7.397.238,74	2,72	10.565.251,90	3,24
IRRF	9.129.321,31	3,64	9.336.059,18	3,44	9.632.009,86	2,95
ISSQN	14.883.756,49	5,94	17.767.938,60	6,54	22.015.238,87	6,74
ITBI	3.436.020,59	1,37	4.687.744,73	1,73	4.773.414,56	1,46
Taxas	1.567.316,41	0,63	2.150.963,58	0,79	3.799.635,57	1,16
Contribuições de Melhoria	703.667,83	0,28	230.503,30	0,08	376.455,01	0,12
<b>Total de Receita Tributária</b>	<b>35.637.853,85</b>	<b>14,22</b>	<b>41.570.448,13</b>	<b>15,30</b>	<b>51.162.005,77</b>	<b>15,67</b>
<b>Total de Receita Arrecadada</b>	<b>250.665.512,72</b>	<b>100,00</b>	<b>271.679.020,84</b>	<b>100,00</b>	<b>326.540.499,09</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

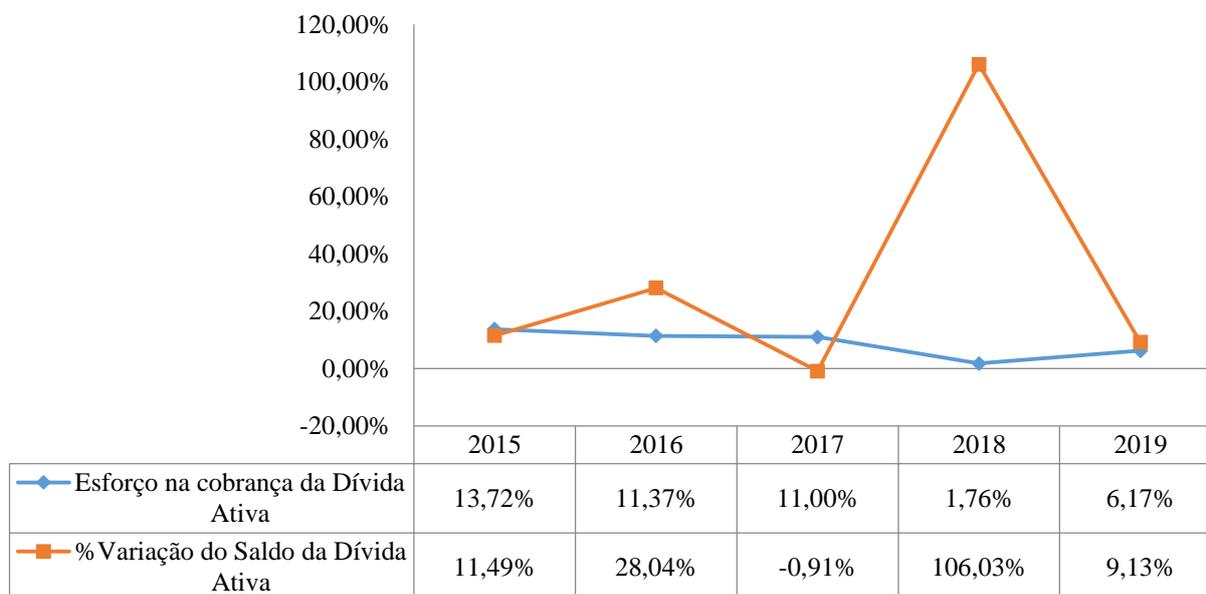
Os dados revelam o baixo percentual (15,67%) de contribuição das receitas próprias na participação das receitas realizadas, evidenciando a dependência do município das transferências constitucionais e voluntárias. Como observado, a evolução foi mínima em relação ao exercício financeiro de 2018, que foi de 15,30%. Entretanto, destaca-se o bom desempenho da arrecadação no exercício, representando um aumento de 20% em relação ao exercício de 2018.

#### 2.1.5. Recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa

Como parte do conjunto de medidas adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser destacadas nas prestações de contas dos Chefes dos Poderes, em observância ao art. 58 da LRF.

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

Gráfico - Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2015 a 2019)



O gráfico demonstra que, quanto a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, o percentual atingiu a 6,17% do estoque existente ao final do exercício de 2018, superior ao que se arrecadou no exercício anterior, cujo percentual foi de apenas 1,76%. Há que se ressaltar que o estoque existente no exercício financeiro de 2018 cresceu apenas o percentual de 9,13% para o exercício de 2019.

### 2.1.6. Análise do desempenho da Despesa Orçamentária

No tocante as despesas orçamentárias, vale destacar, o confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, a tabela abaixo evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica.

Tabela - Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada (a)	Empenhada (b)	% (b/a)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>264.706.744,38</b>	<b>257.013.290,42</b>	<b>97,09</b>
Pessoal e Encargos Sociais	154.828.513,27	153.062.257,38	98,86
Juros e Encargos da Dívida	1.908.450,01	1.908.317,93	99,99
Outras Despesas Correntes	107.969.781,10	102.042.715,11	94,51
<b>Despesas de Capital</b>	<b>129.485.509,58</b>	<b>39.510.959,43</b>	<b>30,51</b>
Investimentos	126.444.386,30	36.469.836,15	28,84
Amortização da Dívida	3.041.123,28	3.041.123,28	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>410.963.635,96</b>	<b>296.524.249,85</b>	<b>72,15</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

As despesas correntes empenhadas representaram 97,09% das despesas correntes fixadas, enquanto que as despesas de capital representaram 30,51% dos valores inicialmente fixados, demonstrando um baixo desempenho na execução da despesa de investimentos da Administração, comparativamente com o planejado.

### 2.1.7. Análise da despesa por função de governo

No nível mais agregado da execução orçamentária da despesa, temos a distribuição por funções de governo. A tabela a seguir mostra como se comportaram as despesas empenhadas, segundo a classificação funcional-programática.

Tabela - Evolução das Despesas Executadas por Função de Governo (2017 a 2019) - R\$

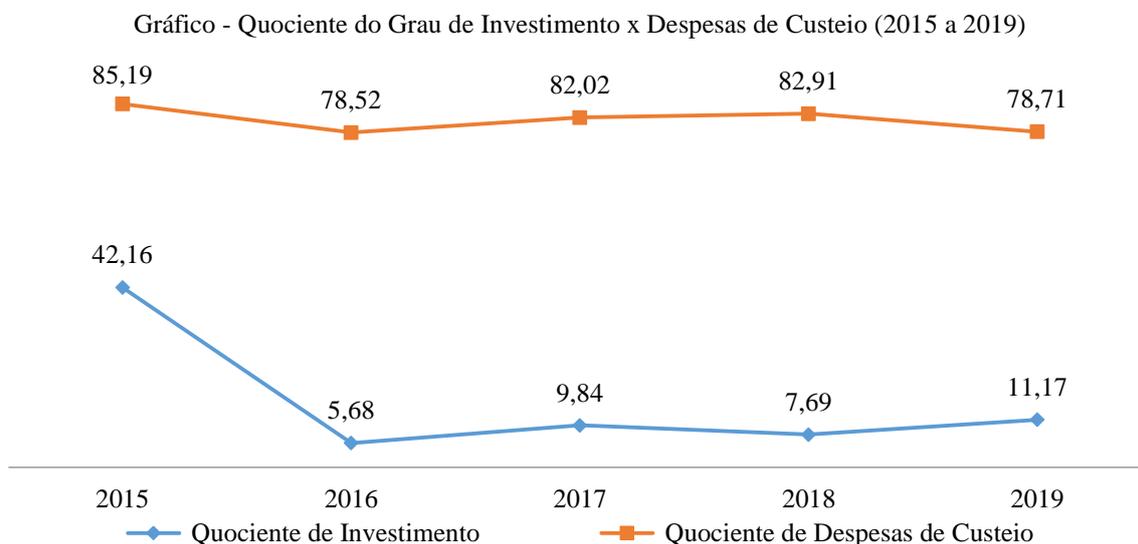
Função	2017	%	2018	%	2019	%
Legislativa	6.666.501,10	3,01	10.091.650,89	4,28	7.596.142,55	2,56
Administração	51.983.840,21	23,44	44.733.071,76	18,99	48.176.383,03	16,25
Defesa Nacional					52.592,06	0,02
Assistência Social	2.456.211,65	1,11	6.374.542,19	2,71	7.765.136,03	2,62
Previdência Social	6.458.695,50	2,91	7.325.102,09	3,11	8.440.886,36	2,85
Saúde	67.908.189,45	30,62	75.787.189,09	32,17	82.633.324,80	27,87
Educação	51.750.489,05	23,34	58.807.073,99	24,96	69.747.175,00	23,52
Cultura	651.715,09	0,29	521.944,41	0,22	675.429,21	0,23
Urbanismo	7.011.215,47	3,16	5.759.962,83	2,44	24.795.916,23	8,36
Saneamento	12.287.656,11	5,54	10.359.422,95	4,40	13.180.196,29	4,44
Gestão Ambiental	1.209.097,64	0,55	1.096.051,83	0,47	1.266.628,29	0,43
Agricultura	3.545.096,05	1,60	1.732.928,25	0,74	5.608.239,62	1,89
Comércio e Serviços	149.000,00	0,00	300.800,00	0,00	215.094,80	0,07
Energia	3.402.900,26	1,53	3.841.769,52	1,63	6.543.076,01	2,21
Transporte	2.138.850,88	0,96	4.397.174,70	1,87	266.990,00	0,09
Desporto e Lazer	149.888,56	0,07	243.139,20	0,10	286.885,94	0,10
Encargos Especiais	3.955.037,03	1,78	4.183.835,97	1,78	4.673.943,35	1,58
<b>Total</b>	<b>221.761.314,34</b>	<b>100,00</b>	<b>235.593.742,16</b>	<b>100,00</b>	<b>296.524.249,85</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Gestão Fiscal

Do conjunto de despesas executadas, analisadas por função de governo, as três mais relevantes, em ordem decrescente, são: a Saúde (27,87%), a Educação (23,52%) e a Administração (16,25%). Em relação ao exercício anterior, em termos percentuais as despesas na função Administração tiveram um recuo se comparado à despesa total realizada. Destaca-se também o incremento na despesa com urbanismo, sendo investido mais do que 400% do investimento do exercício anterior.

### 2.1.8. Grau de Investimento *versus* Despesas de Custeio

A análise dos indicadores grau de investimento e despesas de custeio indica quanto da receita total estão sendo aplicados nas despesas de investimento (Investimento e Inversões Financeira) e em despesas com a manutenção da máquina administrativa, respectivamente.

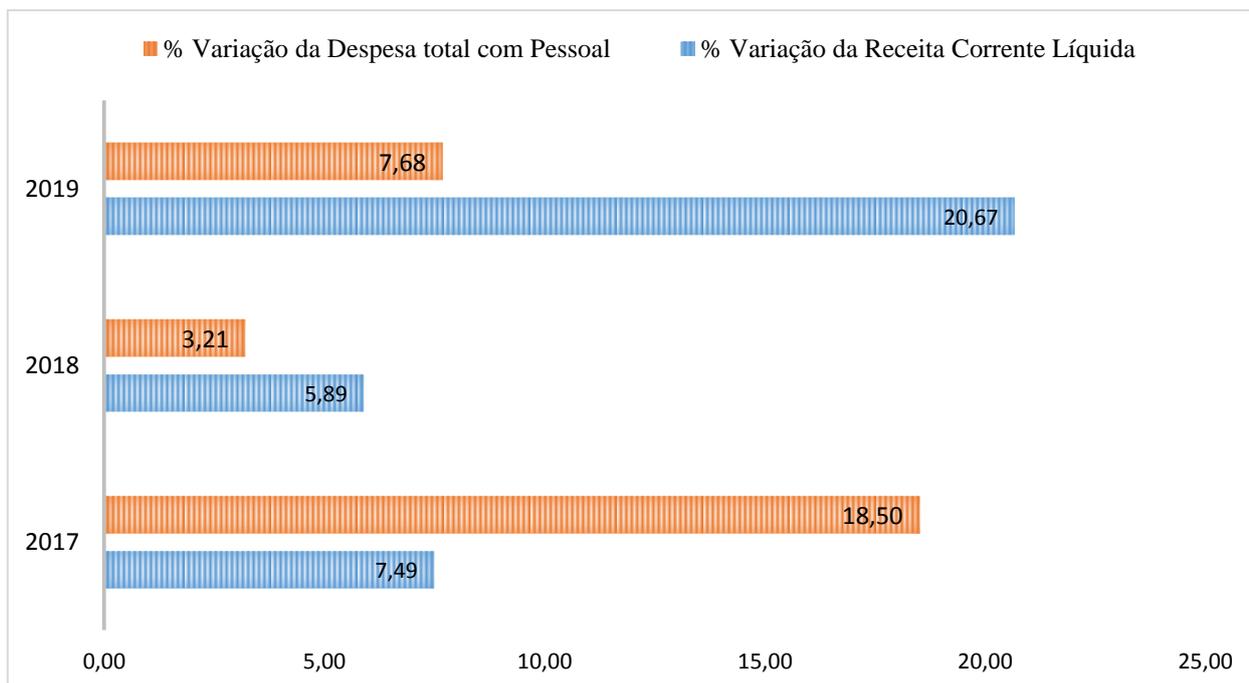


O gráfico evidencia que mesmo obtendo um aumento de 45,25% no nível de investimentos no período comparativamente ao exercício anterior tem-se um quociente de investimento no exercício de apenas 11,17%. Verificamos uma leve redução do quociente de despesas de custeio do exercício anterior de 82,91 para 78,71%, o que ainda evidencia o alto custo com a manutenção da máquina administrativa.

### 2.1.9. Despesa total com Pessoal *versus* RCL

Outro importante indicador para fins de acompanhamento do comprometimento das despesas públicas, principalmente, em se tratando de obrigações de caráter continuada e obrigatória, é o indicador de variação da despesa total com pessoal e o confronto entre a variação da Receita Corrente Líquida (RCL). O gráfico a seguir apresenta a evolução nos cinco últimos exercícios (2017 a 2019).

Gráfico - Evolução da variação da DTP e RCL (2017 a 2019)



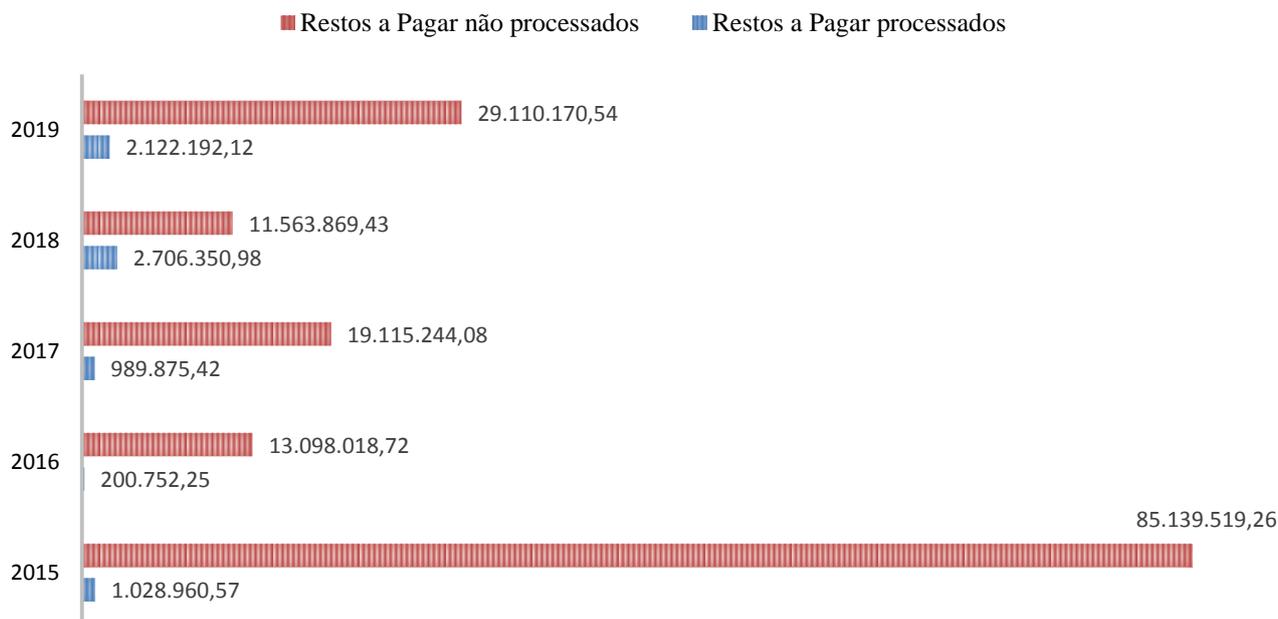
Destacamos que em relação ao exercício anterior, a despesa total com pessoal em 2019 aumentou significativamente, em contrapartida, verificamos que a RCL teve um crescimento bem superior ao exercício antecedente, indicando com isso a melhoria da situação fiscal do município.

#### 2.1.10. Análise do estoque de Restos a Pagar

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

De acordo com a Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados. Os primeiros referem-se a despesas liquidadas (obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração), mas ainda não pagas. No segundo caso, enquadram-se as despesas empenhadas, mas não liquidadas. O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em restos a pagar nos últimos três anos.

Gráfico - Evolução de Inscrição de Restos a Pagar por período (2015 a 2019) - R\$



Os valores de Restos a Pagar do exercício em análise representam do montante das despesas empenhadas, 10,53%, sendo compostos por R\$2.122.192,12 de Restos a Pagar Processados, bem como pelo valor de R\$29.110.170,54, de Restos a Pagar Não processados. Em relação ao exercício anterior, o montante dessas obrigações mais que dobrou. Destaca-se que a apresentação dos saldos de restos está composta apenas pelos valores inscritos em cada exercício.

## 2.2. Indicadores da gestão patrimonial e financeira

Os resultados apresentados nesta seção são com base nos demonstrativos consolidados encaminhados e publicados pela Administração na Prestação de Contas e tem por finalidade demonstrar o resultado de alguns indicadores da gestão patrimonial e financeira do Município.

### 2.2.1. Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais

O Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais é resultante da relação entre o Total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o Total das Variações Patrimoniais Diminutivas. A interpretação desse quociente indica outra forma de se evidenciar o resultado patrimonial (superávit ou déficit patrimonial).

Tabela - Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais (2017 a 2019)

<b>Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	328.977.441,00	420.530.614,68	441.233.020,91
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	292.112.991,11	369.994.100,59	413.323.729,87
<b>Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros</b>	<b>1,13</b>	<b>1,14</b>	<b>1,07</b>

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o município obteve no exercício superávit no resultado patrimonial, sendo que em relação ao anterior o resultado do exercício teve uma redução. Ressalta-se, que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

### 2.2.2. Liquidez Corrente

A liquidez corrente demonstra quanto a entidade poderá dispor em recursos a curto prazo (caixa, bancos, clientes, estoques, etc.) para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, contas a pagar, etc.).

Tabela - Liquidez Corrente (2017 e 2019)

<b>Liquidez Corrente (LC) - (1÷2)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Ativo Circulante	36.239.884,38	41.020.507,61	61.460.995,94
2. Passivo Circulante	2.204.097,07	4.738.024,44	2.805.481,38
<b>Liquidez Corrente (LC)</b>	<b>16,44</b>	<b>8,66</b>	<b>21,91</b>

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

O resultado do exercício revela que a cada um R\$ 1,00 de compromissos de curto prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo o valor de R\$ 21,91. Comparado ao exercício de 2018 nota-se que houve uma sensível melhoria do referido indicador, porém, frisamos que estão incluídos na composição do indicador os ativos e passivos do Instituto de Previdência do Município.

### 2.2.3. Liquidez Geral

A liquidez geral, ou índice de solvência geral, indica capacidade da entidade de honrar todas as suas exigibilidades, contando, para isso, com todos os seus recursos realizáveis a curto e longo prazo.

Tabela - Índice de Liquidez Geral (2017 e 2019)

<b>Liquidez Geral (LG) – (1 + 2) ÷ (3 + 4)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Ativo Circulante	36.239.884,38	41.020.507,61	61.460.995,94
2. Ativo Realizável a longo prazo	147.029.213,65	203.608.533,82	189.354.855,07
3. Passivo Circulante	2.204.097,07	4.738.024,44	2.805.481,38
4. Passivo Não-Circulante	203.859.943,06	229.988.517,03	235.604.693,79
<b>Liquidez Geral (LG)</b>	<b>0,89</b>	<b>1,04</b>	<b>1,05</b>

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

Indica que a cada um R\$ 1,00 de compromissos de curto prazo e longo prazo, o município disponibiliza nos recursos de curto prazo e longo prazo o valor de R\$ 1,05. Verifica-se que em relação ao exercício anterior o indicador praticamente manteve-se estável.

#### 2.2.4. Endividamento Geral

Esse índice demonstra o grau de endividamento da entidade. Reflete também a sua estrutura de capital, ou seja, composição das obrigações.

Tabela - Índice de Endividamento Geral (2017 e 2019)

<b>Endividamento Geral (EG) = (2 + 3) ÷ 1</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1. Ativo Total	340.045.965,40	419.244.980,83	450.837.905,57
2. Passivo Circulante	2.204.097,07	4.738.024,44	2.805.481,38
3. Passivo Não-Circulante	203.859.943,06	229.988.517,03	235.604.693,79
<b>Endividamento Geral (EG)</b>	<b>0,61</b>	<b>0,56</b>	<b>0,53</b>

Fonte: Demonstrações contábeis consolidada.

Indica que o capital de terceiros (passivo exigível) representa apenas 0,62% do Ativo total. A situação revela, ainda, que 98,82% das obrigações são de longo prazo.

### 3. Conformidade da execução orçamentária

---

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação da Administração Municipal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal destinam-se ao exame da conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas fiscalizações específicas e análises da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido na Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (Art. 1º, inciso III, e 35).

As fiscalizações<sup>2</sup> tiveram por objetivo avaliar a adequação da execução orçamentária e financeira do exercício de 2019 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.

Repisamos, por oportuno, que a opinião emitida por esta Corte de Contas restringe-se a expressar o cumprimento dos princípios constitucionais e legais na execução do orçamento, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado para o trabalho.

Vale salientar que o resultado dessa avaliação não se configura em certificação acerca da regularidade da gestão, ou seja, a certificação da regularidade da condução dos recursos públicos pela Administração. Assim, como não visa dar conformidade à aplicação da lei de licitação e contratos (Lei nº 8.666/93) e outras não especificadas no escopo do trabalho.

Ressaltamos que não foram parte do escopo das auditorias as despesas informadas a título de gastos com pessoal, sendo que a manifestação expressa neste relatório se restringe à conformidade do cumprimento do limite de gastos com pessoal disposto nos artigos 20, inciso III, e 23 da LC nº 101/2000 (LRF), com base nas informações encaminhadas pela Administração por meio do SIGAP Gestão Fiscal.

Outro destaque que se faz necessário é quanto ao cumprimento do limite de despesas com a aplicação mínima na saúde e educação, a manifestação expressa neste relatório limita-se a conformidade do cumprimento dos limites da educação (Art. 198, § 2º, inciso III, e 212 da CF/88) e a aplicação mínima na saúde (Art. 77, inciso III, ADCT-CF/88), com base nas informações encaminhadas pela Administração por exigência da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007.

---

<sup>2</sup> Processos nº 01713/20 – PCCEM e Processo nº 2256/2019 – Acompanhamento da Gestão fiscal (apenso).

Isso posto, passamos a apresentação do capítulo. O capítulo é composto por duas seções. A seção 3.1 apresenta a análise do cumprimento da legislação orçamentária relativamente à abertura de créditos adicionais; à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde; ao repasse de recursos ao Poder Legislativo; ao cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; e, ao cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (equilíbrio orçamentário e financeiro, disponibilidades de caixa e restos a pagar, metas fiscais, despesas com pessoal, operações de crédito e limite de endividamento, preservação do patrimônio público e “regra de ouro”, transparência da gestão fiscal e orçamentária).

A seção 3.2, por sua vez, revela a opinião sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, resultantes das verificações demonstradas na seção 3.1, a ser emitida no parecer prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal relativas ao exercício de 2019.

### **3.1. Cumprimento da legislação**

Nesta seção são apresentados os resultados da avaliação da conformidade constitucional e legal na execução do orçamento. Os trabalhos foram subsidiados pelas auditorias sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo, Processo nº 01713/2020 e os processos de acompanhamento da gestão fiscal, projeção da receita, educação, saúde e do controle interno.

A seção é composta de duas subseções. A subseção 3.1.1 apresenta o resultado da avaliação quanto ao cumprimento da Constituição Federal e a subseção 3.1.2 trata do cumprimento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

#### **3.1.1. Constituição Federal**

A presente subseção do Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo visa verificar a conformidade da execução orçamentária e financeira dos orçamentos do Município em 2019 perante os dispositivos constitucionais que regem a matéria.

##### **3.1.1.1. Instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)**

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado planejamento

tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois dele deriva a LDO (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e a LOA.

O PPA foi aprovado pela Lei nº 4.793, de 26 de dezembro de 2017, para o período 2018/2021, sendo alterado pelo Prefeito, **Eduardo Toshiya Tsuru**, por intermédio da Lei n. 5.022, de 20 de dezembro de 2018, alterando os programas finalísticos e de apoio administrativo, os quais tratam das metas de receitas e despesas para o respectivo quadriênio.

A LDO, materializada na Lei nº 4.975, 22 de outubro de 2018, definiu metas, prioridades e critérios para a elaboração e execução do orçamento do Município para o exercício financeiro de 2019. Em atendimento ao art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO estabeleceu Metas Fiscais a serem cumpridas e Riscos Fiscais a serem considerados.

A Lei nº 5.023, de 20 de dezembro de 2018, aprovou o orçamento para o exercício de financeiro de 2019, estando nela compreendido o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social conforme art. 1º, incisos I e II, da LOA, a receita foi estimada no valor de R\$ 260.252.318,64 e fixando a despesa em igual valor, demonstrando o equilíbrio orçamentário na previsão.

A estimativa da Receita Orçamentária do período (R\$ 260.252.318,64) foi considerada viável de acordo a Decisão Monocrática 0272/2018-GCPCN (Processo nº. 03267/2018). A arrecadação alcançou a cifra de R\$ 326.540.499,09, estando bem acima da previsão inicial.

Como a projeção foi considerada viável pelo TCERO e a arrecadação efetiva superou a planejada pelo Município, concluímos que houve atendimento ao princípio do equilíbrio econômico do orçamento.

### 3.1.1.2. Alterações orçamentárias

Amparadas nas autorizações contidas na Lei Orçamentária e nas leis específicas que autorizam a abertura de Créditos Adicionais, o orçamento inicial foi atualizado (dotação atualizada) para um valor de R\$ 410.963.635,96, equivalente a 157,51% do orçamento inicial. A tabela abaixo detalha as alterações ocorridas no período.

Tabela - Alterações do Orçamento inicial (R\$)

<b>Alteração do Orçamento</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
<b>Dotação Inicial</b>	<b>260.252.318,64</b>	<b>100,00</b>
( + ) Créditos Suplementares	88.048.963,57	33,83
( + ) Créditos Especiais	86.831.011,48	33,36
( + ) Créditos Extraordinários		

( - ) Anulações de Créditos	24.168.657,73	9,29
<b>= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)</b>	<b>410.963.635,96</b>	<b>157,91</b>
( - ) Despesa Empenhada	296.524.249,85	113,94
<b>= Recursos não utilizados</b>	<b>114.439.386,11</b>	<b>43,97</b>

Fonte: Balanço Orçamentário e Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)

Tabela - Composição das fontes de recursos (R\$)

Fonte de recursos	Valor	%
Superávit Financeiro	16.043.032,30	9,17
Excesso de Arrecadação	22.778.776,03	13,03
Anulações de dotação	24.168.657,73	13,82
Operações de Crédito	-	-
Recursos Vinculados	111.889.508,99	63,98
<b>Total</b>	<b>174.879.975,05</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)

A Lei Municipal nº 5.023/2018 (LOA) autorizou, previamente, o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 3% (R\$ 7.807.569,56) do total do orçamento inicial (R\$ 260.252.318,64), diretamente por meio de decreto do Executivo. Verificamos que foram abertos com fundamento na LOA apenas o valor de R\$ 4.365.950,14, equivalente a 1,68% da dotação inicial, em cumprimento ao limite contido na Lei Orçamentária Anual.

Destacamos que para que o orçamento anual seja útil na utilização do cumprimento dos objetivos deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir a ações planejadas e aplicações de recursos e alcance da finalidade proposta, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações do orçamento em meio a execução de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

O Tribunal de Contas por meio da sua jurisprudência considera que as alterações orçamentárias podem ocorrer até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação, sendo que a avaliação empreendida demonstrou o seguinte resultado:

Tabela – Cálculo do Excesso de Alterações do Orçamento (R\$)

Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias	Valor	%
Dotação inicial (LOA) (a)	260.252.318,64	100%
Anulações de dotação (b)	24.168.657,73	9,29 %
Operações de créditos (c)		
Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)	24.168.657,73	9,29 %
<b>Situação</b>	<b>Não houve excesso</b>	

Diante do exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as alterações orçamentárias realizadas pelo Município no período estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

### **3.1.1.3. Educação**

#### **3.1.1.3.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**

Com a finalidade de avaliar o cumprimento da aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos e transferências, conforme artigo 212 da CF/88, foram realizados exames nos registros dos pagamentos informados nos anexos da IN n. 22/TCER/2007, em confronto com as fontes dos recursos que custearam as despesas e conferência de cálculo.

Assim, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município aplicou no exercício em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 37.850.957,24, o que corresponde a 25,78% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 146.795.314,41), **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

#### **3.1.1.3.2. Recursos do Fundeb**

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os artigos 21, § 2º, e 22 da Lei 11.494/2007 dispõem quanto à utilização integral dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - Fundeb no exercício em que forem creditados, sendo pelo menos 60% destes recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Finalizado os trabalhos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que o Município aplicou no exercício o valor de R\$ 947.210.994,34, equivalente a 98,92% dos recursos oriundos do Fundeb, **CUMPRINDO** o disposto no artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/2007.

Quanto à aplicação mínima na Remuneração e Valorização do Magistério, foi aplicado o valor de R\$ 37.457.555,77, que corresponde 78,48 % do total da receita, **CUMPRINDO** o disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e no artigo 22 da Lei nº 11.494/2007.

A gestão dos recursos do Fundeb também deve observar a separação dos recursos, para garantia do cumprimento integral das disposições da Lei n. 11.494/2007, evitando o desvio de finalidade dos

recursos do fundo, dessa forma examinamos a movimentação financeira, e o resultado dessa avaliação demonstrou a consistência dos saldos bancários no fim do exercício.

#### 3.1.1.4. Saúde

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 munícipes conforme as disposições do artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

A análise revelou que o Município aplicou no exercício o montante de R\$ 37.749.873,09, em gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que corresponde a 25,72% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 146.795.314,41)<sup>3</sup>, **CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (15%) disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

#### 3.1.1.5. Repasse de recursos ao Poder Legislativo

Visando apurar o cumprimento das disposições constitucionais previstas no Art. 29-A, incisos I a VI, e §2º, incisos I e III, da CF/88, realizamos a conferência de cálculo por meio das informações encaminhadas no SIGAP Contábil, no Balanço Financeiro da Câmara Municipal e nos dados do IBGE (população estimada – exercício 2018). A tabela a seguir apresenta, em síntese, a apuração do limite de repasse com a finalidade de aferir o cumprimento das referidas disposições.

Tabela - Apuração do limite de repasse ao Poder Legislativo – R\$

Descrição	Valor (R\$)
<i>Receitas que compõe a Base de Cálculo (relativa ao exercício anterior)</i>	
1. Total das Receitas Tributárias - RTR	41.899.467,61
2. Total das Receitas de Transferências de Impostos - RTF	92.608.947,12
3. Total da Receita da Dívida Ativa - RDA	3.037.453,83
<b>4. RECEITA TOTAL (1+ 2+3)</b>	<b>137.545.868,56</b>
5. População estimada (IBGE) - Exercício anterior	99.854
6. Percentual de acordo com o número de habitantes	7,00

<sup>3</sup> Destaque-se que na base de cálculo das receitas de impostos e transferências para apuração da aplicação mínima dos recursos na saúde não devem ser considerados os valores referentes às alíneas “d” e “e”, do artigo 159, I, da Constituição Federal (Cota-Parte de 1% do FPM transferida em julho e dezembro). Contudo, por meio do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre/2019, o município informou que não arrecadou receitas a este título em 2019.

7. Limite Máximo Constitucional a ser Repassado ao Poder Legislativo Municipal = $((4 \times 6) / 100)$	9.628.210,80
<b>8. Repasse Financeiro realizado no período (Balanço Financeiro da Câmara)</b>	<b>9.600.260,70</b>
9. Apuração do percentual de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo $((9 \div 4) \times 100) \%$	<b>6,98</b>

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise Técnica

Diante do exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os repasses financeiros ao Legislativo no exercício de 2019 no valor de R\$ 9.600.260,70, equivalente a 6,98% das receitas apuradas no exercício anterior para fins apuração do limite (7%) estão em conformidade com o disposto no Art. 29-A, incisos I, e §2º, incisos I e III, da CF/88.

### 3.1.1.6. Gestão previdenciária

O principal objetivo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o de assegurar o pagamento dos benefícios a conceder e os benefícios já concedidos a seus segurados, que são os servidores públicos efetivos.

Por força do Art. 40 da Constituição Federal, o município que é Ente instituidor do RPPS é o responsável por garantir a adequada gestão previdenciária, isto é, prover os meios necessários de forma suficiente para garantir o cumprimento da obrigação de pagar os benefícios concebidos em lei, ainda que haja descentralização da gestão mediante criação de pessoa jurídica (autarquia).

Destacamos que se houver extinção do RPPS, o município assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência e será devedor de parte dos benefícios a serem concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (INSS), devido pelo tempo em que os servidores contribuíram para o RPPS municipal. Assim asseveramos a clara responsabilidade do município em relação à previdência dos seus servidores.

Com objetivo de verificar o cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, realizamos procedimentos de auditoria quanto à conformidade do recolhimento para a Unidade Gestora das contribuições descontadas dos servidores e repasse das contribuições patronais devidas pelo ente. Também verificamos se o resultado atuarial do RPPS e se houve providencias para equacionamento de eventual déficit atuarial.

Assim, os procedimentos de auditoria aplicados têm por objetivo demonstrar a conformidade da gestão previdenciária, limitada à verificação do repasse das contribuições previdenciárias e pagamento dos parcelamentos, mediante circularização junto a Unidade Gestora do RPPS, e verificação das providencias para equacionamento do déficit atuarial no caso de resultado deficitário.

A análise revelou que o município cumpriu com suas obrigações de repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, de pagamento da contribuição patronal e dos parcelamentos relativos ao exercício de 2019 e que adotou as providencias para equacionamento do déficit atuarial.

Para cobertura do Déficit atuarial apurado na última avaliação, no valor de -132.395.951,03, o município adotou um Plano de Amortização, o qual foi atualizado pelo Decreto nº 46.834 de 05/07/2019, estabelecendo a revisão das alíquotas do Plano de Custeio segundo a legislação vigente o Passivo Atuarial será amortizado em 26 anos de acordo com as alíquotas definidas no art. 3, § 1º, do mencionado ato normativo.

Ante o exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Município no exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do Art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial).

### **3.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Além dos princípios expressos na LRF, o espírito da Responsabilidade Fiscal inspira as melhores práticas a serem adotadas pelos gestores, criando para a Administração Pública o dever de adotar comportamentos aptos a produzirem resultados que atendam à responsabilidade fiscal<sup>4</sup>, como por exemplo:

- I – A prevenção de déficits, buscando-se o equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição da Administração Pública;
- II – A limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos, visando à preservação do patrimônio público;

---

<sup>4</sup> Conceito extraído do Projeto de Lei Complementar 14/2018, que trata da Lei de Responsabilidade Fiscal do Município de Porto Alegre, disponível no endereço [www.camarapoa.rs.gov.br](http://www.camarapoa.rs.gov.br).

- III – A adoção de política tributária previsível e estável com a observância das finanças públicas voltadas para a responsabilidade e qualidade na gestão fiscal; e
- IV – A transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis.

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece para a efetividade da gestão fiscal responsável, a observância, entre outros, dos princípios do planejamento, do equilíbrio das contas públicas e transparência, de forma que a imposição de ajustes que devem ser observados durante todo o mandato, consoante a jurisprudência desta Corte.

A presente seção visa verificar a conformidade da execução orçamentária e financeira do Município em 2019 perante às normas da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), subsidiado pelas auditorias sobre a prestação de contas do chefe do Executivo Municipal e o processo de acompanhamento da Gestão Fiscal.

#### **3.1.2.1. Equilíbrio orçamentário e financeiro**

O equilíbrio financeiro, nos termos prescritos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pressupõe o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações na execução financeira da despesa, com objetivo de harmonizar a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de recursos, assim evitar desequilíbrios que tem consequências danosas como o endividamento, ausência de investimentos ou decomposição do patrimônio público.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, há necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados pelo mecanismo denominado Fonte de Recursos, processo pelo qual os recursos públicos são destinados a determinada aplicação a partir das vinculações estabelecidas por lei.

Verificamos o equilíbrio financeiro a partir da demonstração das disponibilidades de Caixa (Art. 55, III, LRF) SIGAP Gestão Fiscal, com base na premissa de que os recursos não vinculados (fonte livre) sejam suficientes para cobertura de possíveis fontes de recurso vinculadas deficitárias após a inscrição dos Restos a Pagar, evidenciando o resultado apresentado pela Administração e o apurado pela equipe técnica, com as respectivas notas referentes à composição dos valores acrescidos ao resultado.

Tabela – Memória de cálculo apuração das Disponibilidades por Fonte

Identificação dos recursos	Recursos não vinculados (I)	Recursos vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	16.324.789,86	35.390.492,04	51.715.281,90
<b>OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>1.321.932,38</b>	<b>6.079.485,87</b>	<b>7.401.418,25</b>
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	192.964,23	47.567,15	240.531,38
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	227.086,65	1.654.574,09	1.881.660,74
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	222.615,51	4.373.321,36	4.595.936,87
Demais Obrigações Financeiras (e)	679.265,99	4.023,27	683.289,26
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	15.002.857,48	29.311.006,17	44.313.863,65
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	5.047.386,23	19.466.847,44	24.514.233,67
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	9.955.471,25	9.844.158,73	19.799.629,98
<b>Disponibilidade de Caixa apurada (j) = (h + i - j)</b>	<b>9.955.471,25</b>	<b>9.844.158,73</b>	<b>19.799.629,98</b>

Fonte: SIGAP e análise técnica.

Tabela – Identificação das fontes de recursos vinculadas com insuficiência financeira

Descrição da fonte de recursos	Valor (em R\$)
10030062 - Contribuição para Regime Próprio de Previdência Social - RPPS - Atividade Administrativa 2%	-23.717,96
10150006 - Programa Sentinela	-30.727,28
10270007 - PAB - Piso de Atenção Básica	-197.827,28
10270050 - Vigilância em Saúde	-21.341,15
10270051 - Assistência Farmacêutica	-6.794,00
20000000 - Recursos Ordinários - Outras Fontes	-500.000,00
20140036 - Outros Convênios da União ( Não Relacionadas a Educação/Saúde)	-3.459.179,29
30000000 – Recurso de Exercício Anterior - Recursos Livres	-201.420,87
30000044 - Recurso de Exercício Anterior - Contrapartida de Convênios Estaduais	-179.028,89
30030062 - Recurso de Exercício Anterior - Contribuição para o RPPS	-597,00
30110043 - Recurso de Exercício Anterior - FUNDEB 40 % - Transferência do Fundeb	-25.116,99
30150059 - Recurso de Exercício Anterior - Programa de Atendimento Integral a Família	-15.000,00
30270007- Recurso de Exercício Anterior - PAB - Piso de Atenção Básica	-127.606,37
30270016 - Recurso de Exercício Anterior - MAC - Media Alta Complexidade	-15.797,18
30270051 - Recurso de Exercício Anterior - Assistência Farmacêutica	-2.588,00
60130037 Recurso de Exercício Anterior – Transferência de Convenio Saúde do Estado	-1.474.986,00
60130036 - Transferência de convênios da União	-12.401,42
<b>TOTAL</b>	<b>-6.294.129,68</b>

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar enviado pela contabilidade.

Na avaliação das fontes de recursos foram consideradas para efeito da disponibilidade líquida, os valores relativos aos repasses financeiros pendentes de convênios cujas despesas foram empenhadas (Anexo TC-38).

Tabela – Memória de cálculo da avaliação da disponibilidade financeiro (por fonte de recurso)

Descrição	Valor (R\$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	10.838.257,23
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	-6.294.129,68
<b>Resultado (c) = (a + b)</b>	4.544.127,55
<b>Situação</b>	<b>Suficiência financeira</b>

Fonte: SIGAP e análise técnica.

Conforme demonstrado no quadro acima, embora os testes tenham revelado fonte vinculada deficitária, os recursos não vinculados são suficientes para a respectiva cobertura financeira.

Dessa forma, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

### 3.1.2.2. Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal na Administração Municipal podem representar cerca de 60% da RCL, neste contexto, o acompanhamento e controle são de suma importância no equilíbrio das contas municipais. A seguir, são apresentados os valores consolidados e individuais por poderes da execução da despesa total com pessoal, bem como os percentuais dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2019)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	127.074.938,23	5.533.496,80	132.608.435,03
2. Receita Corrente Líquida - RCL			275.183.600,19
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	46,18%	2,01%	48,19%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal

Assim, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

### 3.1.2.4. Cumprimento das Metas Fiscais

A LRF estatui, no § 1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterà anexo em que serão estabelecidas as metas de resultado primário e nominal e de montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes, dessa forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº. 4.975/2018) estabeleceu as metas de resultado a serem alcançados pela Administração.

O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras ou primárias, é apurado tradicionalmente pela metodologia “acima da linha” com enfoque no fluxo da execução orçamentária do exercício e indica se os níveis de gastos orçamentários do Município são compatíveis com a sua arrecadação, representando o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

O resultado nominal é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Ainda, pela metodologia abaixo da linha, representa a diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior, essa metodologia possui enfoque no estoque da dívida.

Tabela – Demonstração do resultado primário e nominal

	Descrição	Valor (R\$)	
"acima da linha"	<b>META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>-7.075.756,00</b>	
	1. Total das Receitas Primárias	287.572.916,16	
	2. Total das Despesa Primárias	263.213.041,25	
	<b>3. Resultado Apurado</b>	<b>24.359.874,91</b>	
	Situação	<b>Atingida</b>	
	<b>META DE RESULTADO NOMINAL</b>	<b>-616.265,00</b>	
	4. Juros Nominais (4.1- 4.2)	-1.257.642,08	
	4.1 Juros Ativos	650.675,85	
	4.2 Juros Passivos	1.908.317,93	
	<b>9. Resultado Nominal Apurado (Resultado Primário + Juros Nominais)</b>	<b>23.102.232,83</b>	
	<b>Situação</b>	<b>Atingida</b>	
"abaixo da linha"	<b>Descrição</b>	<b>Exercício Anterior</b>	<b>Exercício Atual</b>
	Dívida Consolidada	1.488.308,00	133.711.663,24
	Deduções	6.154.359,70	48.202.441,17
	Disponibilidade de Caixa	6.154.359,70	48.200.826,57
	Disponibilidade de Caixa Bruta	6.932.649,59	50.318.620,16
	(-) Restos a Pagar Processados	778.289,89	2.117.793,59
	Demais Haveres Financeiros	0,00	1.614,60

	Dívida Consolidada Líquida	-4.666.051,70	85.509.222,07
	<b>RESULTADO NOMINAL ABAIXO DA LINHA</b>		<b>9.543.078,03</b>
<b>Ajuste Metodológico</b>	Varição do Saldo de Restos a Pagar		688.248,57
	Receita de Alienação de Investimentos Permanentes		-
	Passivos Reconhecidos na Dívida Consolidada		3.993.464,89
	Variações Cambiais		-
	Pagamentos de Precatórios integrantes da DC		-
	Outros Ajustes		10.253.938,48
	<b>RESULTADO NOMINAL AJUSTADO</b>		<b>23.102.232,83</b>
<b>RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA</b> (resultado nominal ajustado - juros nominais)			<b>24.359.874,91</b>

<b>Consistência Metodológica</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Resultado Primário</b>	<b>Resultado Nominal</b>
		Acima da Linha	24.359.874,91
	Abaixo da Linha	24.359.874,91	23.102.232,83
	<b>Avaliação</b>	<b>Consistência</b>	<b>Consistência</b>

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Pelo exposto, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Administração cumpriu as metas de resultados primário e nominal fixada na LDO (Lei n.º. 4.975/2018) para o exercício de 2019.

### 3.1.2.5. Limite de Endividamento

O limite de endividamento do exercício do Município é definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, o qual estabelece que a Dívida Consolidada Líquida<sup>5</sup> não pode ultrapassar o percentual máximo de 120% da Receita Corrente Líquida. Realizamos a verificação do cumprimento deste limite conforme resultado a seguir:

Tabela – Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento

<b>Dívida Consolidada Líquida</b>	<b>2019</b>
Receita Corrente Líquida (a)	275.183.600,19
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R\$) (b)	85.509.222,07
<b>% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)</b>	<b>31,07%</b>

<sup>5</sup> A Dívida Consolidada Líquida corresponde ao montante da Dívida Consolidada (composta de: a) as obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados; b) as obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; c) os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos) deduzidas das disponibilidades e haveres financeiros líquidos de Restos a Pagar Processados.

<b>% Limite para emissão do Alerta (108%)</b>	<b>330.220.320,23</b>
<b>% Limite Legal (120%)</b>	<b>297.198.288,21</b>

Fonte: SIGAP Gestão fiscal

No que pese o município manter a Dívida Consolidada em patamares confortáveis em relação a receita, o passivo atuarial correspondente a R\$ 101.893.030,55 não é incluso no montante da DCL, conforme definido pelo Manual dos Demonstrativos Fiscais, porém o compromisso junto ao Plano de Benefícios dos Servidores afeta a capacidade de pagamento do ente federativo.

Concluimos, conforme o valor apurado do limite de endividamento do exercício de 2019 (31,07%), o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Comparada com o exercício anterior (41,68%) verificamos decréscimo da Dívida Consolidada Líquida.

### 3.1.2.6. “Regra de Ouro” e a Preservação do Patrimônio Público

A denominada Regra de Ouro<sup>6</sup> corresponde a vedação constitucional (Artigo 167, inciso III) da previsão de realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, com objetivo de impedir que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes, como pessoal, custeio administrativo e juros, o que implica na necessidade de a Administração gerar resultado primário suficiente para pagar o montante de juros da dívida e assim controlar o endividamento.

Tabela - Avaliação da “Regra de Ouro”

<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>
1. Previsão de Operações de Crédito na LOA	
2. Previsão de Despesa de Capital na LOA	20.250.057,52
Resultado (1-2)	

<b>Situação</b>	<b>Cumprido</b>
-----------------	-----------------

Fontes: LOA e análise técnica

Além do controle do endividamento, a conformidade na execução do orçamento de capital prevê a preservação do patrimônio público, com vedação ao desinvestimento de ativos e bens para gastar com despesas correntes, conforme a LRF (Art. 44). Dessa forma realizamos procedimentos para verificar a conformidade da execução do orçamento de capital, conforme a seguir:

<sup>6</sup> Conceito de um princípio de finanças da literatura internacional que separa o orçamento corrente do orçamento de capital, com objetivo de vedar o financiamento de despesas correntes via endividamento.

Tabela – Avaliação da conformidade da execução do orçamento de capital e preservação do patrimônio público

Descrição	R\$
1. Total da Receita de Capital	18.503.530,39
2. Total das Despesas de Capital	21.887.799,87
<b>Resultado (1-2)</b>	<b>-3.384.269,48</b>
<b>Avaliação</b>	<b>Conformidade</b>

As despesas com investimentos e amortização da dívida do município perfizeram R\$ 21.887.799,87 e as receitas de capital R\$ 18.503.530,39, ocorrendo um déficit de execução do orçamento de capital no importe de R\$ 3.384.269,48.

Com base nos procedimentos executados, verificamos que ocorreu alienação de bens no valor R\$922.738,66 e segundo informado os recursos estão a aplicar<sup>7</sup>, assim não se pode afirmar que houve financiamento de despesas correntes com estes recursos. Em que pese estes recursos estarem integrando o superávit financeiro do exercício, verificamos junto à contabilidade uma oportunidade de melhoria no controle da gestão, mediante a individualização em contas específicas destes valores e a demonstração de sua aplicação conforme prevê a legislação fiscal. Com isso propomos a seguinte determinação:

#### **DETERMINAÇÃO**

Determinar à Administração as providências para demonstrar que os recursos decorrentes da alienação de bens sejam segregados em conta (s) específica (s) para fins de controle e aplicados em despesas de capital, conforme previsto na legislação fiscal vigente.

Concluimos assim que não foi utilizado receita de capital (operação de crédito e receita de alienação de bens) para financiar despesas correntes, cumprindo dessa forma com a regra de preservação do patrimônio público e a regra de ouro das finanças públicas.

#### **3.1.2.7. Transparência da Gestão Fiscal**

Toda a Lei de Responsabilidade Fiscal é pautada pelo princípio de transparência do gasto público objetivando o equilíbrio das contas, e, a LRF inclui como instrumentos de transparência o incentivo ao Controle Social de responsabilidade da Administração, a qual deve divulgar nos meios

<sup>7</sup> RREO (ANEXO XIV) do Sistema Sigap Módulo Gestão Fiscal TCE/RO, disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/GestaoFiscal/Gestao/RREOAlienacaoAtivoAplicRecursos?exercicio=2019&ug=52&periodo=6&arq=194&rem=13817>, acesso dia 14.09.2020.

eletrônicos, os Planos, as Leis Orçamentárias, as Prestação de Contas com o respectivo Parecer Prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal (art. 48).

Constatamos que o Poder executivo encaminhou as informações da Gestão Fiscal ao Tribunal nos prazos estabelecidos, conforme relatório do sistema SIGAP-Gestão Fiscal.

Além disso, deve ser garantida a participação popular na fase de planejamento dos programas além da disponibilidade das informações do gasto público.

Verificamos que o Poder Executivo não disponibilizou em seu Portal da Transparência (<https://transparencia.vilhena.ro.gov.br/portaltransparencia/>) todas as informações enumeradas no artigo 48 da LRF; não disponibilizando em tempo real as informações da execução orçamentária, contendo todos os elementos para acompanhamento pelo cidadão dos gastos públicos, desta forma dando transparência à gestão fiscal.

Após os procedimentos de auditoria executados verificamos a ausência de disponibilização do Parecer Prévio de 2018 deste Tribunal, não comprovação da participação popular no processo de discussão e elaboração da LDO e LOA 2020 e da apresentação do Relatório de Gestão Fiscal.

Diante do exposto, faz-se oportuno o registro da seguinte irregularidade:

#### **IRREGULARIDADE**

Infringência dos Artigos 1º, §2 (princípio da transparência) e 48, caput, § 1º, inc. I, Lei Complementar nº 101/2000 – LRF c/c Artigos 4º, III, “F”, e 44 da Lei 10.257/2001 c/c o art. 15, incisos I, V e VIII, da Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO e com o art. 1º do Decreto Federal n. 7185/2010, em função da ausência de disponibilização do Parecer Prévio 2018 deste Tribunal, não comprovação da participação popular no processo de discussão e elaboração da LDO e LOA 2020 e da apresentação do Relatório de Gestão Fiscal.

### **3.2. Opinião sobre a execução do orçamento**

Em cumprimento ao art. 1º, inciso III, e Parágrafo único do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º do art. 49 do Regimento Interno do Tribunal, foi examinado a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal sobre a execução dos Orçamentos em 2019, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais.

Com base em nosso trabalho, descrito neste relatório, exceto pelo efeitos do assunto descrito no parágrafo “Base para opinião com ressalva”, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis 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, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

### **3.2.1 Base para opinião com ressalva**

Segue abaixo a ocorrência que motivou nossa opinião com ressalva:

Infringência dos Artigos 1º, §2 (princípio da transparência) e 48, caput, § 1º, inc. I, Lei Complementar nº 101/2000 – LRF c/c Artigos 4º, III, “f”, e 44 da Lei 10.257/2001 c/c o art. 15, incisos I, V e VIII, da Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO e com o art. 1º do Decreto Federal n. 7185/2010, em função da ausência de disponibilização do Parecer Prévio 2018 deste Tribunal, não comprovação da participação popular no processo de discussão e elaboração da LDO e LOA 2020 e da apresentação do Relatório de Gestão Fiscal (descrito no item 3.1.2.7 deste relatório).

## 4. Auditoria do Balanço Geral do Município

---

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria sobre o Balanço Geral do Município (BGM) referente ao exercício de 2019, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas do Município representam adequadamente a situação patrimonial e os resultados financeiros e orçamentários do exercício encerrado em 31.12.2019.

A auditoria do BGM de 2019 é produto dos trabalhos realizados pela Coordenadoria Especializada em Finanças Municipais. A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, no que aplicável, com o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCE-RO).

### Alcance e limitações

Em razão de limitações a execução dos trabalhos, tais como prazo para manifestação, volume de informações e o reduzido quadro de servidores para a realização dos trabalhos, os procedimentos de assecuração limitaram-se: a verificação da integridade dos demonstrativos contábeis (Balanço Patrimonial, Orçamentário, Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstração dos Fluxos de Caixa), representação adequada da posição da conta de Caixa e Equivalente de Caixa (existência e realização), avaliação dos créditos inscritos em dívida ativa (potencial de realização e ajuste para perdas), verificação de integridade da receita corrente líquida e representação adequada do passivo atuarial.

Frisamos que não foram objeto de auditoria as receitas e despesas que compõem o resultado patrimonial do Município, em especial, as despesas relacionadas com remuneração dos servidores, cujo percentual pode representar até 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Adiante, são apresentadas as conclusões da auditoria do BGM, organizadas nas seguintes seções:

→ Seção 4.1: Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município de 2019;

Nessa seção, consta o relatório de auditoria do Balanço Geral do Município de 2019 de acordo com os padrões exigidos nas normas de auditoria financeira.

→ Seção 4.2: Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida;

Nessa seção, consta a fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida. Para cada achado são apresentados os seguintes elementos: critério (como deveria ser), situação encontrada (como é), evidências, possíveis causas, efeitos e recomendações, se cabível.

As constatações apresentadas neste capítulo referem-se somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados. As análises sobre os aspectos orçamentário e fiscal constam no Capítulo 3.

#### **4.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município**

##### **4.1.1. Opinião**

Em cumprimento ao art. 80 da Lei Orgânica do Município de Vilhena e ao art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas do Município relativas ao exercício encerrado em 31.12.2019. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Municipal e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas.

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos efeitos do assunto descrito no parágrafo “Base para opinião com ressalva”, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas do Município de Vilhena, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

##### **4.1.2. Base para opinião com ressalva**

Segue abaixo a ocorrência que motivou a opinião:

- i. Abstenção de opinião sobre o saldo da conta “Provisões Matemáticas de Longo Prazo” no Passivo não Circulante do BGM;

##### **4.1.3. Responsabilidade da administração e da governança pelas demonstrações contábeis**

Nos termos do art. 96, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Vilhena, compete privativamente ao Prefeito prestar contas anualmente à Câmara Municipal, até o dia 31 de março de cada ano, referente ao exercício financeiro anterior.

Nesta condição, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e demais normas de contabilidade do setor público, bem como pelos controles internos determinados como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causadas por fraude ou erro.

#### **4.1.4. Responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia pela auditoria do BGM**

Compete ao Tribunal, de acordo com seu mandato constitucional e legal, nos termos do art. 1º, inciso III, e Parágrafo único do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e §1º do art. 49 do Regimento Interno do Tribunal, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo Municipal, manifestando-se quanto à adequação dos resultados apresentados e a posição patrimonial, financeira e orçamentária demonstrados nos balanços gerais do Município e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral do Município, os objetivos são a aplicação dos procedimentos de auditoria para reduzir o risco de asseguaração a um nível aceitável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião.

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, no que aplicável, com o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCE-RO).

#### **4.2. Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida**

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. No caso da auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Município apresentadas na Prestação das Contas do Chefe do Executivo Municipal de 2019, tais demonstrações devem retratar o patrimônio do Município em 31.12.2019 e os fluxos financeiros e orçamentários no período.

Durante uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções que alterem a compreensão desse retrato patrimonial em 31.12.2019. Entende-se como distorção a diferença 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 usuário sobre as informações ali contidas.

Segundo a ISSAI 1450, distorção é a diferença entre o valor divulgado, a classificação, apresentação ou divulgação de um item nas demonstrações contábeis e o valor, a classificação, apresentação ou divulgação que é requerido para que o item esteja de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

De acordo com essa classificação, são descritas a seguir as distorções identificadas na auditoria do Balanço Geral do Município de 2019. Abaixo, é apresentada a versão resumida do Balanço Patrimonial (BP), conforme as informações divulgadas pelo órgão central de contabilidade do Município. A coluna intitulada “Ref.” identifica a referência à distorção verificada na classe de conta apresentada.

Tabela – Resumo do Balanço Patrimonial publicado pela Administração do Exercício de 2019 (R\$)

<b>ATIVO</b>	<b>2019</b>	<b>Ref.</b>	<b>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>2019</b>	<b>Ref.</b>
<b>Ativo Circulante</b>			<b>Passivo Circulante</b>		
Caixa e Equivalentes de Caixa	51.713.667,30		Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	82.667,88	
Créditos a Curto Prazo	6.706.207,38		Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	-	
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	1.831.869,35		Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	2.039.524,24	
Estoques	1.207.412,03		Obrigações Fiscais a Curto Prazo	-	
Ativo Não Circulante Mantido para Venda			Obrigações de Repartições a Outros Entes	-	
VPD Pagas Antecipadamente			Provisões a Curto Prazo	-	
<b>Total do Ativo Circulante</b>	<b>61.459.156,06</b>		Demais Obrigações a Curto Prazo	683.289,26	
<b>Ativo Não Circulante</b>			<b>Total do Passivo Circulante</b>	<b>2.805.481,38</b>	
Realizável a Longo Prazo	189.354.855,07		<b>Passivo Não Circulante</b>		
Investimentos	-		Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	30.832.216,48	
Imobilizado	200.022.054,56		Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	21.229.663,31	
Intangível			Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo		
Diferido			Obrigações Fiscais a Longo Prazo	81.649.783,45	
<b>Total do Ativo Não Circulante</b>	<b>389.376.909,63</b>		Provisões a Longo Prazo	101.893.030,55	4.2.1
			Demais Obrigações a Longo Prazo		
			Resultado Diferido		
			<b>Total do Passivo Não Circulante</b>	<b>235.604.693,79</b>	
			<b>Patrimônio Líquido</b>		
			Patrimônio Social e Capital Social	-	
			Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital	-	
			Reservas de Capital	-	
			Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	
			Reservas de Lucros	-	
			Demais Reservas	261.962,34	
			Resultados Acumulados	212.165.768,06	
			(-) Ações / Cotas em Tesouraria	-	
			<b>Total do Patrimônio Líquido</b>	<b>212.427.730,40</b>	
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>450.836.065,69</b>		<b>TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>450.837.905,57</b>	

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado do Município (ID 906275).

#### **4.2.1. Abstenção de opinião sobre o saldo da conta “Provisões Matemáticas de Longo Prazo” no Passivo não Circulante do BGM**

A Provisão Matemática Previdenciária representa o total de recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente, e também é conhecida como Passivo Atuarial.

Para verificação do adequado reconhecimento das provisões matemáticas no Balanço Geral, foi solicitado o Relatório de Avaliação Atuarial que serviu de suporte para contabilização das provisões matemáticas do exercício de 2019, contendo o valor presente dos benefícios futuros (a conceder e concedidos), demonstrando a situação atuarial do regime previdenciário do Município.

Em resposta à solicitação foi apresentada a Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018, contudo, a data-base de encerramento das demonstrações contábeis analisadas é 31.12.2019, demonstrando uma divergência de lapso temporal entre as duas posições de 12 meses, situação que representa um risco de subavaliação desses registros.

Em sede de esclarecimentos a Administração informou que já está adotando medidas para a redução do déficit atuarial, contudo, não apresentou a avaliação atuarial mais recente (com data base 31.12.2019) para realização de exames adicionais e apuração da distorção dos registros entre um exercício e outro, e, assim, demonstrar a subavaliação ou superavaliação das provisões matemáticas de longo prazo no Passivo Circulante do BGM encerrado em 31.12.2019. Destaque-se ainda que não localizamos o documento no portal transparência do Instituto de Previdência<sup>8</sup>.

Dessa forma, não foi possível obtermos evidências suficientes e apropriadas para fundamentar a conclusão do saldo contábil registrado no BGM da conta Provisões Matemáticas no Passivo não Circulante, o que motiva a nos abstermos de opinar quanto ao saldo desta conta.

Destacamos, ainda, os seguintes efeitos sobre as demonstrações contábeis – Balanço Patrimonial: Subavaliação do Passivo Atuarial (efeito real); Subavaliação do endividamento público (efeito real); Ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito real) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; Possibilidade de insolvência financeira do município decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://transparencia.ipmv.ro.gov.br/portaltransparencia/publicacoes/8>.

### 4.3. Deficiências de Controle

Por fim, visando verificar os controles existentes e, conseqüentemente, certificar se a composição dos “Créditos a Receber em Dívida Ativa” no Balanço Patrimonial tem representação fidedigna do saldo realizável, foram aplicadas técnicas de análise documental e aplicação de questionário com a Administração contendo as seguintes questões: 1) O Município possui normatização com critérios para ajustes para provisão com perdas em créditos com Dívida Ativa? 2) O Município possui normatização com metodologia para classificação da D.A em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curso prazo, como por exemplo, parcelamentos e renegociações? 3) O Município possui rotina para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário, com periodicidade de no mínimo, anualmente? O Município realizou ajustes para perdas com créditos em dívida ativa?

Como resultado, verificou-se que, embora a Administração possua normatização sobre orientações e procedimentos para inscrição, controle e baixa da Dívida Ativa (Instrução Normativa n. 006/2019), os controles dispostos na norma não são suficientes para a realização do adequado registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, uma vez que não define metodologia para classificação da D.A em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curso prazo, tampouco, estabelece rotina para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário periodicamente.

Contudo, ainda assim, a administração realizou ajustes para perdas no saldo da conta da dívida ativa, conforme registrado no Balanço Patrimonial, ID 906275. Sendo assim, neste caso, a ausência de controles, por si só, não caracteriza um achado de auditoria financeira, o que nos faz concluir por determinar à Administração melhorias de controle.

#### **DETERMINAÇÃO**

Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário e não tributário (no mínimo anual).

## 5. Monitoramento das determinações e recomendações

---

No Parecer Prévio sobre as contas do governo do chefe do Executivo municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública municipal.

Assim, foram analisadas as determinações e recomendações constantes das contas de governo do chefe do Executivo municipal dos exercícios anteriores consideradas em aberto, ou seja, excluídas aquelas que já foram consideradas atendidas na análise do exercício anterior. Abaixo apresentamos uma síntese do resultado dessa avaliação.

- I. **(Item III, alínea “a” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) III –** Determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena que adote as medidas seguintes: a) Implementar, doravante, ações para sanear as inconsistências entre as informações contábeis;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** No exame da consistência das demonstrações contábeis do exercício de 2019, detectou-se uma distorção no valor de R\$10.996.564,09 entre as receitas orçamentárias apresentadas no Balanço Orçamentário e as receitas originárias e vinculadas demonstradas na Demonstração dos Fluxos de Caixa.

- II. **(Item III, alínea “b” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) III –** Determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena que adote as medidas seguintes: b) Implementar mecanismos técnicos eficazes para aprimorar as técnicas de planejamento das metas fiscais quando da elaboração/alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o vigente Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerando as mudanças promovidas na metodologia de apuração dos resultados nominal e primário;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** Considerando que na data de prolação do Acórdão APL-TC 00363/19 (ocorrida em 07/11/2019), as metas fiscais do exercício de 2019 já estavam definidas na Lei de Diretrizes

Orçamentarias, entende-se razoável que o exame deste item seja postergado para o próximo exercício.

- III. **(Item III, alínea “c” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) III –** Determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena que adote as medidas seguintes: c) Observar as vedações constantes dos incisos I a V do artigo 22 da LRF, haja vista que as despesas com pessoal ultrapassaram o limite prudencial;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** A despesa total com pessoal do Poder Executivo executada ao final do 3º quadrimestre/2019 no valor de R\$127.183.600,19, representou 46,18% da Receita Corrente Líquida (R\$275.183.600,19), estando, portanto, dentro dos limites legais.

- IV. **(Item III, alínea “d” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) III –** Determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena que adote as medidas seguintes: d) Implementar medidas imediatas para a recuperação dos créditos da dívida ativa. E que essas medidas estejam demonstradas no próximo relatório de gestão e acompanhadas pela Auditoria Interna;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** O Relatório da Auditoria do Controle Interno (ID 906271) informa que no exercício de 2019 foram realizadas as seguintes ações para a recuperação dos créditos da Dívida Ativa: a) emissão e encaminhamento de 895 certidões de dívida ativa para cobrança extrajudicial por meio de protesto, totalizando R\$2.116.808,67; b) emissão e encaminhamento de 132 Certidões de Dívida Ativa para cobrança judicial, por meio de execução fiscal, totalizando R\$3.838.308,61; c) criação de convênio com a empresa brasileira de correios e telégrafos para a realização de entrega das notificações de cobrança, requisito obrigatório para envio dos débitos para as cobranças judiciais e extrajudiciais; e) emissão de aproximadamente 3.200 notificações de cobranças amigáveis, medida adotada obrigatoriamente antes do envio para protesto e execução fiscal; f) publicação de notificação de cobrança para 9.888 inadimplentes dos cadastros mobiliário e avulso; g) publicação de notificação de cobrança para 13.618 inadimplentes do cadastro imobiliário; e h) Realização de aproximadamente 2.500 parcelamentos de débitos, totalizando R\$4.650.209,16. Destaque-se que o exame dos efeitos de tais medidas na arrecadação dos créditos de dívida ativa não fez parte do escopo de verificações deste exercício,

uma vez que demanda a aplicações de procedimentos específicos de auditoria, desta forma, à luz das informações apresentadas, entende-se que a determinação foi atendida.

- V. **(Item III, alínea “e” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) III –** Determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena que adote as medidas seguintes: e) Atentar para o cumprimento dos alertas, determinações e recomendações que foram exaradas no âmbito das prestações de contas dos exercícios de 2015 e 2017, processo n. 1586/2016/TCE-RO (Acórdão APL-TC 0461/16) e processo n. 2083/2018 (Acórdão APL-TC 00481/2018), haja vista a extrapolação dos prazos fixados.

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** A Administração descumpriu o item II.3 do Acórdão APL-TC 00461/16 referente ao Processo n. 1586/2016/TCE-RO, pela não apresentação de esclarecimentos quantos aos cancelamentos dos valores inscritos em dívida ativa e pela não comprovação do atendimento das disposições prescritas no art. 14 da LC 101/2000 quando da realização da renúncia de receita. Frise-se que a Administração cumpriu o item II.1 do Acórdão APL-TC 00481/2018 referente ao Processo n. 02083/18 uma vez que comprovou (em sede de esclarecimentos) a edição de rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município por meio da Instrução Normativa n. 005/2019, por outro lado, descumpriu os itens II.2, II.4 e II.5 do Acórdão APL-TC 00481/2018 referente ao Processo n. 02083/18, pela inexistência de requisitos mínimos na edição da Instrução Normativa n. 006/2019 que trata da das orientações e procedimentos para inscrição, controle e baixa da dívida ativa no âmbito municipal; pela não apresentação dos resultados/informações ou o Plano de Ação pela Administração para a melhoria dos indicadores do IEGM; pela ocorrência de inconsistências nos demonstrativos contábeis do exercício de 2019.

- VI. **(Item IV do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19) IV –** Determinar ao atual responsável pelo 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 deste acórdão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** Conforme capítulo da avaliação do cumprimento das determinações integrante do Relatório de Auditoria Interna (ID 906271).

- VII. **(Item II.1 do Acordão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** II – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena, em decorrência dos demais achados e deficiências constatados nos controles internos, que adote as medidas seguintes: 1. institua, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação, 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.

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** Este item foi atendido por meio da edição da Instrução Normativa n. 005/2019 (que estabelece e disciplina os procedimentos de conciliação, controle e registro contábil, movimentação financeira das contas bancárias), conforme documento encaminhado em sede de esclarecimentos.

- VIII. **(Item II.2 do Acordão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 2. Institua, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas 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) registro dos encargos, juros e multas pelo regime de competência; (e) ajuste para perdas de dívida ativa 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 (NBC TSP Estrutura Conceitual e MCASP, 7ª Edição, item 5.3 – Contabilização da Dívida Ativa);

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** A Instrução Normativa n. 006/2019 (que trata das orientações e procedimentos para inscrição, controle e baixa da dívida ativa no âmbito municipal) não possui os requisitos

mínimos descritos a seguir: a) procedimentos de baixa; b) registro dos encargos, juros e multas pelo regime de competência; c) ajuste para perdas de dívida ativa.

- IX. **(Item II.3 do Acordão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 3. Identifique e contabilize (sob a ótica patrimonial e orçamentária), no prazo de 90 dias contados da notificação, todas obrigações da Entidade com terceiros, evidenciando em Notas explicativas do exercício seguinte os ajustes realizados de acordo com disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** Neste exercício o escopo de verificação da auditoria se limitou a apurar a contabilização da folha de pagamento dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019, sendo assim, conforme declaração do responsável técnico da contabilidade, as despesas com folha de pagamento do último trimestre/2019 foram devidamente empenhadas e contabilizadas. Ademais, a verificação mais abrangente deste item demanda a realização de procedimentos específicos de auditoria (testes de observância e testes substantivos), bem como, a realização de verificações em campo. Ademais, considerando que estes procedimentos não foram incluídos no escopo da auditoria do Balanço Geral deste exercício, o exame do cumprimento deste item será realizado nos próximos exercícios, quando da realização de auditorias “*in loco*”.

- X. **(Item II.4 do Acordão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 4. Avalie a conveniência e a oportunidade de instituir um plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente aqueles relacionados a qualidade dos serviços aos usuários e a conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Conforme Relatório de Auditoria Interna (ID 906271) a unidade de Controle Interno solicitou à Administração, por meio dos memorandos 252/2019 e 029/2020/CGM, esclarecimentos sobre o andamento das ações implementadas para a melhoria dos indicadores do IEGM, contudo, não foram apresentados resultados/informações ou o Plano de Ação pela Administração, por esta razão, a unidade opinou pelo não atendimento deste item.

- XI. **(Item II.5 do Acordão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 5. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na conta caixa e equivalente de caixa,

dívida ativa, provisões matemática previdenciária, abertura de créditos adicionais e excesso de alteração no orçamento;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** No exame da consistência das demonstrações contábeis do exercício de 2019, detectou-se uma distorção no valor de R\$10.996.564,09 entre as receitas orçamentárias apresentadas no Balanço Orçamentário e as receitas originárias e vinculadas demonstradas na Demonstração dos Fluxos de Caixa.

- XII. **(Item II.6 do Acórdão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 6. Implemente, juntamente com o Secretário Municipal de Educação, medidas para a melhoria na rede municipal de ensino com vistas a garantir o crescimento do IDEB para os próximos anos;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** A verificação deste item demanda a realização de procedimentos específicos de auditoria (testes de observância), bem como, a realização de verificações em campo. Ademais, considerando que este procedimento não foi incluído no escopo da auditoria do Balanço Geral deste exercício, o exame do cumprimento deste item será realizado nos próximos exercícios, quando da realização de auditorias “in loco”.

- XIII. **(Item II.7 do Acórdão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** 7. Observe os alertas, as determinações e as recomendações formuladas no processo n. 1586/2016 por meio do Acórdão APL-TC 00461/16, prestações de contas de 2014 e 2015, indicados na letra “h” do item I, supra;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** A Administração descumpriu o item II.3 do Acórdão APL-TC 00461/16 referente ao Processo n. 1586/16, pela não apresentação de esclarecimentos quantos aos cancelamentos dos valores inscritos em dívida ativa e pela não comprovação do atendimento das disposições prescritas no art. 14 da LC 101/2000 quando da realização da renúncia de receita.

- XIV. **(Item IV do Acórdão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018)** IV – Determinar ao atual responsável pelo 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;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** Conforme capítulo da avaliação do cumprimento das determinações integrante do Relatório de Auditoria Interna (ID 906271).

- XV. **(Item III do Acórdão APL –TC 00366/19, referente ao Processo n. 01529/17)** III – Recomendar, via Ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que, em razão da forma como as retenções são contabilizadas, avalie a necessidade de ajustar o mapeamento da Demonstração dos Fluxos de Caixa, que poderá ser realizado nos itens “Outros ingressos” e “Outros desembolsos”, de modo a garantir a consistência e integridade do demonstrativo;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** Conforme notas explicativas do Balanço Financeiro (ID 906274), a política adotada para a contabilização da retenção indica a prática de realizá-la no momento da liquidação. Além disso, a nota destaca que no exercício de 2019 não foram registrados ajustes relacionados às retenções.

- XVI. **(Item IV do Acórdão APL –TC 00366/19, referente ao Processo n. 01529/17)** IV - Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Vilhena que comprove na Prestação de Contas do exercício 2020 a transferência da importância de R\$950.820,18 ao Fundeb, conforme determinado no Acórdão 214/2015-PLENO (Processo n. 01803/15), e caso ainda não tenha ocorrido a recomposição desses recursos ao Fundo e se a restituição de imediato afetar as atividades atuais, que elabore um cronograma de devolução a ser encerrado até o final do presente mandato;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** Conforme teor do Acórdão 00461/16 (Processo n. 01586/16) o prazo para cumprimento desta determinação se estende até o final do exercício de 2020, devendo a comprovação ser realizada perante esta Corte de Contas em 2021, quando da apresentação do Balanço Geral do exercício de 2020.

- XVII. **(Item V do Acórdão APL –TC 00366/19, referente ao Processo n. 01529/17)** V - Determinar, via ofício, ao atual responsável pelo Órgão de Controle Interno do Município de Vilhena, ou a quem vier sucedê-lo ou substituir, que monitore o cumprimento da determinação pertinente a recomposição dos recursos ao Fundeb com a inclusão de tópico específico no Relatório Anual de Auditoria;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** Conforme teor do Acórdão 00461/16 (Processo n. 01586/16) o prazo para cumprimento desta determinação se estende até o final do exercício de 2020, devendo a comprovação ser realizada perante esta Corte de Contas em 2021, quando da apresentação do Balanço Geral do exercício de 2020.

- XVIII. **(Item II, "3" do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16)** Comprovar todas as baixas realizadas na Dívida Ativa, especificando os valores correspondentes à arrecadação e eventuais cancelamentos, revisões ou ajustes, sendo que em caso de cancelamento ou qualquer outro lançamento que acarrete na redução desses ativos, deverá ser demonstrado a esta Corte a observância ao disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** O Balanço Patrimonial registra o valor de R\$666.847,22 referente ao cancelamento de dívida ativa tributária, contudo, não foram apresentados os motivos do cancelamento, bem como, não foi mencionado se o cancelamento atende às exigências do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- XIX. **(Item II, "5" do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16)** Encaminhar ao TCE-RO toda a documentação necessária à perfeita apuração dos recursos que financiam a abertura de crédito adicional, especialmente os advindos de excesso de arrecadação;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** Consideramos atendida em função da determinação não contem todos elementos objetivos para avaliação do seu cumprimento, tais como: ser expedidas com prazo definido para cumprimento e quais informações devem ser encaminhadas. Além disso, não seria razoável exigir da Administração o encaminhamento de todos os documentos que dão suporte a abertura dos créditos adicionais.

- XX. **(Item II, "7" do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16)** Ordenar ao Órgão de Controle Interno que acompanhe possíveis cancelamentos de créditos, visando coibir negligência na arrecadação de tributos;

**Situação:** Em andamento

**Comentários:** O Relatório de Auditoria Interna (ID 906271) informa que no exercício de 2019 não foi realizado nenhum acompanhamento por parte do Controle Interno, em face da troca dos titulares da unidade no decorrer do exercício, frisou, no entanto, que em 2020 está sendo realizado o acompanhamento pela unidade e os resultados do acompanhamento serão apresentados nos próximos exercícios. Destacou ainda que após a prolação desta determinação, o município aprovou o novo Código Tributário Municipal por meio da LC n. 256/2017, inserindo em seu art. 154 a previsão da extinção do crédito tributário. Diante dos esclarecimentos entende-se razoável conceder prazo para o implemento de medidas visando a eficácia desta determinação, assim, entende-se que este item está em andamento.

XXI. **(Item III, "a" do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16)** informe por meio do Relatório Auditoria Anual as medidas adotadas pela Administração com o objetivo de reduzir a projeção do déficit atuarial ou equalizar os resultados ao longo dos exercícios futuros, e, ainda, caso a Administração não adote as medidas sugeridas, informe os motivos e as medidas adotadas pelo sistema de controle interno;

**Situação:** Atendeu

**Comentários:** O Relatório da Auditoria do Controle Interno (ID 906271) menciona que a Administração adotou as seguintes medidas para o equacionamento do déficit atuarial: a) realização de Concurso Público, conforme edital nº 001/2019/PMV/RO, publicado em 01/10/2019 e realizado pelo IBADE, cuja homologação foi publicada no DO nº 2923, do dia 05/03/2020; b) instituição do cadastramento funcional dos servidores ativos do município e dos segurados do RPPS, por meio do Decreto n. 47.962/2019, de 29/11/2019; c) adequação da gestão às novas regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, publicada no Diário Oficial da União em 12/11/2019, no tocante à transferência do ônus dos auxílios-doença, salário-família e salário maternidade ao ente federativo; d) Alcance da meta de rentabilidade dos investimentos do IPMV, no ano de 2019, atingindo a marca histórica de aproximadamente 17 milhões de reais, superando assim a meta atuarial para o ano de 2019, IPCA +6%.

## 6. Conclusão

---

Finalizados os trabalhos passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório, e ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, a proposta de parecer prévio sobre as contas do exercício.

### *Opinião sobre a execução orçamentária*

O resultado da avaliação revelou que as alterações orçamentárias (créditos adicionais) do período foram realizadas em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Quanto aos limites constitucionais, foram executados em conformidade com preceitos constitucionais e legais, em relação às aplicações na Educação (MDE, 25,78% e Fundeb, 98,92%, sendo 78,48 % na Remuneração e Valorização do Magistério) e na Saúde (25,72%) e ao repasse ao Poder Legislativo (6,98%).

A Administração executou o orçamento de forma equilibrada de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000, demonstrando que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019.

Verificou-se que os Poderes Executivo e Legislativo respeitaram os limites de despesa com pessoal, 46,18% e 2,01%, respectivamente, e no consolidado 48,19%.

Em relação às metas fiscais, constatamos o cumprimento das Metas Fiscais da LDO (Lei nº 4.115/2018 c/c art. 1º, § 1º; art. 4º, §1º; art. 59, I da Lei Complementar nº 101/2000), bem como o cumprimento da regra de ouro e a regra de preservação do patrimônio público (destinação do produto da alienação de bens).

Desta feita, com base no trabalho, descrito neste relatório, exceto pela deficiência no portal de transparência (descrito no item 3.1.2.7), não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis 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, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

### *Opinião sobre o Balanço Geral do Município*

Quanto à adequada posição patrimonial, financeira e orçamentárias evidenciadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos nos itens “[4.1.2. Base para opinião com ressalva](#)”, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis da consolidadas do Município de Vilhena, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 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

### *Proposta de parecer prévio*

Da análise das Contas, *sub examine*, considerando que, de modo geral, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução orçamentária do Ente Municipal e, ainda, que a administração prestou contas adequadamente, por meio do Balanço Geral do Município, ou seja, demonstrou adequadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do exercício encerrado em 31.12.2019 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.

Considerando que as distorções apuradas no Balanço Geral do Município, apesar de relevantes, não possuem efeito generalizado, isto é, não é capaz de distorcer as demais afirmações e prejudicar o entendimento dos usuários sobre os resultados do Município.

Considerando que, apesar da relevância do não atendimento das determinações exaradas por este Tribunal de Contas nos Item III, alínea “a”, “e” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19, Item II.2, II.4, II.5, II.7, do Acórdão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018, Item II, "3", do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16, essas não são suficientes para comprometer os resultados apresentados, tratando-se na sua maioria de determinações para aperfeiçoamento do sistema de controle interno da Administração, não tratando-se de irregularidade ou impropriedades na execução do orçamento ou na transparência dos resultados da gestão.

Pelo exposto, propõe-se a emissão de parecer prévio pela aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do município de Vilhena, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **Eduardo Toshiya Tsuru**, na qualidade de Prefeito.

Por fim, faz necessário reiterar as determinações não atendidas e alertar à Administração, acerca da possibilidade deste Tribunal emitir parecer prévio pela rejeição das Contas, caso as determinações exaradas não sejam implementadas nos prazos e condições estabelecidos, conforme disposto no Parágrafo 1º do artigo 16 e caput do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96.

## 7. Proposta de encaminhamento

---

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator EDILSON DE SOUSA SILVA, propondo:

- 7.1. Emitir parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Vilhena, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor **Eduardo Toshiya Tsuru**, nos termos do artigo 9º e 10, da Resolução nº 278/2019/TCER e artigo 35, da Lei Complementar nº 154/96.
- 7.2. Alertar à Administração, acerca da possibilidade deste Tribunal emitir parecer prévio contrário a aprovação das Contas, caso as determinações exaradas não sejam implementadas nos prazos e condições estabelecidos, conforme disposto no Parágrafo 1º do artigo 16 e caput do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96.
- 7.3. Reiterar à Administração as determinações lançadas nos seguintes acórdãos: Item III, alínea “a”, “b” “e” do Acórdão APL –TC 00363/19, referente ao Processo 01427/19, Item II.2, II.3, II.4, II.5, II.6, II.7, do Acórdão APL-TC 00481/18, referente ao Processo n. 02083/2018, Item II, "3", “7” do Acórdão APL –TC 00461/16, referente ao Processo n. 01586/16 e Item IV, V do Acórdão APL –TC 00366/19, referente ao Processo n. 01529/17;
- 7.4. Determinar à Administração que, no prazo de 180 dias contados da notificação, adote as providências para demonstrar que os recursos decorrentes da alienação de bens sejam segregados em conta (s) específica (s) para fins de controle e aplicados em despesas de capital, conforme previsto na legislação fiscal vigente;
- 7.5. Determinar à Administração, no prazo de 180 dias contados da notificação, que edite/altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos inscritos em dívida ativa, estabelecendo no mínimo: a) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; b) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e c) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento dos créditos tributário e não tributário (no mínimo anual);
- 7.6. Dar conhecimento aos responsáveis e a Administração do município, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, acrescentado pela LC n. 749/13, informando-lhes que o Relatório Técnico, o Parecer Ministerial, o Voto, o Parecer Prévio e o

Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço <https://tcero.tc.br/>;

7.7. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Vilhena, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo seja determinado o arquivamento dos presentes autos eletrônicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DE RONDÔNIA

Coordenação Especializada em Finanças Municipais  
Av. Presidente Dutra, nº 4229, Anexo III, Bairro Olaria  
Porto Velho - Rondônia - CEP: 76801-327  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

Fone: (069) 3609-6353/6354

Em, 29 de Setembro de 2020



LUANA PEREIRA DOS SANTOS  
Mat. 442  
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Setembro de 2020



RODOLFO FERNANDES KEZERLE  
Mat. 487  
COORDENADOR DA COORDENADORIA  
ESPECIALIZADA DE CONTROLE  
EXTERNO 2