



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

PARECER N. : 0052/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 2046/2020
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
GUAJARÁ-MIRIM - EXERCÍCIO DE 2019
RESPONSÁVEL: CÍCERO ALVES DE NORONHA FILHO- PREFEITO MUNICIPAL
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas, após a juntada de defesa complementar (Documento n. 06771/2021, ID 1076099) e do Relatório Técnico (ID 1164663), no qual consta reanálise das falhas remanescentes e opinião técnica pela aprovação das contas.

Nestes autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0063/2021- GPGMPC (ID 1016280), manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas do Município de Guajará Mirim, prestadas pelo Sr. Prefeito Cícero Alves de Noronha Filho, à luz dos elementos que até integravam os autos, em razão de insuficiência financeira apurada ao final do exercício, da extrapolação das despesas com pessoal e sua não recondução dentro do prazo legal, além da inadimplência das contribuições previdenciárias.

No entanto, aportou na Corte o referido Documento n. 06771/2021 (ID 1076099), encaminhado pelo Senhor Cícero Alves de Noronha Filho, em que apresenta Memorial referente à Prestação de Contas objeto deste processo, fato que levou o Relator dos autos, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, por meio de despacho (ID 1081668), a determinar que os presentes autos fossem novamente analisados pelo Corpo Técnico, *litteris*:

Aportou neste Gabinete o Documento 06771/2021, peticionado pelo Senhor Cícero Alves de Noronha Filho, na qualidade de ex-Prefeito do Município de Guajará-Mirim, em que apresenta Memorial referente à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Prestação de Contas objeto deste processo, e, diante dos argumentos expostos, entendi por bem juntá-lo nestes autos.

2. Pois bem. Considerando que este processo se encontra em fase de conhecimento e como recentemente o Tribunal Pleno emitiu Parecer Prévio pela aprovação das Contas do exercício de 2018 (Proc. 997/2019 - PPL-TC 00023/21 - ID=1072385), reconhecendo que a prestação de serviços de saúde com a manutenção do Hospital Regional do Perpétuo Socorro não é de responsabilidade do município, cujo entendimento refletiu na globalidade daquelas Contas e pode incidir no exercício em que ora se analisa, **entendo que o feito deva receber reanálise para levar em consideração os argumentos apresentados no voto proferido por este Relator e na declaração de voto do Conselheiro Edilson de Sousa Silva acostada ao Acórdão APL-TC 00161/21**, e como, neste caso, não vislumbro prejuízo processual, pelo contrário, os argumentos expostos pelo ex-gestor, Senhor Cícero Alves de Noronha Filho podem contribuir na reanálise técnica, que sejam considerados.

3. Assim, prestigiando a busca da verdade real, **remeto os presentes autos à SGCE/CECEX-02 para que seja analisado o Documento 06771/2021, e considerado o entendimento assentado na apreciação dos autos do Processo 997/2019.** (Destacou-se)

Em resposta, por meio de relatório técnico (ID 1139886), a unidade instrutiva propôs o sobrestamento do feito até o desfecho final da demanda judicial do Processo n. 0009587-21.2020.8.22.8000, que trata de mediação realizada pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos da Corregedoria Geral de Justiça do TJ-RO, que objetiva identificar se as despesas com a manutenção do Hospital Regional Perpétuo Socorro são de competência da Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim ou do Governo do Estado de Rondônia, uma vez que tal resultado influenciaria diretamente as conclusões sobre as contas.

Após essa manifestação, os autos retornaram ao Ministério Público de Contas, oportunidade em que se pontuou que o exame técnico (ID 1139886) não se mostrava consentâneo com as determinações da relatoria, porquanto deveria ter analisado com profundidade o Documento n. 06771/21, e, ainda, que fosse considerado o entendimento assentado no Acórdão APL-TC



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

00161/21, referente ao Processo n. 00997/19 (que trata da Prestação de Contas do exercício de 2018 do Executivo de Guajará-Mirim).

Por essa razão, esta Procuradoria-Geral de Contas exarou a Cota n. 0001/2022-GPGMPC (ID 1152855), opinando pelo retorno dos autos ao corpo instrutivo para realização da reanálise técnica, nos termos deliberados pela relatoria no referido despacho (ID 1081668).

Anuindo com a opinião ministerial veiculada na Cota supramencionada, o relator dos autos lavrou novo despacho (ID 1153361) remetendo os autos à unidade técnica.

Em atendimento, a unidade instrutiva exarou o derradeiro relatório (ID 1164663), no qual consta a seguinte dicção conclusiva:

3. CONCLUSÃO

Finalizada a análise técnica do Documento 06771/2021, em atendimento à determinação do Eminentíssimo Conselheiro Relator proferida nos despachos identificados sob os IDs n. 1081668 e 1153361, concluímos que:

3.1. Não há como atestar à luz do Documento 06771/2021 o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura no custeio das despesas com saúde de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia, e, por conseguinte, avaliar o efeito dessas despesas sobre a insuficiência financeira do exercício, sobre o extrapolamento das despesas com pessoal e sobre o inadimplemento das contribuições previdenciárias, haja vista que o documento demonstra apenas quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não suportados por detalhamento analítico das despesas que compõem os referidos gastos ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento;

3.2. Com fundamento no entendimento esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19 (trata da Prestação de Contas do exercício de 2018 do Município de Guajará-Mirim), em razão da inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor na conjuntura da época de ocorrência dos fatos, opinamos por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas na proposta de parecer prévio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contida no relatório técnico conclusivo (ID 998117, págs. 539/542 e ID 999006) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do Município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, quais sejam: (i) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (ii) ultrapasse do limite das despesas com pessoal, não adoção de medidas para recondução e expedição de ato aumentando a despesa com pessoal; (iii) não pagamento integral das contribuições previdenciárias e acordos de parcelamentos);

3.3. Em razão da desconsideração da responsabilização do gestor em relação às situações que fundamentaram a emissão da opinião externada no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e ID 999006) e com base no esposado no Acórdão APL-TC 00161/21, referente ao processo 00997/19, propomos, com fundamento no art. 10, art. 12, §1º, e art. 13, §1º, da Resolução n. 278/2019/TCE-RO e artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96, a emissão de **parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Cicero Alves de Noronha Filho.**

3.4. Sugerimos, em razão das conclusões deste relatório, a desconsideração dos subitens 7.1, 7.6 e 7.7 da proposta de encaminhamento contida no item 7 do relatório técnico conclusivo (ID 998117).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Francisco Carvalho da Silva, propondo:

4.1. Em razão da desconsideração da responsabilização do gestor em relação às situações que fundamentaram a emissão da opinião externada no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e ID 999006) e com base no esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, propomos, com fundamento no art. 10, art. 12, §1º e art. 13, §1º da Resolução n. 278/2019/TCE-RO e artigo 35, da Lei Complementar n. 154/96, a **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Cicero Alves de Noronha Filho;**

4.2. Sugerimos, em razão das conclusões deste relatório, a desconsideração dos subitens 7.1, 7.6 e 7.7 da proposta de encaminhamento contida no item 7 do relatório técnico conclusivo (ID 998117). (Destacou-se).



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

Os autos novamente aportaram no Ministério Público de Contas para a manifestação regimental.

É o relatório.

De início, registre-se que, por meio do Parecer Ministerial n. 0063/2021-GPGMPC, datado de 08.04.2021 (ID 1016280), esta Procuradoria-Geral de Contas já se manifestou sobre os principais resultados do Município de Guajará-Mirim, exercício de 2019, opinando, naquela assentada, pela emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas, em razão do déficit financeiro, de -R\$ 489.136,63, da não eliminação do excedente da despesa total com pessoal dentro do prazo estabelecido (55,70% da RCL), e da inadimplência de contribuições previdenciárias, no valor de R\$ 3.232.609,72.

No entanto, como relatado, sobreveio aos autos o Documento n. 06771/2021, no qual o gestor expõe, em suma, que as dificuldades e peculiaridades do município, as quais teriam resultado na consecução das falhas evidenciadas, porém, de forma alheia à sua vontade, pelo que postulou fossem tais inconformidades relevadas e as contas aprovadas.

Na análise complementar (ID 1164663), a equipe técnica considerou a nova documentação, assim como o entendimento assentado quando da apreciação do Processo n. 997/2019 (Prestação de Contas de 2018), culminando na modificação do seu entendimento anterior, *litteris*:

2.2. Da análise dos esclarecimentos/documentos apresentados:

Consoante narrado nas linhas anteriores, o senhor Cicero Alves de Noronha Filho – Prefeito de Guajará-Mirim no exercício de 2019, relembra que **o município desde o ano de 2011 vem assumindo os custos dos serviços de saúde de média e alta complexidade, que deveriam correr às expensas do Governo do Estado de Rondônia**, e que tal situação embasou a discussão do assunto na Corte de Justiça Estadual (Processo n. 7000387-03.2016.8.22.0015), visando transferir para o Governo do Estado os custos com as ações de saúde de sua competência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Importante anotar que embora o gestor tenha declarado que as despesas a cargo do Governo do Estado somam aproximadamente R\$ 10 milhões por ano, nos documentos trazidos aos autos (págs. 134/144 do Documento n. 06771/21) constam apenas tabelas e quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não havendo nenhum detalhamento analítico das despesas que compõem o referido gasto ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento do ente, não sendo possível atestar o exato montante das despesas que contribuiram para o déficit financeiro, extrapolação das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Por outro lado, é cedido que **as despesas que estão sendo assumidas pelo município, sejam de pequeno ou grande valor, possuem potencial para comprometer a execução orçamentária, financeira e fiscal do ente, uma vez que ao demandarem a utilização dos recursos próprios para o custeio das despesas vinculadas à saúde, contribuem para o esgotamento das disponibilidades ordinárias, o que possibilita a geração de déficits na fonte de recursos livres. Além disso, a situação contribui para inflar o percentual das despesas com pessoal e aumentar a carga da contribuição previdenciária patronal devida pelo ente tanto ao RPPS¹ quanto ao INSS², afetando por conseguinte, de forma sistêmica, o adimplemento das contribuições previdenciárias, seja pela ausência de recursos para pagamento quanto pela sobrecarga das obrigações patronais.**

Com base neste cenário, **excepcionalmente**, foi decidido no Acórdão APL-TC 00161/21, referente ao Processo 00997/19 (prestação de contas da Prefeitura de Guajará-Mirim – exercício de 2018), que **diante das circunstâncias que cercavam o gestor, não era exigida conduta diversa da que foi praticada no decorrer do exercício de 2018, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo e considerando que houve o cumprimento dos limites constitucionais e legais exigidos para a boa e regular gestão dos recursos públicos, bem como melhoria dos indicadores do município, por maioria dos Conselheiros do Plenário deste Tribunal, que as contas da Prefeitura Municipal de Guajará-Mirim atinentes ao exercício de 2018 deveria receber Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.**

Oportuno dizer que dentre os fatores analisados no relatório que deu origem ao Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, destacaram-se: o porte do Hospital Regional do Perpétuo

¹ Regime Próprio de Previdência Social.

² Instituto Nacional de Seguro Social.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Socorro (porte médio por possuir 56 leitos), a baixa capacidade de expansão tributária do município (com 93% do território de área de preservação); e, alto percentual de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde do Município de Guajará-Mirim em comparação com outros municípios com unidade hospitalar em sua estrutura administrativa.

À luz do que foi assentado no Processo n. 00997/19 não há como opinarmos de modo diferente, pois embora não seja possível identificar o que foi pago no exercício de 2019 com recursos próprios da Prefeitura Municipal nas despesas realizadas com atendimento básico de saúde e nas despesas com os procedimentos de alta e média complexidade de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia sem a correspondente contrapartida, sabe-se que os efeitos destes últimos dispêndios tem potencial para reverberar nos índices de despesa com pessoal, na saúde financeira e na capacidade de pagamento das obrigações previdenciárias.

Além disso, analisando o histórico da situação financeira do ente, verificou-se que ao final do exercício de 2019 houve expressiva redução da insuficiência financeira apurada em 2018, que passou de R\$ 7.290.975,66 (Processo n. 00997/19, ID 1072387) para R\$ 489.136,63 (ID 998117) em 31.12.2019, representando 0,49% da arrecadação total do exercício de 2019 (98.599.050,22).

Diante de todo o exposto, e, em atenção ao deliberado no Despacho (ID 1081668), concluímos que, à luz documentos existentes nos autos³ não há como atestar o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura Municipal com atendimento básico de saúde e com as despesas dos procedimentos de alta e média complexidade de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia sem a correspondente contrapartida, e, por conseguinte, o seu efeito para a formação do déficit financeiro do exercício, extrapolação das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Sendo assim, trilhando o mesmo entendimento assentado no Processo n. 00997/19, entendemos por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas na proposta de parecer prévio no relatório técnico de ID 998117 (págs. 539/542) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do Município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019, quais sejam: (i) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (ii) ultrapasse do

³ Trata-se de quadros com resumos dos gastos médios com manutenção e folha de pagamento do Hospital Regional, não suportado por detalhamento analítico das despesas que compõem o referido gasto ou documentos de suporte emitido pelo sistema de contabilidade ou folha de pagamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

limite das despesas com pessoal, não adoção de medidas para recondução e expedição de ato aumentando a despesa com pessoal; (iii) não pagamento integral das contribuições previdenciárias e acordos de parcelamentos, em razão da inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor na conjuntura da época de ocorrência dos fatos.

Conclusão:

Concluimos que, à luz dos documentos existentes nos autos, não há como atestar o exato montante das despesas realizadas com recursos próprios da Prefeitura no custeio das despesas de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia, e, por conseguinte, avaliar o efeito para a formação do déficit financeiro do exercício, extrapolação das despesas com pessoal e inadimplemento das contribuições previdenciárias.

Sendo assim, opinamos, com fundamento no entendimento esposado no Acórdão APL-TC 00161/21 referente ao processo 00997/19, **por relevar, de forma excepcional, a responsabilidade do Senhor Cicero Alves de Noronha Filho em relação às situações evidenciadas** na proposta de parecer prévio contida no relatório técnico conclusivo (ID 998117 e 999006) que fundamentaram a emissão de opinião pela rejeição das contas do Município de Guajará-Mirim, atinentes ao exercício financeiro de 2019. (Destaquei)

De pronto, adianto que este órgão ministerial, à luz do excepcional entendimento posteriormente assentado no Acórdão APL-TC 00161/21 (Processo n. 00997/19, apreciado em 08.07.2021), em convergência com a manifestação técnica acima transcrita, altera seu entendimento anterior, manifestado no Parecer n. 63/2021-GPGMPC, datado de 08.04.2021, o que se faz em homenagem ao princípio da isonomia – em ordem a evitar que se estabeleçam dois pesos e duas medidas em relação aos exercícios de 2018 e 2019, presentes as mesmas circunstâncias –, opinando, nesta oportunidade, pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas de Guajará-Mirim, exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Cícero Alves de Noronha Filho, apenas fazendo algumas considerações.

Inicialmente, registre-se que no Processo n. 997/2019, que trata da prestação de contas do Município de Guajará-Mirim, referente ao exercício de 2018, a Corte de Contas, em deliberação superveniente à primeira manifestação do Ministério Público de Contas nestes autos, firmou entendimento excepcional de que



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

as contas do Chefe do Poder Executivo, Sr. Cícero Alves de Noronha Filho, estavam aptas a serem aprovadas com ressalvas, ainda que com a presença de graves falhas que, a rigor, ensejariam a emissão de juízo técnico pela reprovação das contas municipais, notadamente: o déficit financeiro, na ordem de R\$ 7.290.975,66, a extrapolação do limite de gastos com pessoal (55,35%), combinada com a não eliminação do excedente dentro do prazo de recondução, além da inadimplência de contribuições previdenciárias, no valor de R\$ 3.232.609,72..

Tal entendimento excepcional foi firmado pela Corte de Contas, no curso do Processo n. 997/2019, diante das dificuldades e peculiaridades apresentadas pelo município, as quais, nada obstante as graves falhas evidenciadas naquelas contas, conduziram ao entendimento de inexigibilidade de conduta diversa do gestor municipal.⁴

No exercício sob análise, pelo que posto no Documento n. 06771/2021, vê-se que as condições adversas enfrentadas pelo município no exercício anterior permaneceram inalteradas, merecendo ser destacado, como feito no relatório técnico (ID 998117), que, apesar disso, o déficit financeiro de -R\$ 7.290.975,66, apurado no exercício de 2018, foi reduzido na proporção de 93,09%, tendo alcançado o valor de -R\$ 489.136,63 ao final do exercício de 2019.

Considerando a melhora na saúde financeira do município, e, de forma a garantir tratamento isonômico entre as apreciações das contas dos dois exercícios (2018 e 2019), considero que a responsabilidade sobre o déficit financeiro residual, de -R\$ 489.136,63, diante dos esforços empreendidos, não deve macular as

⁴ Dentre os quais destaca-se a assunção de despesas do Hospital Regional do Perpétuo Socorro (porte médio por possuir 56 leitos), a baixa capacidade de expansão tributária do município (com 93% do território de área de preservação); e, alto percentual de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde do Município de Guajará-Mirim em comparação com outros municípios com unidade hospitalar em sua estrutura administrativa.



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

contas ora em apreciação, pelas mesmas razões expostas no Voto do Relator das contas do exercício de 2018 (ID 1072387),⁵ abaixo transliterado:

17.4. Da Ausência de Culpabilidade do Prestador das Contas pelo Déficit Financeiro

17.4.1. Como mencionado, o Município de Guajará-Mirim é responsável pelas coberturas de baixa e média complexidade da rede de saúde pública, atendendo, inclusive, os indígenas da região⁶, além da população da Bolívia, por fazer parte da linha de fronteira.

17.4.2. Ademais, residentes de vários distritos do Município de Porto Velho também se socorrem dos serviços de saúde prestados por Guajará-Mirim.

17.4.3. Esses dados, além de outros que se passa a mencionar, refletem em uma necessária ponderação a ser realizada sobre todo o contexto do caso em apreciação, para que, com isso, seja possível a efetiva entrega de uma prestação jurisdicional justa, coerente e adequada.

17.4.4. Conforme apresentado no item 17.3.2.8, verifica-se no relatório circunstanciado acostado aos autos⁷, relato das autoridades municipais sobre a “inércia do Governo do Estado, que deixou todo o encargo da saúde pública relativamente a Alta e Média Complexidade para o Município”, fato este, aliás, conhecido, há certo tempo, por esta Corte de Contas.

17.4.5. Repisa-se que o Chefe daquele Poder Executivo, por ocasião da apresentação de sua defesa⁸, ressaltou que o Município de Guajará-Mirim vem assumindo o ônus da prestação de serviços de saúde que é do Governo do Estado, sem que haja a devida contrapartida ou restituição de valores, o que resultou no ajuizamento de ação própria no âmbito do Poder Judiciário do Estado.

17.4.5.1. Sustentou que o município abriga a maior população indígena do estado (aproximadamente 7.000 indígenas) e que estes são, também usuários da rede pública de saúde municipal.

⁵ Exarado no Processo n. 997/2019, e acolhido por maioria de votos, no Acórdão 161/21-PLENO e Parecer Prévio n. 23/21-Pleno, que entendeu pela aprovação com ressalvas das contas, tendo em vista situação excepcional enfrentada pelo município, bem como pela inexigibilidade de conduta diversa, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 154/1996.

⁶ A Casa de Saúde Indígenas (Casai) de Guajará-Mirim engloba 60 aldeias, o que corresponde a cerca de 7 mil indígenas, distribuídos nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré.

⁷ ID=750281.

⁸ ID=801282.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

17.4.5.2. Acrescentou que o fato resultou em aumento considerável das despesas com saúde pública que consumiram mais de 30% das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais, mas que, por se tratar do dever de se assegurar o direito primário à vida do cidadão, o município viu-se obrigado a continuar a custear, praticamente sozinho, os serviços de saúde de Guajará-Mirim e de toda aquela região.

17.4.5.3. Destacou que, após muita insistência dos gestores anteriores, a “colaboração” quase que forçada do estado, porque este sempre tenta se esquivar, **ocorreu apenas** nos exercícios de 2012 e 2013, **mas tão somente** com o pagamento dos vencimentos básicos e vantagens fixas de 37 servidores da SEMSAU, cedidos com ônus para o Governo Estadual; porém, deixando a cargo do município, nesse período, as elevadas despesas dos eventos de insalubridade, adicional noturno, plantão extra e hora extra, que pesa e sempre pesou nas finanças já combalidas.

17.4.5.4. Ainda, segundo a defesa, diante da omissão do estado em custear, assumir ou restituir os valores decorrentes de sua obrigação na prestação de serviços de saúde de “alta e média complexidade”, e após tantas idas e vindas na busca de solução para o problema, que consumiu inúmeros dias e horas em deslocamentos à capital, não restou outra medida que o ajuizamento de ação com o “objetivo de transferir a responsabilidade das ações e serviços de saúde de alta e média complexidade para o Governo do Estado de Rondônia”, cujo julgamento foi favorável na primeira instância.

17.4.6. É digno de destaque, novamente, que, na decisão judicial, se fez constar que o Tesouro Municipal vem sofrendo grandes impactos com a prestação de atendimento da saúde da região, comprometendo sobremaneira o orçamento e as finanças públicas e, ainda assim, o município não vem logrando êxito em atender a contento as diversas necessidades básicas da população, situação que tem causado sérios problemas para a Administração.

17.4.6.1. Por ser pertinente, torno a transcrever fragmentos da decisão:

[...] o Município, ainda que desincumbido de tal ônus desde novembro de 2011, e mesmo **diante de sua completa incapacidade financeira/orçamentária**, vem **assumindo tal mister em detrimento de outros serviços e obras**, como investimentos nas áreas da educação, assistência social, cultura, meio ambiente, obras, reformas e etc.

[...] JULGO PROCEDENTE, em parte, o pedido inicial para determinar ao Estado de Rondônia que dê efetivo cumprimento aos termos da Portaria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

150/GAB/CIB/2011, com a **assunção integral da responsabilidade administrativa e financeira do Hospital do Perpétuo Socorro de Guajará Mirim**. Para tanto, deverá providenciar a inclusão prévia das despesas decorrentes do ato no orçamento anual de 2020, com correlata adequação às metas do PPA e da LDO, **com imediata execução** da atividade orçada. Por fim, julgo extinto o processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 487, I, do Código de Processo Civil. (grifo nosso)

17.4.7.Como já anotado, de acordo com a Lei Orgânica da Saúde, Lei 8.080/1990⁹, a responsabilidade pela prestação de serviços de saúde é dividida aos entes federados, em seus três níveis de governo.

17.4.7.1.Os procedimentos de alta complexidade/alto custo são de responsabilidade da União; os de média e alta complexidade são de responsabilidade dos estados. Já, as ações básicas de saúde e as de baixa complexidade couberam aos municípios, de acordo com a Programação Pactuada e Integrada (PPI).

17.4.7.2.E, segundo os termos de eventual acordo celebrado com os estados, os entes municipais podem também prestar os serviços de saúde de média e alta complexidade para as quais possuam recursos financeiros, humanos e materiais.

17.4.8.Repisa-se que, no Sistema Único de Saúde –SUS, os usuários da rede pública têm à sua disposição as seguintes unidades de saúde:

- Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Posto de Saúde**-responsável pelo atendimento básico, destina-se exclusivamente a prevenção, no qual o paciente agenda as consultas para ginecologista, obstetra, clínico geral, pediatria, dentista, aplicação de vacinas e acompanhamento de hipertensão e diabetes - responsabilidade dos municípios;

- Unidade de Pronto Atendimento (UPA)**-responsável por concentrar os atendimentos de saúde de média complexidade (ambulatorial), como forma de ampliar a capacidade do SUS, evitando que casos de menor complexidade sejam encaminhados diretamente aos prontos-socorros das unidades hospitalares - responsabilidade dos estados.

⁹ Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Também conhecida como Lei do SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

As **UPAs** oferecem atendimento de urgência e emergência em clínica médica, casos de hipertensão e febre alta, fraturas e cortes, além de exames de raio-x, eletrocardiograma e demais procedimentos laboratoriais;

•**Unidade Hospitalar**-atende as ocorrências de alta complexidade e emergência, o destino correto para hemorragias e fortes traumas, atendimento médico de média e alta complexidade, parto normal e cesáreas, cirurgias e transplantes -responsabilidade da União e dos estados.

17.4.9.Recordando que, na prática, a divisão não é tão exata assim, pois, como se sabe, alguns municípios possuem hospital e, quando necessitam se ver ressarcidos dos valores aplicados, enfrentam verdadeira *via crucis* nos escalões de governo.

17.4.10.Especificamente à Guajará-Mirim, como relatado anteriormente, as Unidades de Saúde abrangem os seguintes níveis de atenção:

I -Atenção Básica• Centro de Saúde Carlos Chagas; • Centro de Saúde Irmã Maria Agostinho; • Centro de Saúde Sandoval Meira; • Unidade de Saúde Delta de Oliveira Martins; • Unidade de Saúde Altamiro Barroso; • Unidade de Saúde Raimunda Rodrigues; • Unidade de Saúde Salte Stofe; Unidade de Saúde e Centro Odontológico Francisca Eunice Maciel;

II -Média Complexidade• Hospital Regional do Perpétuo Socorro - capacidade instalada de 56 leitos distribuídos nas especialidades de Clínica Médica, Clínica Cirúrgica Geral, Clínica Pediátrica e Clínica Obstétrica e dispõe de serviços auxiliares de diagnóstico em Laboratório Clínico, Radiologia, Ultrassonografia e Eletrocardiograma; • Hospital Bom Pastor (Convênio do Município - Pró-Saúde com Entidade Filantrópica).

17.4.11.Conforme citado nos itens precedentes, na Programação Pactuada e Integrada (PPI) da Assistência em Saúde, processo instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde, que deve estar de acordo com o processo de planejamento, onde são definidas e quantificadas as ações de saúde para a população residente em cada município, também são efetuados os pactos intergestores para acesso da população aos serviços da rede pública de saúde.

17.4.12.Lembrando que, por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), cuja atuação tem dentre seus objetivos decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

saúde, foi expedida a Portaria 150/GAB/CIB/RO, de 17 de novembro de 2011, publicada no DOE 1876, de 15 de dezembro de 2011, p. 53, **que pactuou a transferência da gestão plena** das ações de saúde de média e alta complexidade do Hospital Regional de Perpétuo Socorro de Guajará-Mirim para a Secretaria de Estado da Saúde, que, na verdade, de fato nunca assumiu com todas as suas responsabilidades.

[...]

17.4.13. Como já consignado neste voto, a deliberação da Comissão Intergestores Bipartite serviu de fundamento para a retro citada ação judicial, cujo processo 7000387.03.2016.8.22.0015 atualmente se encontra sobrestado no Nupemec para conciliação entre o estado e o município, conforme consulta processual ao endereço eletrônico do TJ/RO:

- Março 2019 -Sentença favorável ao Município de Guajará-Mirim, que **impôs** ao Estado de Rondônia a **obrigação de assumir integralmente** a gestão do Hospital Regional Perpétuo Socorro, nos termos da Portaria 150/GAB/CIB/RO/2011;
- Abril/2019 -Oposição pelo Estado de Rondônia de embargos de declaração que tiveram provimento negado;
- Junho/2019 -Interposição de recurso de apelação pelo Estado de Rondônia;
- Dezembro/2019 -Parecer da Procuradoria Geral de Justiça **favorável** ao Município de Guajará-Mirim **pela manutenção** da sentença;
- Julho/2020 -Deliberação na sessão de julgamento de 23.7.2020, ante a real possibilidade de as partes conciliarem, com base na nova lei processual vigente, que prima pelo desfecho amigável e consensual dos conflitos, de remessa dos autos ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec);
- Setembro/2020 -Admissão da OAB -Seccional/RO como amicus curiae no processo;
- Março/2021 -Reunião telepresencial com o Ministério Público Federal para tentativa de conciliação entre as partes. (grifo nosso)

17.4.14. Portanto, reforça-se, que a responsabilidade administrativa e financeira do Hospital Regional de Guajará-Mirim, no exercício de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2018, **era** de Guajará-Mirim, pois a atenção hospitalar da Secretaria de Estado da Saúde (SESAU), de responsabilidade pactuadas perante as CIBs, estava constituída por 9 hospitais, além de leitos contratualizados e leitos do município de Vilhena, que recebe contrapartida do estado.

17.4.14.1.É o que consta sobre a atenção hospitalar da SESAU-2018, no item 3.2 do Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde de Rondônia, disponível em <http://www.conass.org.br/planos-estaduais-educacao-permanente/PEEPS-RO.pdf>:

A SESAU tem responsabilidades pactuadas junto as Comissões Intergestores, contando com uma Rede Hospitalar própria, as quais atuam como referência estadual de média e alta complexidade, constituída por 9 hospitais, que juntos somam 1.453 leitos. Acresce a este total, 232 contratualidades e 10 leitos do município de Vilhena, para o qual o Estado contribui com contrapartida, totalizando 1.589 leitos. A SESAU disponibiliza ainda, para a assistência domiciliar no município de Porto Velho, um total de 270 leitos de referência para pacientes desospitalizados. [...]

17.4.15.Outro fato complicador, segundo alega a própria defesa, frente a crescente despesa municipal com a prestação dos serviços de saúde pública e que não pode ser desprezada, é a extrema limitação de fazer crescer a arrecadação própria.

[...]

17.4.15.2.Iso porque o município sempre enfrenta sérias dificuldades em exercer a sua plena competência tributária na busca de aumentar sua receita, em razão de 93% (noventa e três por cento) de sua área territorial ser constituída pelas seguintes unidades de conservação ambiental:

- Parque Nacional da Serra da Cutia (PARNA);
- Parque Nacional de Pacaás Novos (PARNA);
- Parque Estadual de Guajará-Mirim (PES);
- Reserva Biológica Rio Ouro Preto (Rebio);
- Reserva Biológica Traçadal (Rebio);
- Reserva Extrativista do Rio Cautário (RESEX);
- Reserva Extrativista Barreiro das Antas (RESEX);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- Reserva Extrativista Rio Ouro Preto (RESEX);
- Reserva Extrativista Rio Pacaás Novos (RESEX).

17.4.15.3.E, como pontuado, esse fato inviabiliza o investimento em setores que proporcionariam desenvolvimento para a região, geração de emprego e renda e, conseqüentemente, resultaria em incremento na arrecadação de sua receita para fazer frente às crescentes despesas públicas.

17.4.16. Ademais, conforme apresentado no item 17.3.2.18, outra variável que não pode ser desprezada para a análise é o porte do hospital. 17.4.16.1. No caso de Guajará-Mirim, o Hospital Regional do Perpétuo Socorro é de porte médio, por possuir capacidade instalada de 56 leitos, que, diga-se de passagem, sempre foram, e são, insuficientes para acolher toda a exponencial demanda existente na região por leitos hospitalares e atendimentos médicos.

17.4.17. Em síntese, o planejamento de ações no Sistema Único de Saúde, em âmbito local, depende dos recursos próprios do município e, sempre dependerá, dos recursos repassados pela União e pelo estado, além da celebração de convênios –registre-se, porque de extremo relevo, são recursos demorados e custosos para receber.

17.4.18. Portanto, considerando os critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, a competência comum nas demandas prestacionais na área de saúde pública foi repartida entre os entes da Federação.

17.4.18.1. Logo, a manutenção de unidade hospitalar por parte do município, sem que haja a devida contrapartida, acaba por penalizar a parte mais frágil do sistema, o que contamina todas as finanças do município e gera desequilíbrio na relação obrigacional entre os entes integrantes da Federação.

17.4.19. Prosseguindo com a necessária análise fática e contextual do caso, quando comparada a aplicação de recursos públicos na atenção à área da saúde pública de Guajará-Mirim com a de municípios com o mesmo porte¹⁰, Guajará-Mirim é o que possui maior índice de aplicação de recursos em saúde.

[...]

17.4.20. Nota-se que Guajará-Mirim, em comparação com os Municípios de Buritis, Jaru, Machadinho D'Oeste e Pimenta Bueno, à exceção do exercício de 2016, **é o que apresenta os maiores índices de aplicação na Saúde**, e, repita-se, sem levar em

¹⁰ Critério populacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

consideração a limitação para expansão em suas receitas em razão das reservas ambientais consumirem 93% do seu território.

17.4.21. Pontue-se mais uma vez, que Guajará-Mirim em comparação com aqueles municípios que possuem unidades hospitalares na sua estrutura administrativa (Vilhena, Rolim de Moura, Ouro Preto do Oeste, Jaru, Ji-Paraná, Colorado do Oeste e Ariquemes) foi o que apresentou maior percentual de aplicação em saúde pública.

[...]

17.4.21.1. Destaca-se que nos exercícios de 2017 e 2018, como demonstra o Gráfico 4, a aplicação **superou o dobro** do mínimo constitucional de 15% (quinze por cento).

17.4.22. Percebe-se, ainda, pelo gráfico, como relatado no item 17.3.2.17, que os municípios que aplicaram percentual próximo a 30% -percentual atingido no caso em exame, obtiveram recursos que integram a base de cálculo para aplicação mínima em ASPS superiores aos arrecadados por Guajará-Mirim.[...]

17.4.22.1. Isso demonstra, de forma evidente, o sacrifício financeiro para manter a unidade hospitalar em pleno funcionamento e o inevitável comprometimento de suas finanças.

17.4.23. Diante desse cenário, e pelos fatos/dados robustamente demonstrados ao longo da instrução processual, evidencia-se que a prestação de ações e serviços públicos de saúde suportado pela Administração Municipal, em especial, aquelas que vão além de sua responsabilidade pelo pacto federativo do SUS, comprometeu sobremaneira as finanças públicas, pois demandou que vultosos recursos públicos fossem destinados a **garantir a continuidade** da prestação desses serviços vitais para se assegurar a dignidade da pessoa humana de seus munícipes e daqueles que para lá se socorriam em busca de atendimento médico e hospitalar.

17.4.24. O resultado desse grande esforço, **para manter** a prestação dos serviços de saúde, redundou em insuficiência financeira para fazer frente aos compromissos assumidos, inclusive, na área da Saúde.

17.4.25. É digno de nota ainda, que, nos registros oficiais, consta que o Fundo Municipal de Saúde, no exercício de 2018, pagou despesas a título de Pessoal e Encargos Sociais no montante de R\$14.945.016,78, consoante Balanço Orçamentário acostado à pág. 70 dos autos 1107/2019¹¹.

¹¹ Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde, exercício de 2018 (ID=754081)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

17.4.26. Nesse contexto, salienta-se a ação em trâmite no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado em que se discute a responsabilidade pela gestão dos serviços de saúde de média e alta complexidade, prestados no Hospital Regional, e que até o momento se **tem registrado provimento favorável** ao Município de Guajará-Mirim, não havendo dúvida de que essa responsabilidade onera, como restou evidenciado, sobremaneira o Tesouro daquela municipalidade.

17.4.27. Nesse ponto, salienta-se que as argumentações dos responsáveis são pertinentes, haja vista que a jurisprudência deste Tribunal de Contas, **em casos excepcionais, como este**, tem levado em consideração a avaliação histórica do comportamento da Administração quanto à realização de esforço para reconduzir as despesas aos limites e disposições legais.

17.4.28. E, comprovada a existência de justa causa, **excepcionalmente**, releva-se o impacto do déficit financeiro nas contas do município, ante a inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor, bem como pelo histórico de evidências de medidas adotadas voltadas aos ajustes necessários.

17.4.29. Justamente essa avaliação da conjuntura que se explica para considerar melhor a decisão desta Corte de Contas sobre os resultados alcançados pela gestão.

17.4.30. Ainda, conforme análise comparativa entre os exercícios de 2018 e 2019, **houve expressiva redução da insuficiência financeira apurada em 2019 (R\$489.136,63) em comparação com a de 2018 que foi de R\$7.290.975,66**. E, nos anos anteriores, ou seja, até o exercício de 2017, em que a metodologia aplicada considerava os recursos vinculados como um todo e a possibilidade de que poderiam amparar a insuficiência financeira nos recursos não vinculados, observa-se a situação negativa das finanças do município, a exceção do exercício financeiro de 2017, que foi superavitário, em razão da repatrição de receita ocorrida no âmbito da União, conforme demonstrado no gráfico a seguir: [...]

17.4.31. Assim, não há como desconsiderar os fatos narrados e comprovados pelo gestor.

17.4.32. A situação pela qual Guajará-Mirim passava (passa) é insustentável e, justamente por não negligenciar o direito à saúde de sua população e região, pois, conforme dito, também atende os munícipes de Nova Mamoré, os indígenas e os moradores das cidades bolivianas de Guayaramerín e Riberalta, além de alguns distritos de Porto velho, com a manutenção de unidade hospitalar de porte médio, mesmo sem capacidade financeira para tal encargo.

17.4.33. Portanto, não se poderia exigir postura diversa daquela adotada pelo gestor, pois ao continuar a prestar assistência à saúde,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

tanto da população local, quanto às das adjacências, evitou deixar todos desassistidos e abandonados à própria sorte e não lhes negou o acesso a um direito básico—manutenção da própria vida, mesmo que em detrimento do comprometimento das finanças públicas.

17.4.34. Ademais, cabe lembrar que o Município de Guajará-Mirim que ainda se recuperava dos danos sociais e econômicos decorrentes da cheia histórica da Bacia do Rio Madeira ocorrida em 2014, enfrentou, no exercício de 2018, inundações provocadas pelo Rio Mamoré, tendo a Administração Municipal declarado Situação de Emergência (Decreto 11.396/GAB-PREF/1879), que teve o seu reconhecimento federal pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio da Portaria nº 125, de 3 de maio de 2018.

17.4.34.1. Do formulário de informação do desastre (FIDE) do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)⁸¹, consta o registro de “danos humanos em relação a saúde e bem estar da população atingida”, com relatos de “casos de diarreias, dengue, leishmaniose, hepatite virais, entre outros”, o que conseqüentemente contribuiu para o agravamento do desequilíbrio financeiro evidenciado na área da Saúde.

17.4.35. Desse modo, considerando todo o histórico dos atos praticados na curta gestão do prestador das Contas –porque eleito em pleito suplementar devido a manutenção pelo TSE do indeferimento do registro do candidato mais votado na eleição de 2016, e do gravoso e conhecido acervo de contas rejeitadas de seus antecessores, é que não considero ser medida proporcional e razoável impor o ônus da rejeição das contas anuais.

17.4.36. A rigor, o gestor demonstrou ter empreendido esforço hercúleo para a melhoria da gestão municipal, tanto nas presentes contas, como nas do exercício anterior, de modo que, **diante da situação excepcional evidenciada**, conseguiu, à exceção dos restos a pagar, cumprir todos os índices constitucionais e limites legais, além de apresentar a melhoria nos indicadores de gestão do município.

17.4.37. Assim, considerando todo o exposto, entendo que o achado A3 deve ser, **no presente caso, e de forma excepcional**, relevado para não atrair juízo de emissão de parecer prévio pela reprovação das presentes contas pelo Poder Legislativo municipal.

17.4.38. Contudo, se faz necessário -para que não ocorra o que se presenciou nos presentes autos, em que o gestor enfrentou sérias dificuldades em segregar e buscar reparação pelos valores despendidos na prestação dos serviços de saúde que não era de responsabilidade municipal -**que seja determinado, com efeito imediato**, aos atuais gestores do município (Prefeito, Secretário de Saúde e Controle Interno) que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

•nas próximas prestações de contas de governo, **sejam apresentadas, de forma segregada, as informações concernentes à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos e Saúde de baixa, média e alta complexidades, com a identificação das respectivas fontes de recursos, além de especificar os atendimentos a pessoas não residentes no município**

17.4.38.1.Com tal medida, ficará evidenciado o montante de recursos aplicados na cobertura de despesas que não são de responsabilidade do município, o que, certamente facilitará a busca pelo devido ressarcimento dos valores despendidos. (Grifos no original).

Ademais, da Declaração de Voto do Conselheiro Edilson de Sousa Silva, exarada naqueles mesmos autos (Processo n. 997/2019), cujos excertos trago oportunamente à colação, depreende-se o registro de vários precedentes aplicáveis ao caso concreto, o que robusteceu ainda mais o entendimento ministerial de que as contas em questão merecem, excepcionalmente e pelos mesmos fundamentos, receber Parecer Prévio pela aprovação, *litteris*:

40. Nota-se que as argumentações apresentadas são pertinentes, haja vista que o Tribunal de Contas, **em casos excepcionais, como este**, tem levado em consideração a avaliação histórica do comportamento dos gestores que estão à frente da Administração quanto à realização de esforço para reconduzir as despesas aos limites e disposições legais estabelecidas.

41. Assim, resta comprovada a existência de justa causa, **excepcionalmente**, releva-se o impacto do déficit financeiro nas contas do município, **ante a inexigibilidade de conduta diversa por parte do gestor, bem como pelo histórico de evidências de medidas adotadas voltadas aos ajustes necessários**.

42. É o que se vê quando nos deparamos com a expressiva redução da insuficiência financeira entre os exercícios de 2018 e 2019.

43. No ano de 2019 fora apurada insuficiência financeira de R\$ 489.136,63, ao passo que no ano de 2018 foi de R\$ 7.290.975,66, é o que se verifica no Gráfico 8, linha 17.4.30, do voto do e. Relator.

[...]

62. Diante desse cenário, nota-se que o intuito da norma é que seja dada importância significativa ao entendimento dominante nos tribunais sobre certos temas, a fim de manter a uniformização dos julgados, ou seja, estável, íntegra e coerente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

63. Isso porque a ordem jurídica deve ser pautada na certeza e dotada de estabilidade, que é fundamental para o desenvolvimento de um sistema eficaz de valorização e atenção aos precedentes.

64. No voto vista que proferi nos autos n. 00476/2017, argumentei que não se está **afastando a liberdade do julgador em decidir** sobre determinado caso concreto, a legislação exige somente que seja **observado os precedentes para que não haja a criação de norma específica para cada hipótese concreta**.

65. Contudo, a liberdade de decidir **deve** vir acompanhada do *distinguishing*, como forma de fundamentar os motivos que o levaram ao entendimento de forma distinta e conseqüentemente a não aplicação de precedentes firmados anteriormente. É um método de comparação ou confronto entre o caso que se analisa e o precedente.

66. No caso em apreço, restou plenamente demonstrado o *distinguishing*, vez que constam nos autos elementos probatórios suficientes de que o gestor empreendeu esforço hercúleo para a melhoria da gestão municipal, tanto nas presentes contas, como nas do exercício anterior, de modo que, **diante da situação excepcional evidenciada**, conseguiu, à exceção dos restos a pagar, **cumprir todos** os índices constitucionais e limites legais, além de apresentar a melhoria nos indicadores de gestão do município, de forma que presente está a justa causa.

67. A fim de convencê-los e de demonstrar que não estamos dando ao caso tratamento diferenciado, cito o julgado do processo n. 2176/2018, de Relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves, que trata da Prestação de Contas do Município de Ariquemes em que, pela excepcionalidade que a causa se mostrou, em relação ao déficit financeiro que demandaria um juízo de reprovação, porém, foi levado em consideração em como a gestão à época recebeu a administração da gestão passada.

68. Nesse caso que cito, foi herdada uma dívida da gestão anterior na ordem de 10.187.575,66, e o gestor à época não conseguiu reduzir e, se fosse aplicado a lei pela lei, a jurisprudência pela jurisprudência, as contas deveriam ser reprovadas.

69. Em uma análise, foi constatado que houve uma redução desse déficit de 88% e concluiu o ano de 2018 com um superávit por fonte na ordem de pouco mais de 3 milhões.

70. Naquela oportunidade frisei que existia **justa causa** e que por essa razão, ainda que a Corte tenha o entendimento firme na rejeição das contas que apresentam déficit, mas há também entendimento de que o filme (histórico) em que é tirado, essa radiografia na passagem de um exercício para o outro em que resta evidente o comprometimento do gestor, a aprovação das contas com ressalvas é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

medida que se impõe, **o que foi decidido à unanimidade**. Segue a ementa:

CONSTITUCIONAL. CONTAS ANUAIS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE ARIQUEMES. EXERCÍCIO DE 2017. **PRIMEIRO ANO DE MANDATO**. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUPERAVITÁRIA. RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO ALCANÇADOS. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES FORMAIS NA AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO (BGM) E NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. DÉFICIT FINANCEIRO POR FONTE. IMPROPRIEDADE GRAVE. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO, COM RESSALVAS DAS CONTAS. DETERMINAÇÕES LEGAIS. ENCAMINHAMENTO AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, PARA APRECIACÃO E JULGAMENTO.

1. Os demonstrativos contábeis indicam que o Município aplicou 34,27% (trinta e quatro vírgula vinte e sete por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 76,90% (setenta e seis vírgula noventa por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 31,49% (trinta e um vírgula quarenta e nove por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; repassou 5,98% (cinco vírgula noventa e oito por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

2. Restaram comprovadas as impropriedades de caráter formal, tais como: (i) inconsistências nas informações contábeis; (ii) subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios; (iii) representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias; (iv) não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA); (v) superestimação da receita estimada na LOA; (vi) excesso de alterações orçamentárias; (vii) não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais; (viii) não atendimento de algumas determinações e recomendações do TCE; e (ix) renúncia de receita sem atendimento às disposições legais.

3. *In casu*, as inconsistências contábeis e demais impropriedades de cunho formal, não têm o condão de macular os resultados apresentados pela Administração Municipal, por não terem efeitos generalizados; a despesa com pessoal acima do limite máximo, reduzida no exercício de 2018 para o percentual de 49,67%



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(quarenta e nove vírgula sessenta e sete por cento), consoante se vê do Acórdão APL-TC 00377/19; e a insuficiência financeira por fonte de recursos, no percentual de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) da receita arrecadada no exercício que, per si, **tem o condão de macular contas, todavia, mitigada, no caso concreto, por se tratar de herança negativa da administração passada, reduzida em 88% (oitenta e oito por cento), no primeiro ano de mandato (2017), e equilibrada no exercício de 2018 (Acórdão APL-TC 00377/19); aliados ao cumprimento dos índices constitucionais e legais, evidenciados ao longo do voto, ensejam a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, a teor do idêntico precedente: Processo n. 1903/2018-TCE-RO-PLENO, contas anuais de 2017, do Município de Urupá, relatado pelo e. Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao e. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, aprovado à unanimidade.**

4. Determinações para correções e prevenções.

5. Encaminhamento ao Poder Legislativo Municipal para apreciação e julgamento, após o trânsito em julgado

6. Arquivamento.

(Prestação de contas de gestão. Processo n. 2176/2018, de Relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves) (grifou-se)

71. Nesta mesma esteira, cito também o processo 1903/2018, de relatoria do Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, **também acompanhado à unanimidade:**

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A EDUCAÇÃO, SAÚDE, GASTOS COM PESSOAL E REPASSE AO LEGISLATIVO. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUPERAVITÁRIA. CUMPRIMENTO DAS METAS FIXADAS NA LDO PARA OS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO. DÉFICIT FINANCEIRO POR FONTE. GRAVE IRREGULARIDADE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS. DETERMINAÇÕES. PRECEDENTES.

1. Restou evidenciado nos autos o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

educação (27,71% na MDE e 60,93% no FUNDEB – valorização do magistério); à saúde (24,29%); gasto com pessoal (47,98%); e repasse ao Legislativo (6,61%).

2. O município encerrou o exercício com déficit financeiro apurado mediante a verificação de disponibilidade financeira por fonte de recursos. **Esta irregularidade, por si, tem o condão de macular as contas, todavia, no caso concreto, o seu efeito deve ser mitigado, uma vez que o gestor comprovou que conseguiu reduzir o déficit do exercício anterior em mais de 60%, demonstrando que sua gestão foi eficiente.**

3. A cobrança judicial e administrativa da dívida ativa mostrou-se insatisfatória.

4. Não obstante o cumprimento dos índices constitucionais, o desequilíbrio das contas públicas, enseja a emissão de parecer desfavorável à aprovação.

(Prestação de contas de gestão. Processo n. 1903/2018, de Relatoria do Conselheiro Substituto Omar Pires Dias) (grifou-se).

72. Observa-se que a Corte tem se debruçado em prestações de contas que demandam uma atenção especial em virtude de questões excepcionais, alheias a vontade do gestor.

73. Por estarmos diante do mesmo caso, é imperioso que a análise seja voltada de maneira atenta às provas dos autos, considerando os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, além de **considerar as circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, conforme preceitua o art. 22 da LINDB, para que não seja cometida nenhuma injustiça no julgamento em apreço.

74. Para concluir, entendo por bem chamar a atenção para a determinação constante no item II da parte dispositiva do voto condutor.

75. É de suma importância que a atual gestão do município de Guajará-Mirim adote medidas de maneira imediata para que nas próximas prestações de contas, os dados sejam apresentados de forma individualizada a fim de pontuar o que diz respeito as informações concernentes à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos e Saúde de baixa, média e alta complexidades, com a identificação das respectivas fontes de recursos, além de especificar os atendimentos dado as pessoas não residentes no município.



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

76. É essa informação que irá mostrar todo o dispêndio suportado pelo município, e que deveria ser arcado pelo governo estadual. (Grifos no original).

Vale ainda registrar, a título de esclarecimento, que na Prestação de Contas referente ao exercício de 2020 (Processo n. 967/21), já apreciada pela Corte com Parecer Prévio pela aprovação (Parecer Prévio n. 63/21-Pleno e Acórdão n. 339/21-Pleno), apurou-se o superávit financeiro do Município nas fontes livres, no valor de R\$ 2.073.777,74, o que demonstra que, no ano subsequente, coincidente com o fim do mandato, houve obediência ao artigo 1º, §1º, e à regra de fim de mandato insculpida no artigo 42, ambos da Lei Complementar n. 101/2000.

Por óbvio, não se olvida que a apreciação que se realiza em processos de contas de governo anuais deve levar em consideração os resultados obtidos em cada exercício, todavia, *in casu*, em razão de aludida excepcionalidade, bem como por força do atraso na apreciação destas contas (2019) pelo Tribunal, a par da necessária comparação com o parâmetro de exame adotado no exercício anterior, foi também possível conhecer os resultados obtidos no exercício subsequente ao ora analisado, e, conseqüentemente, robustecer o entendimento de que a gestão do Chefe do Poder Executivo, Sr. Cícero Alves de Noronha Filho, findou por conseguir o saneamento integral da insuficiência financeira durante seu mandato.

Sem embargo, considerando que não houve tempo hábil para a apresentação, de forma segregada e detalhada, dos gastos que acometeram a saúde financeira do Município nos exercícios de 2018 e 2019, cabe salientar que a questão já foi objeto da determinação constante no item II do Acórdão 161/21-Pleno, datado de 08.07.2021, no sentido da ***“adoção imediata de medidas para que as futuras prestações de contas de governo apresentem, de forma segregada, as informações concernentes à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos e Saúde de baixa, média e alta complexidades, com a identificação das respectivas fontes de recursos, além de especificar os atendimentos a pessoas não residentes no município”***.



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

Doutro giro, além do déficit financeiro apurado ao fim do exercício de 2019, há outros dois pontos importantes a serem considerados nesta ocasião, os quais, como já sinalizado e pelas mesmas razões, também merecem ser excepcionalmente relevados.

Quanto ao primeiro, trata-se das despesas com pessoal (R\$ 48.343.050,79), as quais, conforme se depreende destes autos, atingiram ao final do exercício de 2019 55,70% da RCL (R\$ 86.788.196,61), ultrapassando em 1,70% o limite legal (54%) e em 0,35% o índice gasto pelo Município no exercício anterior (55,35%). Já o segundo, refere-se à inadimplência das contribuições previdenciárias no exercício de 2019, no valor de R\$ 3.232.609,72.

Sobre esses dois pontos, o corpo técnico também se manifestou no exame complementar, à luz do Documento n. 06771/21 (defesa complementar), e do entendimento assentado no Acórdão APL-TC 00161/21 (Processo n. 00997/19), tendo concluído que a situação observada no município *“contribui para inflar o percentual das despesas com pessoal e aumentar a carga da contribuição previdenciária patronal devida pelo ente tanto ao RPPS¹² quanto ao INSS¹³, afetando por conseguinte, de forma sistêmica, o adimplemento das contribuições previdenciárias, seja pela ausência de recursos para pagamento quanto pela sobrecarga das obrigações patronais.”*

Ainda nesse sentido, a Unidade técnica asseverou:

À luz do que foi assentado no Processo n. 00997/19 não há como opinarmos de modo diferente, pois embora não seja possível identificar o que foi pago no exercício de 2019 com recursos próprios da Prefeitura Municipal nas despesas realizadas com atendimento básico de saúde e nas despesas com os procedimentos de alta e média complexidade de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia sem a correspondente contrapartida, sabe-se que os efeitos destes últimos dispêndios tem potencial para reverberar nos índices de despesa com pessoal, na saúde financeira e na

¹² Regime Próprio de Previdência Social.

¹³ Instituto Nacional de Seguro Social.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

capacidade de pagamento das obrigações previdenciárias. (Grifei).

Nesta mesma linha de raciocínio, diante da permanência das mesmas condições desfavoráveis que prejudicaram o município no ano pretérito, as quais fundamentaram a excepcional aprovação com ressalvas das contas de Guajará-Mirim, exercício de 2018, e, considerando o impacto sistêmico que tais circunstâncias acarretaram na execução do orçamento, este órgão ministerial, buscando manter a coerência das deliberações do egrégio Tribunal Pleno, opina no sentido de que a responsabilidade sobre a extrapolação do índice de despesas com pessoal e sobre a inadimplência das contribuições previdenciárias seja relevada também nas contas do exercício de 2019.

A robustecer esse entendimento, cabe ressaltar, tal qual verificado em relação à insuficiência financeira, que nas contas do ano subsequente (2020) ambos os achados foram eliminados, tendo o município encerrado o exercício de 2020 com despesas com pessoal (R\$ 55.106.181,22) na proporção de 51,90% da RCL (R\$ 106.123.197,40) e com a gestão previdenciária em conformidade com as disposições do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial).

Sem mais delongas e ante todo o exposto, manifesta-se esta Procuradoria-Geral de Contas, modificando o entendimento antes externado por meio do Parecer n. 63/2021-GPGMPC (ID 1016280), pelos fundamentos expostos neste opinativo, no sentido de que as contas do Chefe do Poder Executivo de Guajará-Mirim, exercício de 2019, prestadas pelo Sr. Cícero Alves de Noronha Filho, estão aptas a receber, excepcionalmente, Parecer Prévio pela aprovação,¹⁴ nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 1º, inciso III, da Lei Complementar nº

¹⁴ Pela atual dicção do artigo 47 do Regimento Interno (redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO), não cabem mais ressalvas em contas de governo.



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

154/1996, sem prejuízo das providências pugnadas nos itens II e IV da manifestação ministerial antecedente.¹⁵

Este é o parecer.

Porto Velho, 05 de abril de 2022.

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

¹⁵ Deixa-se de reiterar o item III, em razão de mesmas dificuldades consideradas pelo Tribunal ao apreciar as Contas do exercício de 2018, sob o pálio de inexigibilidade de conduta diversa.

Em 5 de Abril de 2022



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS