



<b>PROCESSO:</b>	<a href="#">01538/2019</a>
<b>UNIDADE:</b>	Prefeitura Municipal de Costa Marques
<b>INTERESSADO:</b>	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
<b>ASSUNTO:</b>	Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal – Exercício 2018
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Vagner Miranda da Silva - 692.616.362-68 - Prefeito Municipal Leonice Ferreira de Lima - 972.211.802-10 - Controladora do Município
<b>VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:</b>	R\$38.461.580,90 - Receita arrecadada
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

### **INTRODUÇÃO**

Trata-se da apresentação de possíveis distorções e irregularidades identificadas no trabalho de auditoria de revisão limitada realizada sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCEM) de Costa Marques e tem por objetivo a coleta de esclarecimento da Administração.

Destacamos que a responsabilidade por prestar contas é privativa do Prefeito, por força do art. 68 da Lei Orgânica do Município de Costa Marques, assim, a solicitação de esclarecimentos à equipe técnica da Administração Municipal (contador e controlador interno) têm a finalidade apenas de coletar de informações técnicas que confirme ou existência das possíveis distorções e impropriedades que são de responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal, o qual, como autoridade máxima na Administração Municipal detêm da competência de instituir os controles necessários para garantir a adequada prestação de contas.

O trabalho não objetiva apuração de conduta e nexos de causalidade das eventuais distorções e impropriedades encontradas nas auditorias sobre a PCCEM, pois, trata-se de trabalho de certificação e visa exclusivamente expressar opinião sobre adequada representação do Balanço Geral do Município (BGM) e a conformidade da execução orçamentária e fiscal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOTCERO).

Os achados de auditoria apresentados neste relatório podem ser categorizados em: distorções de saldos contábeis nas demonstrações contábeis; ausência de controles internos adequados à asseguarção da correta divulgação das informações contábeis; e impropriedades na execução dos orçamentos e gestão fiscal.



Assim, se faz necessária a manifestação técnica para esclarecer possíveis descumprimentos da gestão orçamentária e financeira e o cumprimento das leis, a qual compete à Controladoria Geral do Município, responsável pela orientação e supervisão dos controles administrativos que garantem a legalidade dos atos da Administração e a eficiência da gestão, portanto todos para os achados de auditoria será solicitada a manifestação da Sra. Leonice Ferreira de Lima, relativamente aos achados [A1](#) e [A2](#).

## 2. ACHADOS DE AUDITORIA

### A1. Excesso de alterações orçamentárias

#### Situação encontrada:

O princípio da programação orçamentária é estruturado a partir de projetos e atividades, vinculados a Programas, estes, por sua vez, provenientes do planejamento plurianual. Existem, portanto vinculações orçamentárias para a aplicação dos recursos que devem obedecer a compatibilidade entre os Planos e atendimento dos objetivos da Administração no curto e médio prazo.

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 programação orçamentária.

As constantes modificações na Lei Orçamentária Anual no decorrer do exercício financeiro desarticulam o planejamento, elevando os riscos de descontinuidade de serviços essenciais, do não alcance das metas previstas e da baixa efetividade das políticas públicas.

Para compreender se as alterações orçamentárias foram excessivas, necessário se faz analisar se houve mudança da programação, com foco nas fontes utilizadas:

- Superávit Financeiro: o superávit financeiro é apurado no encerramento do exercício, momento em que a LOA, bem como a programação do exercício, já estão aprovados, portanto, a utilização dessa fonte não altera a programação original, apenas a incrementa;
- Anulação de Dotação: representa mudança de prioridade no gasto governamental, causando de modo direto a mudança na programação já estabelecida;
- Operações de Crédito: não altera a dotação inicial pois incrementa o orçamento, contudo é uma fonte previsível, isto é, a programação do orçamento pode prever a realização de operação de créditos;
- Recursos Vinculados: são oriundos de convênios (União/Estado) que não foram previstos no orçamento, e, por se tratar de transferências voluntárias, o município não pode incluir sua previsão na LOA, sob pena de superestimação da arrecadação.

Portanto, para verificação de excesso, apuramos o percentual de cancelamento/mudança da programação (Anulação de Dotação), conforme segue:

Descrição	Valor (R\$)	%
Dotação Inicial	28.333.300,16	100,00
( + ) Créditos Suplementares	6.230.136,52	21,99



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE  
COORDENADORIA DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

( + ) Créditos Especiais	13.744.188,25	48,51
( + ) Créditos Extraordinários	0,00	0,00
<b>Total de Créditos Adicionais abertos no período</b>	<b>19.974.324,77</b>	<b>70,50</b>
<b>Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias</b>		
Dotação inicial (LOA) (a)	28.333.300,16	100,00
Anulações de dotação (b)	6.414.236,52	22,64
Operações de créditos (c)	0,00	0,00
Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)	6.414.236,52	22,64
<b>Situação (Se d &gt; 20% "Excesso de alterações"; Se d &lt;= 20% "Não houve excesso")</b>		<b>Excesso de alterações</b>

Verificamos que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R\$ 19.974.324,77, sendo que deste total o valor de R\$ 6.414.236,52 corresponde a fontes previsíveis (anulação de despesa), o equivalente a 22,64% do orçamento inicial (R\$ 28.333.300,16) contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para mudança da programação orçamentária.

**Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- TC-18 (demonstrativos das alterações orçamentárias).

**Critério de Auditoria:**

- Jurisprudência TCE/RO - Decisão n. 232/2011 - Pleno (Processo nº 1133/2011).

**Evidências:**

- TC-18 (demonstrativos das alterações orçamentárias).

**Possíveis Causas:**

- Falha no planejamento orçamentário;  
- Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes.

**Possíveis Efeitos:**

- Distorção dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento.

**Encaminhamento:**

- Promover os esclarecimentos dos responsáveis.

**A2. Não atendimento das determinações e recomendações**

**Situação encontrada:**

Na avaliação do cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo Municipal de exercícios anteriores desta Administração, restaram identificadas as seguintes situações:

a) **(Acórdão APL-TC 00507/18, Item IV – Processo nº 1674/18)** Determinar, a Senhora Leonice Ferreira de Lima - Controladora, ou quem vier a substituí-la, que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados 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, nos termos do art. 51 da Constituição Estadual c/c o art. 9º, inciso II, da Lei Complementar nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE  
COORDENADORIA DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

154/96, devendo reportar a este Tribunal ao constatar quaisquer irregularidades, sob pena de responsabilização solidária, sem prejuízo da aplicação de sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** O relatório de Auditoria apresentado (ID 768664) não abordou as determinações referentes ao Acórdão APL-TC 00507/18 (Proc. 1674/18).

- b) **(Acórdão APL-TC 00507/18, Item VI - Processo nº 1674/18)** VI - Determinar, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques /RO, Senhor Vagner Miranda da Silva ou quem vier a substituí-lo, para que observe a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Levando em consideração os procedimentos executados (achado de auditoria A1), a Administração no exercício de 2018 realizou alterações por fontes previsíveis acima do limite considerado razoável.

- c) **(Acórdão APL-TC 00185/18, Item III, alínea “b” - Processo nº 2024/17)** Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas: i. estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda; ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal; iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização; iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município; v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88; vi. realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal; vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão; viii. criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como de sua entrega aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros; ix. adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do art. 10 da Lei Federal n. 8.429/1992; x. criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345 e em consonância com a Lei Federal n. 5.194/1966;



**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Verificamos que não foi apresentado o plano de ação, constando apenas a informação no relatório de auditoria que o município passou a investir na capacitação de servidores, promover a atualização do código tributário por meio da lei municipal, e a trabalhar na hipótese da realização de concurso público para contratação de pessoal, de modo que esperam que no exercício de 2019 atendam integralmente a determinação.

- d) (**Acórdão APL-TC 00185/18, Item III, alínea “f” - Processo nº 2024/17**) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou quem lhe vier a substituir ou suceder, que atente para o cumprimento das decisões da Corte, especialmente quanto à utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, sob pena de configurar descumprimento das decisões da Corte de Contas, o que poderá ensejar, per si, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Não foi abordado sobre o cumprimento da determinação no relatório de auditoria, bem como não foi apresentado qualquer documentação que comprove seu atendimento.

- e) (**Acórdão APL-TC 00185/18, Item IV - Processo nº 2024/17**) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente: a) rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõem a Unidade Consolidada do Município, contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) procedimentos de conciliação; (ii) controle e registro contábil; (iii) atribuição e competência; (iv) requisitos das informações; (v) fluxograma das atividades; e (vi) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público; b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público; c) manual de procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) fluxograma das atividades; (iv) requisitos das informações; e (v) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público; d) manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de



informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (vi) lista de verificação para o encerramento do exercício e (vii) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis; e) manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (ii) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (iii) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (iv) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (v) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (vi) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (vii) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Conforme informado no relatório de auditoria, as determinações contidas no item IV não foram atendidas, ademais, ressaltam que somente o gestor informou que junto de uma equipe técnica estudam a elaboração dos manuais visando a implantação no exercício de 2019.

- f) **(Acórdão APL-TC 00217/17, Item III, alínea “a” - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18)** Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que adote medidas visando à correção e prevenção da reincidência das irregularidades apontadas no item I, alíneas “a” a “m” deste voto, sob pena de reprovação das futuras contas e aplicação das sanções previstas no art. 55, VII da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, pelo descumprimento de determinações desta Corte;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Verificamos que dos itens apontados na determinação, persistiram as seguintes irregularidades: i. Envio intempestivo de balancetes; ii. Alteração excessiva do orçamento; iii. Envio intempestivo dos demonstrativos mensais do MDE/Fundeb e Saúde, os quais se referem às alíneas “d”, “f”, “j” e “k” do item I do Acórdão APL-TC 217/17.

- g) **(Acórdão APL-TC 00217/17, Item III, alínea “b” - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18)** Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que promova, no exercício de 2017, a aplicação no FUNDEB do valor de R\$ 549.996,98 (quinhentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e seis reais e noventa e oito centavos), relativo ao saldo a menor apurado nas disponibilidades financeiras do Fundo em 31/12/2014, independente da aplicação obrigatória que deverá ocorrer no ano;

**Situação:** Não atendeu

**Comentários:** Considerando as aplicações no Fundeb nos exercícios de 2017 (94,26%) e 2018 (96,80%), bem como por não apresentar documentação que comprove a aplicação, entendemos que a determinação não foi atendida.



- h) (**Acórdão APL-TC 00217/17, Item III, alínea “c” - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18**) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que se atente para a necessidade de inclusão no orçamento da programação decorrente de recursos vinculados, que possuem base confiável, evitando-se excessivas modificações no orçamento, atentando ao limite de 20% considerado razoável pela Corte de Contas;  
**Situação:** Não atendeu  
**Comentários:** Conforme se verifica na análise das contas do exercício de 2018, foram realizadas alterações no orçamento acima do limite considerado razoável, motivo pelo qual entendemos que a determinação não foi atendida.
- i) (**Acórdão APL-TC 00217/17, Item III, alínea “d” - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18**) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que adote o uso do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários e não tributários, independentemente do valor do crédito bem como inscrição em serviços de proteção ao crédito – SERASA;  
**Situação:** Não atendeu  
**Comentários:** Não foi abordado sobre a adoção do uso de protesto extrajudicial no relatório de auditoria, bem como não foi apresentado qualquer documentação que comprove seu atendimento.
- j) (**Acórdão APL-TC 00217/17, Item III, alínea “i” - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18**) Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Costa Marques, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que implemente as diretrizes traçadas pela Decisão Normativa n. 002/2016-TCERO, na estruturação e melhoria do órgão de controle interno;  
**Situação:** Não atendeu  
**Comentários:** Conforme informado no relatório de auditoria (ID 768664), a Administração não atendeu à Decisão Normativa nº 002/2016 ao não implementar o sistema de controle interno.
- k) (**Acórdão APL-TC 00217/17, Item IV - Processo nº 0079/16 e Processo de Fiscalização de Atos e Contratos nº 2041/18**) Determinar à Controladoria-Geral do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados 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:** Não atendeu  
**Comentários:** Verificamos que não foi apresentada qualquer medida adotada visando atender as determinações do Acórdão APL-TC 00217/17 nos relatórios de auditoria dos exercícios de 2017 (ID 605065) e 2018 (ID 768664).

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo nº 1674/18;
- Processo nº 2024/17;
- Processo nº 0079/16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE  
COORDENADORIA DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**Critério de Auditoria:**

- Parágrafo 1º do artigo 16 e caput do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96.

**Evidências:**

- Relatório de Auditoria (ID 768664);  
- TC-18 - Demonstrativos das alterações orçamentárias (ID768673).

**Possíveis Causas:**

- Negligência dos responsáveis;  
- Ausência de controles internos.

**Possíveis Efeitos:**

- Ausência de continuidade e processo de melhoria na gestão.

**Encaminhamento:**

- Promover os esclarecimentos dos responsáveis.



### 3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCM) de Costa Marques, os seguintes achados de auditoria foram identificados no trabalho:

Os resultados apresentados pela Administração quanto à execução do orçamento e gestão fiscal foram executados de acordo com os pressupostos Constitucionais e Legais?

[A1. Excesso de alterações orçamentárias](#)

[A2. Não atendimento das determinações e recomendações](#)

Concluimos que os achados apresentados no presente relatório se tratam de possíveis distorções e impropriedades, cujas situações decorrem da avaliação das informações encaminhadas ao Tribunal e dos procedimentos de auditoria realizados e tem por objetivo a coleta de esclarecimentos da Administração, a qual se dará por meio de Ofício eletrônico tendo em vista economia processual e a Súmula do TCE n. 17/2018.



#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Valdivino Crispim de Souza, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Wagner Miranda da Silva (CPF 692.616.362-68), Prefeito, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria [A1](#) e [A2](#);

4.2. Promover Mandado de Audiência da Senhora Leonice Ferreira de Lima (CPF 972.211.802-10), Controladora, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria [A1](#) e [A2](#).

Porto Velho - RO, 25 de julho de 2019.

**Jonathan de Paula Santos**  
Auditor de Controle Externo - 533  
Portaria nº. 199/2019

Supervisão,

**Gislene Rodrigues Menezes**  
Auditor de Controle Externo - 486  
Portaria nº. 199/2019

Em, 25 de Julho de 2019



**MOISÉS RODRIGUES LOPES**  
Mat. 270  
SECRETÁRIO REGIONAL DE  
CONTROLE EXTERNO DE PORTO  
VELHO

Em, 25 de Julho de 2019



**JONATHAN DE PAULA SANTOS**  
Mat. 533  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO