

Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N.: 0076/2018-GPGMPC

PROCESSO N.: 2047/2017

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO

MUNICÍPIO DE MACHADINHO DO OESTE - EXERCÍCIO DE

2016

RESPONSÁVEL: MÁRIO ALVES DA COSTA - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Tratam os autos da Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Machadinho do Oeste, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Mário Alves da Costa – Prefeito.

Os autos aportaram na Corte de Contas, tempestivamente, em 31.03.2017<sup>1</sup>, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Orgânica do TCER (LC n.º 54/96), combinado com o artigo 49, § 1º, do Regimento Interno do TCER (Resolução Administrativa n.º 05/96).

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Conforme Relatório de Acompanhamento da remessa das Contas Anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais – Exercício de 2016, extraído do SIGAP, módulo "Prestação de Contas".



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em sua análise inaugural a equipe instrutiva irrogou algumas irregularidades ao Chefe do Poder Executivo e outras a este solidariamente com o Contador, Senhor Gilberto Bones de Carvalho, e com a Controladora, Senhora Alda Maria de A. J. Miranda.

Tais irregularidades constaram do Despacho em Definição de Responsabilidade – DDR n.º 021/2017-GCVCS, e os responsáveis foram cientificados nos seguintes termos, *in verbis* (Documento ID=494312):

# DECISÃO EM DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE N°0021/2017-GCVCS

[...]

Neste sentido, determino ao DEPARTAMENTO DO PLENO, dentro de suas competências, na forma que prescreve os incisos I, II e III do art. 12 da Lei Complementar nº.154/96 e incisos I, II e III do art. 19 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e com o artigo 3º da Lei Complementar nº. 534/09, que promova a:

- I AUDIÊNCIA do Senhor MARIO ALVES DA COSTA, em conjunto com o Senhor GILBERTO BONES DE CARVALHO e a Senhora ALDA MARIA DE AZEVEDO JANUÁRIO MIRANDA, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca das seguintes infringências:
- I.1. Divergência no valor de R\$60.604.226,10 (sessenta milhões, seiscentos e quatro mil, duzentos e vinte e seis reais e dez centavos) entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis, às ocorrências foram identificas nas informações: Despesa Corrente Empenhada (R\$2.976.071,38), Variação Patrimonial Diminutiva (R\$27.870548,42), e Variação Patrimonial Aumentativa (R\$29.757.606,30).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "a", pág. 345 do Relatório Técnico);

I.2. Divergência no valor de R\$2.578.669,50 (dois milhões, quinhentos e setenta e oito mil, seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos) entre a dotação inicial aprovada na LOA (R\$64.428.587,02) e a dotação inicial informada no Balanço Orçamentário (R\$61.849.917,52).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "b", pág. 345 do Relatório Técnico);

I.3. Divergência no valor de R\$3.022.144,29 (três milhões, vinte e dois mil, cento e quarenta e quatro reais e vinte e nove centavos)



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

entre o saldo da dotação atualizada apurada (R\$91.167.302,38) e a dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário (R\$88.145.158,09).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "c", pág. 345 do Relatório Técnico);

I.4. Divergência de R\$6.291.430,01 (seis milhões, duzentos e noventa e um mil, quatrocentos e trinta reais e um centavo) entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$37.206.290,55) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$43.497.720,56).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "d", pág. 345/346 do Relatório Técnico);

I.5. Divergência no valor de R\$6.294.852,92 (seis milhões, duzentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos) entre o resultado financeiro apurado (R\$5.498.599,43) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$796.253,49).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "e" pág. 346 do Relatório Técnico);

I.6. Divergência de R\$6.468.504,91 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quatro reais e noventa e um centavos) entre a variação de caixa do período (R\$-5.498.599,43) e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$969.905,48); divergência de R\$25.811.210,13 (vinte e cinco milhões, oitocentos e onze mil, duzentos e dez reais e treze centavos) entre o Caixa e Equivalente de Caixa Inicial do Balanço Patrimonial (R\$42.704.889,98) e o Caixa e Equivalente de Caixa da DFC (R\$16.893.679,85) e divergência de R\$180.092,96 (cento e oitenta mil, noventa e dois reais e noventa e seis centavos) entre o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial (R\$43.497.720,56) e o saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$43.677.813,52).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "f", pág. 346/347 do Relatório Técnico);

I.7. Divergência no valor de R\$-55.648.500,11 (cinquenta e cinco milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e quinhentos reais e onze centavos) entre o saldo apurado da conta "Resultados Acumulados" (R\$ -20.313.083,49) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$ 35.335.416,62).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "g", pág. 347 do Relatório Técnico);

I.8. Divergência de R\$ -10.354.962,85 (dez milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e sessenta e dois reais e oitenta e cinco centavos) entre o Passivo Total de acordo com a Lei 4.320/64 (R\$ 65.555.021,28) e o Passivo Total de acordo com o MCASP ajustado (R\$75.909.984,13).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil); (item 2, subitem A1, alínea "h", pág. 347 do Relatório Técnico);

I.9. Divergência no valor de R\$22.298.080,22 (vinte e dois milhões, duzentos e noventa e oito mil e oitenta reais e vinte e dois centavos) entre o saldo apurado do "Superávit/Déficit financeiro" (R\$22.298.080,22) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro — Anexo do Balanço Patrimonial (R\$0,00 — o Quadro não foi apresentado com a Prestação de Contas).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A1, alínea "i", pág. 347/348 do Relatório Técnico);

I.10. Após o confronto do saldo das receitas informadas no SIGAP Contábil com as informações da circularização das receitas orçamentárias transferidas à entidade no período por meio do Banco do Brasil, verificou-se a subavaliação do saldo da receita orçamentária evidenciada nos demonstrativos no valor de R\$428.251,90 (quatrocentos e vinte e oito mil, duzentos e cinquenta e um reais e noventa centavos).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil) (item 2, subitem A2, pág. 349 do Relatório Técnico);

- I.11. Após a realização de procedimentos nas disponibilidades financeiras da entidade constatou-se que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontrasse superavaliado no montante de R\$31.974.923,38, em razão das seguintes ocorrências:
- a) Classificação inadequada dos recursos do RPPS na conta Caixa e Equivalente de Caixa no montante de R\$32.262.832,06 (trinta e dois milhões, duzentos e sessenta e dois mil, oitocentos e trinta e dois reais e seis centavos). Tais investimentos deveriam ser classificados na conta "Aplicações e Investimentos".
- b) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no valor de R\$95.514,99 (noventa e cinco mil, quinhentos e quatorze reais e noventa e nove centavos).
- c) Ausência de reconhecimento na contabilidade de saldo bancário informado na circularização bancária no montante de R\$543.676,65 (quinhentos e quarenta e três mil, seiscentos e setenta e seis reais e sessenta e cinco centavos).
- d) Contabilização a menor de saldo bancário informado na circularização bancária na ordem de R\$351.282,96 (trezentos e



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cinquenta e um mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos).

Critério de Auditoria: artigos 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964, c/c item 4, alínea "c", "d" e "f", da Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil); MCASP 6ª edição; NBC TSP Estrutura Conceitual. (item 2, subitem A3, pág. 350/353 do Relatório Técnico).

I.12. Da avaliação realizada no Resumo da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Município verificou-se que no mínimo o valor de R\$913.930,73 (novecentos e treze mil, novecentos e trinta reais e setenta e três centavos) inscritos em Dívida Ativa Tributária registrados no BGM não são totalmente realizáveis. Constatou-se ainda que o montante de R\$3.852.493,87 (três milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e noventa e três reais e oitenta e sete centavos) referente à Dívida Ativa não Tributária não foram registrados no BGM e que desse total ao menos R\$98.735,35 (noventa e oito mil, setecentos e trinta e cinco reais e trinta e cinco centavos) estão potencialmente prescritos Critério de Auditoria: Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89; CTN art. 139 e seguintes: MCASP 6ª Edição: NBC TSP Estrutura

Critério de Auditoria: Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89; CTN art. 139 e seguintes; MCASP 6ª Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual. (item 2, subitem A4, págs. 353/354 do Relatório Técnico).

I.13. Do procedimento de auditoria realizado acerca do passível exigível a curto prazo, identificou-se a existência de saldo passivos não contabilizados no montante de R\$5.732.398,30 (cinco milhões, setecentos e trinta e dois mil, trezentos e noventa e oito reais e trinta centavos) relativos a empenhos anulados indevidamente e empenhos realizados a menor relativos à folha de pagamento, detalhados conforme a seguir:

a) Ausência de justificativa para a anulação:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016;

Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016;

Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015;

Processo 434/2016 - Empenho 324/2016;

Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015;

Processo 71/2015 - Empenho 421/2016;

Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014;

Processo 77/2015 - Empenho 59/2016;

Processo2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016;

Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016;

Processo 434/2016 - Empenho 324/2016;

Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52 (vinte e um mil, trezentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e dois centavos), referentes às folhas de pagamento de Dezembro/2016 (R\$8.992.23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Critério de Auditoria: Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89; Resolução CFC nº 1.137/08 (Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.); MCASP; NBC TSP Estrutura Conceitual. (item 2, subitem A5, págs. 354/356 do Relatório Técnico).

- II AUDIÊNCIA do Senhor MÁRIO ALVES DA COSTA, em conjunto com a Senhora ALDA MARIA DE AZEVEDO JANUÁRIO MIRANDA, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca das seguintes infringências:
- II.1. Dos procedimentos realizados acerca da arrecadação da receita foram identificadas as seguintes deficiências atinentes à Administração Tributária:
- a) Inexistência de carreira de Procurador Municipal: No que pertence à carreira de Procurador Municipal voltado aos interesses fiscais em juízo, evidenciou-se na validação do questionário (questões 13 e 14 do QR) que a Administração não possui regulamentação estabelecendo competências e carreira;
- b) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos: No que tange à capacitação dos servidores de carreira, é importante que os agentes públicos envolvidos na gestão da receita recebam treinamento, capacitação e qualificação permanentes, visto que a mudança na legislação tributária é constante. Desse modo, com o objetivo de verificar o lapso temporal da disponibilização dos cursos de capacitação aos servidores que atuam na Administração tributária, foi realizada validação do questionário junto aos fiscais de tributos, referente à questão 12. O resultado evidenciou que a Administração não dispõe de plano de capacitação dos servidores que executam as atividades da Administração tributária.
- c) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN: Quanto à fiscalização do Imposto sobre Serviço de Sobre Qualquer Natureza
- ISSQN, verificou-se, conforme PT 3.2 Informações sobre a Fiscalização do ISSQN, que não há norma que preveja a existência de órgão, setor ou servidor responsável por apreciar as reclamações e recursos relativos ao ISS, setor específico responsável pela cobrança, assim como órgão, setor ou servidor responsável pela instrução das reclamações e recursos relativos ao ISSQN.

Critério de Auditoria: Artigo 37, XXII, e 132 da CF/88; e Art. 11 e 12 da LC nº 101/2000 (item 2, subitem A8, págs. 357/358 do Relatório Técnico);

II.2. Dos procedimentos realizados sobre a gestão da dívida ativa foi identificado a inexistência de regulamentação no âmbito do município para cobrança administrativa da dívida ativa;

Critério de Auditoria: Artigo 11 e 58 da Lei Complementar 101/2000; Artigos 37, XII, e 132 da CF/88; Artigos 3, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN; Parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- n. 9.492/97 (item 2, subitem A7, alínea "a", págs. 358/359 do Relatório Técnico);
- II.3. Dos procedimentos realizados sobre as peças orçamentárias foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA):
- a) Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município;
- b) Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;
- c) Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;
- d) Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor:
- e) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor:
- g) Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

- h) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;
- i) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;
- j) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal:
- k) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;
- Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais.
   Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;
- m) Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;
- n) Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;
- o) Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- p) Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- q) Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Critério de Auditoria: Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal; Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- Art. 2°, II, e Art. 3°, I e III, da Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO (item 2, subitem A8, págs. 360/362 do Relatório Técnico).
- II.4. Em relação à aderência às normas Constitucionais e Legais, foram encontradas as seguintes situações:
- a) Ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal):
- b) Ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- c) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);
- d) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- e) Ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- f) Ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4°, §3°, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- g) Ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (Art. 4°, "b", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- h) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- i) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- j) Ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4°, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- k) Ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5°, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal):
- I) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- m) Ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- n) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Critério de Auditoria: Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal; Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 2°, II, e Art. 3°, I e III, da Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO. (item 2, subitem A8, págs. 362/363 do Relatório Técnico).

II.5. Verificou-se que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R\$13.096.809,91 (treze milhões, noventa e seis mil, oitocentos e nove reais e noventa e um centavos) o equivalente a 21,18% do orçamento inicial (R\$61.849.917,52), contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para as alterações orçamentárias.

Critério de Auditoria: Jurisprudência TCE/RO - Decisão n. 232/2011 - Pleno (Processo nº 1133/2011). (item 2, subitem A9, págs. 364/365 do Relatório Técnico).

II.6. A Lei Municipal nº 1.425/15 (LOA) autorizou, previamente, o Poder Executivo à abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 10% (R\$6.184.991,75) do total do orçamento inicial (R\$61.849.917,52), diretamente por meio de decreto do Executivo. Entretanto, verificou-se que foram abertos com fundamento na LOA o valor de R\$10.254.280,44 (dez milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e oitenta reais e quarenta e quatro centavos), equivalente a 16,58% da dotação inicial, perfazendo um valor R\$4.069.288,69 (quatro milhões, sessenta e nove mil, duzentos e oitenta e oito reais e sessenta e nove centavos) de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização orçamentária

Critério de Auditoria: Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64. (item 2, subitem A10, págs. 366 do Relatório Técnico).

- II.7. Dos procedimentos realizados acerca da abertura dos créditos adicionais foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos:
- a) Inexistência de diretrizes/rotinas previamente estabelecidas para abertura dos créditos adicionais;
- b) Ausência de definição de metodologia da demonstração das fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais;
- c) Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa.

Critério de Auditoria: Art. 167, V e VI da Constituição Federal; Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64. (item 2, subitem A11, págs. 366/367 do Relatório Técnico).

- II.8. Em relação ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos adicionais, foram selecionados amostra para a realização dos procedimentos no montante de R\$25.196.054,22 (vinte e cinco milhões, cento e noventa e seis mil, cinquenta e quatro reais e vinte e dois centavos), representando 63% do total dos créditos adicionais abertos no período, sendo constatada as seguintes ocorrências:
- a) Créditos abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64):



Fls. n
Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Decretos		Leis		
N°	Data	N°	Data	
2691	22/02/2016	1425	14/12/2015	
2692	22/02/2016	1444	22/02/2016	
2693	22/02/2016	1445	22/02/2016	
2698	22/02/2016	1450	22/02/2016	
2702	29/02/2016	1451	29/02/2016	
2706	29/02/2016	1455	29/02/2016	
2747	30/05/2016	1493	30/05/2016	
2757	20/06/2016	1499	20/06/2016	
2767	14/07/2016	1518	12/07/2016	
2775	04/08/2016	1425	14/12/2015	
2791	05/09/2016	1527	05/09/2016	
2807	04/11/2016	1425	14/12/2015	
2808	04/11/2016	1540	04/11/2016	
2814	01/12/2016	1425	14/12/2015	
2816	29/12/2016	1520	29/12/2016	
2817	29/12/2016	1547	28/11/2016	

b) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64):

Decretos		Leis	
N°	Data	Nº	Data
2691	22/02/2016	1425	14/12/2015
2692	22/02/2016	1444	22/02/2016
2693	22/02/2016	1445	22/02/2016
2698	22/02/2016	1450	22/02/2016
2702	29/02/2016	1451	29/02/2016
2706	29/02/2016	1455	29/02/2016
2747	30/05/2016	1493	30/05/2016
2757	20/06/2016	1499	20/06/2016
2767	14/07/2016	1518	12/07/2016
2775	04/08/2016	1425	14/12/2015
2791	05/09/2016	1527	05/09/2016
2807	04/11/2016	1425	14/12/2015
2808	04/11/2016	1540	04/11/2016
2814	01/12/2016	1425	14/12/2015
2816	29/12/2016	1520	29/12/2016
2817	29/12/2016	1547	28/11/2016

c) Ausência de demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64).

Critério de Auditoria: Art. 167, V e VI da Constituição Federal; Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64. (item 2, subitem A11, págs. 367/369 do Relatório Técnico).

- II.9. Verificou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$ 5.732.398,30, equivalente a 95,31% da amostra, na forma das seguintes ocorrências:
- a) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016;

Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016;

Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015;

Processo 434/2016 - Empenho 324/2016;

Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015;

Processo 71/2015 - Empenho 421/2016;

Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014;



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Processo 77/2015 - Empenho 59/2016;

Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato:

Processo 782/2016 - Empenho 699/2016;

Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016;

Processo 434/2016 - Empenho 324/2016;

Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

c) Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de Dezembro/2016 (R\$8.992.23), e do 13º salário de 2016 (R\$12.366,29).

Critério de Auditoria: Art. 37, caput (Princípio da legalidade), da Constituição Federal; Art. 1°, §1°, da LC nº 101/2000 (Princípio da Transparência); e Art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64. (item 2, subitem A12, págs. 369/371 do Relatório Técnico).

- II.10. Dos procedimentos realizados com a finalidade de avaliar se os controles internos sobre o processo de planejamento e gestão orçamentária são adequados identificou-se as seguintes deficiências nos controles internos administrativo:
- a) Inexistência de regulamentação para estabelecer comunicações internas eficazes entre as áreas de planejamento e gestão financeira, essa deficiência impossibilita que a tomada de decisão ocorra tempestivamente;
- b) Ausência de atividades de controle interno para assegurar o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas.

Critérios de Auditoria: Artigos 1º, §1º, 9º e 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (item 2, subitem A13, págs. 371 do Relatório Técnico).

II.11. Em relação ao resultado do equilíbrio fiscal (orçamentário e financeiro) verificou-se o déficit financeiro no valor R\$15.004.479,30 (quinze milhões, quatro mil, quatrocentos e setenta e nove reais e trinta centavos). Verificou-se ainda que os convênios não repassados demonstrados no Anexo TC-38 no valor de R\$6.843.730,72 (seis milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos) não são suficientes para cobertura do déficit financeiro apurado.

Critério de Auditoria: Artigos 1º, §1º, 9º e 42 da Lei Complementar nº 101/2000. (item 2, subitem A13, págs. 372 do Relatório Técnico).

II.12. Verificou-se o não atingimento da meta de resultado nominal, uma vez que meta definida previa a redução da dívida fiscal líquida na ordem de R\$-1.541.119,64 (um milhão, quinhentos e quarenta e um mil, cento e dezenove reais e sessenta e quatro centavos), entretanto, o resultado apurado foi um aumento de R\$6.151.766,85 (seis milhões, cento e cinquenta e um mil, setecentos e sessenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), o equivalente a -399,18% da meta fixada.

Critério de Auditoria: Art. 53, III; Art. 4°, § 1°; Art. 9° LRF. (item 2, subitem A14, págs. 374/375 do Relatório Técnico e item 4 da



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal).

II.13. Dos procedimentos realizados acerca das despesas com pessoal na Administração Municipal, foi identificado que a despesa total com pessoal do Poder Executivo (R\$30.794.044,28) foi superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 54,75% da Receita Corrente Líquida (R\$56.242.389,14).

Critério de Auditoria: Art. 20, III e Art. 23 da LC nº 101/2000. (item 2, subitem A15, págs. 375/376 do Relatório Técnico e item 8 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal).

II.14. Dos procedimentos realizados acerca do aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo, foi identificada a edição dos seguintes atos:

Tabela - Relação dos Atos editados nos últimos 180 dias do mandato

Nº Ato	Data	Ementa
1532/16	12/09/2016	Dispõe sobre a alteração das Leis Municipais nº 1105/12 e nº 1204/12 que dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Machadinho d'Oeste e dá outras providências.
1533/16	12/09/2016	Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Funcionários Públicos do IMPREV - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais do Município de Machadinho d'Oeste e dá outras providências.

Critério de auditoria: Art. 21, Parágrafo único da LC nº 101/2000. (item 2, subitem A16, págs. 376/377 do Relatório Técnico).

III. AUDIÊNCIA do Senhor MARIO ALVES DA COSTA, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresente suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca das seguintes infringências:

III.1. Atraso na remessa de dados de gestão fiscal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º ao 5º bimestre de 2016, bem como do 1º e 2º Quadrimestres do Relatório de Gestão Fiscal de 2016.

Critério de Auditoria: art. 5º c/c Anexo A da IN nº 39/2013/TCERO (item 1 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal);

III.2. Atraso na publicação do RREO do 1º ao 5º bimestre, bem como do 1º e 2º Quadrimestres do Relatório de Gestão Fiscal de 2016

Critério de Auditoria: artigo 52, caput da LRF. (item 2 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal);

III.3. Não-atingimento da Metal Fiscal da Receita prevista na LDO, no exercício de 2016.

Critério de Auditoria: art. 4°, § 1° da LRF. (item 3 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal)



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

III.4. Ocorrência de insuficiência de arrecadação no regime próprio de previdência social, posto que a receita arrecadada de R\$6.388.958,52 (seis milhões, trezentos e oitenta e oito mil, novecentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e dois centavos), representou 90,92% da receita previdenciária prevista de R\$7.026.862,94 (sete milhões, vinte e seis mil, oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e quatro centavos), ou seja, 9,08% abaixo do previsto.

Critério de Auditoria: art. 69, da LRF. (item 6 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal);

III.5. Ocorrência de um crescente déficit financeiro previdenciário a começar no exercício de 2024, no regime próprio de previdência social, posto que a análise do comportamento das projeções atuariais evidenciou que o resultado previdenciário tornar-se-á negativo a partir do referido ano.

Critério de Auditoria: art. 69, da LRF. (item 7 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal);

III.6. Contratação de operações de crédito no exercício de 2016 em valor superior à despesa de capital, fixada no orçamento.

Critério de Auditoria: art.167, III da Constituição Federal c/c art.12, § 2º da LRF. (item 9 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal).

IV. AUDIÊNCIA do Senhor ELIOMAR PATRICIO, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresente suas razões de justificativas acompanhadas de documentação probante do saneamento acerca das seguintes infringências:

IV.1. Atraso na remessa de dados de gestão fiscal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016, bem como do 3º Quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal de 2016.

Critério de Auditoria: art. 5º c/c Anexo A da IN nº 39/2013/TCERO (item 1 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal):

IV.2. Atraso na publicação do RREO do 6º bimestre, bem como do 3º Quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal de 2016.

Critério de Auditoria: artigo 52, caput da LRF. (item 2 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal);

IV.3. Deixar de encaminhar o Relatório Anual das Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação de Tributos do exercício de 2016, dentro dos prazos e condições estabelecidas.

Critério de Auditoria: art. 20 da IN nº 39/2013/TCE-RO (item 10 da conclusão do Relatório Técnico (ID 438093, pág. 9) do Processo nº 04839/16/TCE-RO – Acompanhamento da Gestão Fiscal).



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Instados, os responsáveis apresentaram razões de justificativas sob Protocolos n.º 12745/17 (Documento ID=506821), em relação ao Senhor Mario Alves da Costa – Prefeito; n.º 12747/17 (Documento ID=506835), em relação à Senhora Alda Maria de Azevedo Januário Miranda – Controladora Geral do Município; n.º 12748/17 (Documento ID=506848), em relação ao Senhor Eliomar Patrício – Prefeito no exercício de 2017; e, n.º 12749/17 (Documento ID=506854), em relação ao Senhor Gilberto Bones de Carvalho – Contador.

As justificativas apresentadas pelos jurisdicionados foram analisadas pela unidade técnica e, conforme se verifica nos itens 2 e 3 do relatório conclusivo, remanesceram as infringências e/ou desconformidades abaixo listadas (fls. 501/502 e 553/554 do Documento ID=530243):

### 2.1.2. Base para opinião adversa

[...]

As evidências de auditoria obtidas são suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião. <u>A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião adversa:</u>

- i. Inconsistência das informações contábeis;
- ii. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 31.463.387,44;
- iii. Subavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 8.594.780,61; e
- iv. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 5.385.951,19.

[...]

#### 3.3. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

# A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião adversa:

- i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, e 42 da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016, sendo que partes destas obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato;
- ii. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1.252/13 -



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PPA, Lei nº 1.426/15 - LDO e Lei nº 1.425/15 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, obietivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (d) ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei Responsabilidade Fiscal); (e) ausência na LDO demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, "b", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (i) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (j) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (k) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (I) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (m) ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5°, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (n) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal):

iii. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64); e (c) falha na demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64);

iv. Infringência ao disposto nos artigos  $2^{\circ}$ , 35 e 60 da Lei  $n^{\circ}$  4.320/1964 e o §  $1^{\circ}$  do art.  $1^{\circ}$  da Lei Complementar  $n^{\circ}$  101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 5.732.398,30;

v. Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em razão da Despesa Total com Pessoal do Executivo do exercício de 2016 situar-se acima do limite máximo; e

vi. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1426/15 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

Diante das infringências remanescentes, o corpo técnico pugnou pela emissão de Parecer Prévio pela **não aprovação** das contas pertinentes ao exercício de 2016<sup>2</sup>.

Todavia, quando os autos já se encontravam no MPC para análise, aportou na Corte documento sob Protocolo n.º 747/18 (Documento ID=561182), mediante o qual os responsáveis apresentaram complementação às justificativas anteriormente propostas.

Em atendimento à ordem<sup>3</sup> do Conselheiro Relator Valdivino Crispim de Souza, a unidade técnica examinou a documentação e emitiu o relatório de instrução complementar (ID=567641), opinando pela manutenção da conclusão precedente, ou seja, a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas, *litteris*:

#### 3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados em nova justificativa (747/18-TCER (ID 563481) anexo a estes autos) sobre os achados constantes nas instruções e na Decisão Monocrática 021/17/GCVCS (ID 494312), conclui-se que os elementos das justificativas apresentadas não são aptos a modificar a opinião técnica quanto representação do BGM e da conformidade da Gestão Orçamentária já externada no Relatório e Proposta de Parecer Prévio sobre as contas de governo do Chefe

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Verbis (fls. 577/ ID=530243): "Por todo o exposto, opina-se no sentido de que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Mário Alves da Costa, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Despacho Nº 038/2018-GCVCS.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste (ID 530243), portanto permanece a opinião técnica já externada na consolidação das auditorias.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Valdivino Crispim de Souza, propondo a manutenção das conclusões do Relatório e Proposta de Parecer Prévio (ID 530243) sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Machadinho do Oeste.

Assim instruídos, vieram os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação ministerial.

É o relatório.

Preliminarmente, o jurisdicionado suscita tese de nulidade do processo de contas face à utilização de metodologia de fiscalização normatizada pela Resolução n.º 234/2017/TCE-RO, que entrou em vigor após o encerramento do exercício financeiro auditado, tendo sido, portanto, aplicada retroativamente sem observar o regramento autorizativo da retroatividade das leis, estabelecido no art. 5º, XL, da Carta da República, a saber, caracterizar-se situação mais benéfica ao réu.

Acerca da inexistência de nulidade, irretocável a manifestação técnica (fls. 594 do documento ID=567641):

As alegações dos responsáveis de que a equipe técnica não poderia utilizar na análise das contas de 2016 o Manual de Auditoria Financeira aprovado pelo TCE, através da Resolução n. 234/2017 por ter entrado em vigor em 6.2.2017, não merecem prosperar, em razão de que o referido normativo não é aplicável ao jurisdicionado e sim ao próprio Tribunal, apenas sistematizando a forma de realização dos trabalhos por meio de manual, ou seja, trata-se da formalização do trabalho que era praxe nos trabalhos realizados.

Destaca-se que os critérios utilizados na auditoria foram a Constituição Federal e as leis de observação obrigatória por parte da Administração, e, cada descumprimento levado a efeito no relatório de auditoria não está relacionado ao Manual de Auditoria Financeira, e sim ao respectivo critério



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

<u>de conformidade legal ou critério de fidedignidade e consistência da informação gerada pela Administração</u>. (Grifou-se)

De fato, trata-se de regramento interno que não cria obrigação de fazer, além daquelas já previstas na vasta gama de normativos que regem o dever de prestar contas e a responsabilidade na gestão da coisa pública, tendo sido indicados os critérios legais infringidos em todos os achados de auditoria detectados nos autos pela equipe técnica da Corte.

Com efeito, a padronização de procedimento interno é instituída com objetivo de aplicar de modo efetivo os regramentos legais existentes e que sempre foram utilizados como base para os exames da Corte, sendo que, nas contas, não houve qualquer infringência ao manual de procedimentos do Tribunal e sim às normas legais pontualmente indicadas, pelo que não há que se falar em nulidade processual.

Superada a preliminar insta dizer que, quanto à tramitação processual nessa Corte de Contas, não há reparo a ser feito, cabendo destacar a concessão de oportunidade aos responsáveis para se manifestarem antes da emissão do Parecer Prévio, em observância ao devido processo legal.

Ademais, diante da escorreita instrução técnica promovida nos autos, notadamente em face das auditorias realizadas para subsidiar o relatório da unidade de controle externo, ao longo deste opinativo o *Parquet* se restringirá a abordar os principais assuntos inerentes às contas de governo.

Assim, verifica-se que o prazo estatuído na Constituição Estadual, em seu art. 52, alínea "a", e no art. 12 do Regimento Interno do TCER foi cumprido, posto que a presente prestação de contas foi entregue na Corte no dia 31.03.2017.

Não foi constatada a existência de outros procedimentos em trâmite na Corte acerca dos atos de gestão praticados no exercício de 2016.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Todavia, se houver, posteriormente, notícia de irregularidade afeta ao exercício sob análise, também não haverá óbices à sua apuração e à devida responsabilização do gestor.

Diga-se que o Município possui Instituto de Previdência próprio. Portanto, a aferição do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo foi empreendida de forma segregada.

Com o intuito de não incorrer em análise ociosa, o MPC elaborou a tabela geral de resultados colacionada a seguir, na qual constam os principais resultados da gestão empreendida pelo Senhor Mário Alves da Costa – Prefeito, à frente do Município de Machadinho do Oeste.

Caso haja intercorrências que, por sua relevância, requeiram uma análise mais detida, após a tabela geral, o MPC examinará individualmente cada situação, evidenciando sua opinião sobre o(s) assunto(s) e dando o encaminhamento cabível.

Por outro lado, sobre as falhas de menor gravidade e acerca das irregularidades em que haja convergência de entendimentos entre a equipe técnica e o MPC, este órgão ministerial não se manifestará, utilizando-se, pois, dos mesmos fundamentos manejados pelo corpo instrutivo para o devido encaminhamento da questão, em observância à Recomendação n.º 001/2016/GCG-MPC⁴.

Após essas considerações iniciais, passa-se ao exame da presente conta de governo.

TABELA GERAL DE RESULTADOS - PODER EXECUTIVO DE MACHADINHO DO OESTE - EXERCÍCIO DE 2016.

ASSUNTO	RESULTADO	INFORMAÇÕES

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ORÇAMENTO INICIAL (Art. 37, 165 e 167 da CF/88 e art. 4°, 5° e 13 da Lei Complementar n. 101/00)	REGULAR	Lei Orçamentária Anual – LOA n.º 1425, de 14.12.2015, estima a receita e fixa a despesa no montante de R\$ 62.205.634,82.  A estimativa da receita foi considerada viável, nos termos da Decisão Monocrática n. DM-GCVCS-TC 00243/15 (Proc. n.º 3982/15).
ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS (Art. 167, V e VI, da CF/88 e art. 42 e 43, da Lei n. 4.320/64)	REGULAR	A abertura de créditos com fontes previsíveis (anulações de crédito) alcançou 16,58% (R\$ 10.254.280,44) do orçamento inicial, portanto, dentro do limite considerado razoável pela Corte de Contas que é de até 20%. (ID=530242 - fls. 471).  A abertura de créditos suplementares com base na autorização da LOA (máximo de 17% do orçamento inicial) alcançou 16,58% (R\$ 10.254.280,44).  Quanto ao ponto, a unidade técnica apontou que "o Município não atendeu aos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos adicionais, bem como apresenta deficiência nos controles constituídos nessa área". DETERMINAÇÃO.
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT MITIGADO	Déficit Orçamentário Consolidado no total de R\$ 6.294.852,92, obtido do confronto entre receitas arrecadadas (R\$ 64.842.469,72) e despesas empenhadas (R\$ 71.137.322,64);  Superávit Orçamentário da Previdência no total de R\$ 3.115.277,10;  Déficit Orçamentário do Poder Executivo no total de R\$ 9.410.130,02.  Superávit Financeiro do Exercício Anterior no total de R\$ 5.788.682,68;  Convênios empenhados cujos recursos não foram recebidos no exercício de 2016 no total de R\$ 6.843.730,72;  Resultado Orçamentário (apurado) – Superávit de R\$ 3.222.283,38.
RESULTADO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO (Art. 1°, §1°, da Lei Complementar n. 101/00)	DÉFICIT POR FONTE	Déficit Financeiro (POR FONTES) no total de R\$ 15.004.479,30, após considerados os passivos subavaliados (R\$ 5.732.398,30), da seguinte forma:  • Fontes vinculadas: - R\$ 9.272.081,00;



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

		<ul> <li>Recursos livres: - R\$ 5.732.398,30;</li> <li>Ressalte-se que há despesas de convênios empenhados, cujos recursos não foram repassados no montante de R\$ 6.843.730,72, o qual não é suficiente para justificar o déficit nas fontes vinculadas (R\$ 9.272.081,00), restando, após o ajuste, o total de R\$ 2.248.350,28, que corresponde a déficit financeiro nas fontes vinculadas.</li> <li>De se registrar que o valor dos convênios não pode fazer frente ao déficit na fonte de recursos livres, ante à natureza do recurso que possui destinação específica.</li> <li>A propósito, esse é um ponto relevante do exame, haja vista que historicamente a existência de déficit financeiro ao final do exercício enseja a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.</li> <li>Arrecadação de R\$ 701.494,84,</li> </ul>
ESFORÇO NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (MIN. 20%) (Art. 58 da Lei Complementar n. 101/00)	INEXPRESSIVO	correspondente a 10,22% do saldo inicial (R\$ 6.861.532,61);  Houve cancelamento de créditos no total de R\$ 85.347,90, porém não houve chamamento do gestor para responder pela possível irregularidade.  NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO - DETERMINAÇÃO.
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MAX. 7%) (Art. 29-A, I a VI, e §2°, I e III, da CF/88)	CUMPRIDO	R\$ 2.128.778,88 correspondente a 7% (máximo de 7% / R\$ 2.128.237,89).  Repasse inferior à previsão da LOA (R\$ 2.193.796,68) que, por sua vez, era superior ao limite máximo constitucional.
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MIN. 25%) (Art. 212 da CF/88)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 10.188.583,20 correspondente a 32,02% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 31.821.801,56).
APLICAÇÃO NO FUNDEB (MIN. 60% E MAX. 40%) (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11494/07)	CUMPRIDO	Despesas FUNDEB (mínimo 60%) R\$ 11.291.605,50 (69,34%);  Despesas FUNDEB (máximo 40%) R\$ 5.244.717,42 (32,20%);  Total aplicado R\$ 16.536.322,92 (101,54% dos recursos recebidos que totalizaram R\$ 16.285.529,65).



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB (Art. 60, XII, dos ADCT e art. 21, § 2°, e 22 da Lei n. 11494/07)	CONSISTENTE	Saldo positivo na conta, em 31.12.2016, no total de R\$ 171.210,12, quando deveria existir, após as movimentações do exercício, o saldo negativo de R\$ 250.732,53, o que indica a utilização e recursos próprios no fundo.
APLICAÇÃO NA SAÚDE (MIN. 15%) (art. 198 da CF/88, art. 7° da Lei Complementar n. 141/12)	CUMPRIDO	Aplicação de R\$ 7.065.250,55 correspondente a 22,20% das receitas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 31.821.801,56).
META DE RESULTADO NOMINAL (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	NÃO ATINGIDA	Meta prevista (-R\$ 1.541.119,64), inconsistente com o resultado alcançado (R\$ 6.151.766,85).
META DE RESULTADO PRIMÁRIO (art. 4º, §1º, da Lei Complementar n. 101/00)	ATINGIDA	Meta prevista (-R\$ 3.621.421,37), consistente com o resultado alcançado (R\$ 169.890,77).
DESPESA COM PESSOAL (MÁX. 54%)  (Art. 20, III, da Lei Complementar n. 101/00)	REGRA NÃO OBSERVADA	Despesa com pessoal do Poder Executivo no total de R\$ 30.794.044,28, corresponde à 54,75% da RCL (R\$ 56.242.389,14). Ver fls. 483 do Documento ID=530242.
DESPESA COM PESSOAL FIM DE MANDATO  (Art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00) <sup>5</sup>	REGRA OBSERVADA	Segundo a unidade técnica, não houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato:  Despesa do 1º Semestre – 57%; Despesa do 2º Semestre – 55%;  Assim, considerou cumprida a regra constante no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.1.2.3 do relatório conclusivo).

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Acerca das despesas com pessoal no fim de mandato, releva registrar que a Corte de Contas já possui remansosa jurisprudência sobre a metodologia de aferição da regra de fim de mandato estampada no parágrafo único do artigo 21 da LRF. Dessarte, embora não estejam explicitados nos presentes autos os valores mês a mês, tanto da RCL quanto da DTP, parte-se do pressuposto que a unidade instrutiva, ao proceder a comparação entre os dois períodos (1º e 2º semestre), considerou os estritos termos convencionados pela LRF, os quais impõem que a apuração da RCL (artigo 2º, inciso IV, e §3º da LRF), assim como da DTP (§ 2º do artigo 18 da LRF), devem ser realizadas abrangendo o período de 12 meses (considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores).



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FIM DE MANDATO (Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00)	PREJUDICADA	Segundo a unidade técnica, as disponibilidades de caixa são insuficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2016 (item 3.1.2.1 do relatório conclusivo). Todavia, a forma de verificação empreendida pela equipe técnica não permite aferir se, de fato, as obrigações sem cobertura financeira decorrem de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.
---	-------------	---

Dados extraídos do Sistema Contas Anuais e PCE – Relatórios, Papéis de Trabalho de Auditorias, Análise de Justificativas, Balanços, entre outros documentos constantes dos autos.

Insta ressaltar que a nota obtida pelo Município de Machadinho do Oeste no que concerne ao **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, o IEGM<sup>6</sup>, em 2016, foi C (baixo nível de adequação)<sup>7</sup>, situando-se dentro da média dos municípios rondonienses (faixa C) (fls. 568 do Documento ID=530243).

Segundo registrou a equipe técnica, houve "um decréscimo do resultado geral do IEGM municipal em 2016, que saiu da faixa de pontuação "C+" (em fase de adequação) em 2015 para "C" (baixo nível de adequação), que pode ser atribuído, sobretudo, à queda dos indicadores do i-Educação, i-Saúde e i-Planejamento. Já a melhoria do indicador do i-Governança de TI foi suficiente para elevar a faixa de "C+" para "B" (gestão efetiva)".

Em relação à **educação**, a unidade técnica ressaltou que "o resultado do exercício de 2015 para a  $4^a$  série/  $5^o$  ano foi superior à meta projetada para o período" (Meta -3.9/Ideb -4.7)8.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Consoante exposto pela unidade técnica, "o Tribunal, em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n.º 001/2016, aplicou nos municípios do Estado o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação".

<sup>&</sup>quot;Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: "A" (altamente efetiva), "B+" (muito efetiva), "B" (efetiva), "C+" (em fase de adequação) e "C" (baixo nível de adequação)".

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Esclareça-se que para a 8ª série/ 9º ano não existem resultados.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Além disso, consta dos autos o resultado da avaliação quanto ao serviço de **transporte escolar** em que se constatou que o "Município obteve nota final do IGTE de 66%, considerado em estágio insuficiente, situandose na 1ª posição dentre os 38 municípios que utilizam o regime misto em 2016. Analisada a composição do indicador, verifica-se que o Município obteve resultados bastante acima da média do regime em todos os eixos, com destaque para o eixo de Serviços".

Especificamente quanto ao nível de satisfação dos alunos, registrou-se que "o serviço é percebido pelos alunos de maneira satisfatória; ainda assim, o fato de haver um percentual considerável de alunos insatisfeitos exige da Administração adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados".

Desse modo, afigura-se necessário alertar ao gestor quanto ao efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4150/16/TCER<sup>9</sup>, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão.

Quanto ao índice **I-SAÚDE**, calculado a partir de "indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal, [...] que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas"<sup>10</sup>, conforme demonstrado pela equipe técnica no relatório conclusivo, às fls. 568<sup>11</sup>, houve uma piora entre os exercícios de 2015 e 2016 (2015 - faixa B+/2016 - faixa C).

Manual iegm 2016. Disponível em: http://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/wp-content/uploads/2016/06/Manual-do-IEGM-2016.pdf <sup>11</sup> ID=530243.

25

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Em relação ao Município de Machadinho do Oeste, o monitoramento do cumprimento das determinações proferidas no mencionado processo n.º 4150/16/TCER será realizado por meio do Processo n.º 472/17/TCER.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com efeito, mesmo que tais avaliações não contemplem todos os aspectos da gestão dos recursos de educação e saúde, são importantes instrumentos de avaliação da efetividade dos gastos em tais áreas.

Ainda que consideradas todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico em relação ao Município de Machadinho do Oeste, sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (32,02% da receita de impostos) e saúde (22,20% da receita de impostos), constata-se que o Município deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade da saúde e educação dos munícipes.

Prosseguindo a análise, consta dos autos relevante impropriedade que se refere à extrapolação do limite legal para a despesa com pessoal (fls. 483 do Documento ID=530242), *litteris*:

Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes ocorrências:

a) Despesas Total com Pessoal – Poder Executivo (R\$ 30.794.044,28) superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 54,75% da Receita Corrente Líquida (R\$ 56.242.389,14);

Tabela - Memória de Cálculo Despesa Total com Pessoal

Taocia Mchioria de Calculo Despesa Total com l'essoal					
Descrição	Executivo	Legislativo	Consolidado		
Despesa Total com Pessoal - DTP	30.794.044,28	1.470.089,93	32.219.716,53		
2. Receita Corrente Líquida - RCL	56.242.389,14	56.242.389,14	56.242.389,14		
3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal $(1 \div 2)$ * $100$ (%)	54,75	2,61	57,29		
% LIMITE MAXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	54,00	6,00	60,00		
% 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		

Nota:

Ao Valor da Despesa Total com Pessoal foi adicionado o valor de R\$21.358,52 relativo ao cancelamento indevido de empenho. E O valor de R\$23.059,16 relativo a diferença entre a Folha e os empenhos efetuados nas competências novembro, dezembro e 13° Salário, conforme Declaração do Contador.

Verificou-se, ainda, que não foram atendidos os prazos de recondução definidos no Art. 23 da LRF, visto que, o limite foi ultrapassado no 1º Quadrimestre de 2016, e que até o final do exercício de 2016 encontrava-se acima do percentual máximo.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em suas justificativas, os responsáveis reconhecem que houve extrapolação ao limite legal para gastos com pessoal, apresentando algumas razões com o desiderato de justificar a impropriedade (ID=506821), verbis:

Vale ressaltar que parte do aumento que levou o município a ultrapassar o limite, foi devido à contratação de 73 (setenta e três) Professores por determinação judicial, sendo que tais contratações somaram durante o exercício de 2016 o montante de R\$ 827.731,64 valor que representa 1,47% da Receita corrente liquida, ressaltamos ainda que o município tomou medidas visando à retomada do limite, como a exoneração de servidores comissionados e de função gratificadas.

[...]

CONSIDERANDO que ano de 2016 foi um ano atípico com graves quedas de arrecadação, oriunda dos problemas econômicos nacionais e em especial no Estado de Rondônia tendo em vista os problemas relacionados ao ICMS resultado de ação judicial do Município de Porto Velho.

CONSIDERANDO que todas estas medidas ainda persistiam as necessidades financeiras, porém havia exaurido as possibilidades de resolução tendo em vista já haviam sido feitas exonerações, redução dos valores dos cargos comissionados restante, tornando inviável outros mecanismos considerando que os mesmos afetavam diretamente as necessidades de interesses públicos como manutenção da saúde, educação e meios de deslocamento.

Na documentação complementar recepcionada pelo relator (ID=561182), o jurisdicionado repisou os argumentos anteriormente esposados, colacionando informações adicionais, consoante os seguintes excertos daquele documento extraído:

- a) Decisão judicial liminar para contratação de professores, cuidadores, nutricionista ·e psicólogo nos autos de processo nº 7000883-20.2016.8.22.0019 pelo MM. Juízo de Direito da Comarca de Machadinho do Oeste/ O para garantia do cumprimento das 200hs. do ano letivo de 2016;
- b) Crescimento vegetativo da folha de pagamento;

[...]

Ocorreu que em 08/04/16 o Ministério Público do Estado de Rondônia ajuizou a ação civil pública com pedido liminar nº 7000883-20.2016.8.22.0019, sendo deferida tutela de urgência em 11/04/16 pelo MM. Juízo de Direito da Comarca de



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Machadinho do Oeste/RO, determinando ao requerente Mário Alves da Costa, sob pena de multa diária de 10.000,00 (dez mil reais) até o limite de R\$ 300.000,00, (trezentos mil reais) em caso de descumprimento, sem prejuízos de futura majoração, a contratação no prazo de 48 horas, de 85 (oitenta e cinco) servidores, para os seguintes cargos:

- a) 77 (setenta e sete) professores;
- b) 06 (seis) cuidadores;
- c) 01 (um) psicólogo escolar/educacional e;
- d) 01 (um) nutricionista.

[...]

10. Eméritos Conselheiros, doutro norte, impossível alegar que o requerente Mário Alves da Costa não adotou providências para a redução sistemática da despesa com pessoal, vez que no período de julho a dezembro de 201 6 (2° e 3° quadrimestres), efetuou 125 (cento e vinte e cinco) exonerações.

Analisando as justificativas dos jurisdicionados, a unidade técnica rejeitou os argumentos, opinando pela permanência do achado, pelos seguintes fundamentos (fls. 596 do ID=567641):

Em relação à despesa com pessoal acima do limite máximo, quanto à justificativa da contratação por liminar judicial, refuta-se o argumento adotado em razão de que a exceção prevista na LRF se referir às despesas decorrentes de decisão judicial de competência de período anterior (Inciso IV do art. 19 da Lei Complementar 101/2000), ou seja, despesas de pleitos antigos dos servidores, cujos períodos de apuração foram encerrados, para não comprometer as despesas atuais. No que pese a medida de compensação demonstrada (125 exonerações no período de julho a dezembro de 2016) esta não está acompanhada dos valores totais por quadrimestre, apenas o valor nominal mensal individual por servidor, portanto incomparável com a RCL. Não foram apresentadas outras medidas de compensação (redução de horas, exonerações de servidores não estáveis, etc.) no exercício de 2016. A recondução da despesa ao limite em 2017 alegada pelos responsáveis, demonstra o cumprimento do artigo 23 da LRF pela atual administração, não modificativo dos fatos sob exame, de 31.12.2016.

Pois bem.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Consoante alega o jurisdicionado parte da despesa com pessoal empreendida advém de ato do Poder Judiciário que determinou a contratação de professores, mediante decisão judicial.

Nessa perspectiva, vale registrar que a existência de decisão judicial a ser cumprida pelo gestor constitui, se bem caracterizada, uma excludente de ilicitude para eventual aumento da despesa com pessoal no final de mandato, não podendo ser utilizada para fundamentar a extrapolação do limite legal para tais despesas.

Dessa forma, conforme admite o próprio gestor, está, de fato, comprovado que houve extrapolação da despesa com pessoal no 1º quadrimestre de 2016, em descumprimento ao art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nada obstante, é certo que ao responsável é concedido o prazo de 02 quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre, consoante previsto no art. 23 da LRF.

In casu, diante do crescimento negativo do PIB havido em 2016, considera-se, nos termos no art. 66 da LRF, o prazo em dobro para fins de verificação do atendimento à trajetória de retorno, ou seja, quatro quadrimestres.

Assim, malgrado a unidade técnica tenha afirmado que o prazo para retorno da despesa ao limite não foi cumprido, constata-se que o quarto quadrimestre após o descumprimento da norma não se encerrou no exercício de 2016, pelo que a falha não enseja a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, dado que em 31.12.2016, o prazo para recondução não havia se encerrado.

No entanto, o atual gestor deve ser alertado de que caso as despesas estejam superiores ao que permite a lei, impõe-se ao Poder Público o



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dever de adotar, de plano, as medidas prescritas no art. 23 da própria LRF, que remete à conduta da Administração às providências definidas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Carta Política e no art. 22 da LRF.

Cumpre destacar que foi realizada auditoria específica quanto à gestão do Instituto de Previdência, mediante Processo n.º 1006/17/TCER, ainda pendente de julgamento.

Vale salientar que foram exaradas no referido processo diversas determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Município, as quais deverão ser cumpridas pelo atual gestor.

Parte dos achados de auditoria identificados no mencionado Processo n. 1006/17/TCER foram consignados no relatório técnico conclusivo nos presentes autos, entre eles a ausência de repasse das contribuições patronais, *verbis* (fls. 533/536 do Documento ID=530243):

#### 3.1.1.6.1. Repasse das contribuições

Quanto ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e o pagamentos dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários o resultado da avaliação revelou que não foram integralmente recolhidas ao RPPS as contribuições patronais do período.

Ocorre que a auditoria de que cuida o Processo n. 1006/17/TCER se encontra, ainda, pendente de julgamento perante a Corte, e, embora já se tenha oportunizado o contraditório e a ampla defesa naqueles autos, entendo como medida de zelo e cautela que as gravíssimas irregularidades ali identificadas não contribuam para a formação de juízo de mérito destas contas.

Apesar da cautela empregada pelo *Parquet*, necessário que se alerte ao gestor que a Corte de Contas firmou entendimento de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais,



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, ensejam, per si, a reprovação das contas anuais<sup>12</sup>.

Em relação ao **equilíbrio das contas**, a unidade técnica, em seu relatório inicial (fls. 372 do Documento ID= 491770), consignou o **Achado A13**, no qual constou a existência de **déficit financeiro na gestão (POR FONTES)**, *litteris*:

a) Déficit financeiro no valor R\$ 15.004.479,30 apurado mediante a verificação da disponibilidade financeira por fonte de recursos, no qual verifica-se se para as fontes vinculadas que apresentam déficit existe cobertura financeira suficiente das fontes de recursos não vinculadas. Segue memória de cálculo da situação encontrada evidenciando o resultado apresentados pela Administração e apurado através da execução dos procedimentos com as respectivas notas referente a composição dos valores acrescidos ao resultado.

Tabela - Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte

raceia intentità de calculo aparação do superavia Seriei intanceiro por tonce				
Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)	
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	20.302,45	-	20.302,45	
OBRIGAÇOES FINANCEIRAS				
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	182,54	-	182,54	
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	446.071,95	-	446.071,95	
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	396.098,89	-	396.098,89	
Demais Obrigações Financeiras (e)	12.027,91	-	12.027,91	
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	-834.078,84	-	- 834.078,84	
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	8.438.002,16	-	8.438.002,16	
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	-9.272.081,00	-	-9.272.081,00	
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)				
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		5.732.398,30	5.732.398,30	
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	- 9.272.081,00	-5.732.398,30	-15.004.479,30	

<sup>12</sup> A exemplo dos Acórdãos n. 170/2015 (Processo n. 1768/2015/TCER), n. 203/2015 (Processo n. 1877/2015/TCER), n. 214/2015 (Processo n. 1803/2015/TCER), etc.

-



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Notas a tabela de Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro

Item 5 – Passivos subavaliados

Verificou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$ 5.732.398,30, equivalente a 95,31% da amostra, detalhadas nas seguintes ocorrências:

a) Ausência de justificativa para a anulação: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 1641/2015 - Empenho 1155/2015; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2246/2015 - Empenho 1138/2015; Processo 71/2015 - Empenho 421/2016; Processo 3192/2013 - Empenho 532/2014; Processo 77/2015 - Empenho 59/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 656/2016; 652/2016.

b) Anulação cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato: Processo 782/2016 - Empenho 699/2016; Processo 1189/2016 - Empenho 633/2016; Processo 434/2016 - Empenho 324/2016; Processo 2812/2014 - Empenhos: 966/2016; 652/2016.

c)\_Empenhos realizados a menor no montante de R\$21.358,52, referentes às folhas de pagamento de Dezembro/2016 (R\$8.992.23), e do 13° salário de 2016 (R\$12.366,29).

Em relação aos convênios não repassados demonstrados no Anexo TC-38, verifica-se que o valor de R\$ 6.843.730,72 não é suficiente para cobertura do déficit financeiro apurado.

Destaca-se que parte das obrigações sem cobertura financeira decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, desta forma, também infringindo as disposições do Art. 42 da LRF conforme relação detalhada dos empenhos por fonte de recursos (últimos dois quadrimestre) cujas fontes de recursos apresentaram déficit financeiro (ID 491762, pág. 340/342).

Antes de adentrar à questão do **desequilíbrio Financeiro** convém trazer à baila as sutis diferenças entre as 03 situações deficitárias que podem ocorrer em um mesmo exercício, tendo, cada uma, potencial ofensivo suficiente para reprovar as contas municipais. São elas:

Situação 1. Déficit financeiro GERAL do Poder Executivo consoante art. 1º, § 1º c/c art. 50, incisos I e III, da LRF -, o déficit financeiro é apurado a partir do confronto do ativo financeiro com o passivo financeiro do Poder Executivo (Balanço Patrimonial, TC 10 A e 10B), segregando, quando for o caso, os valores atinentes ao RPPS, autarquias e Câmara Municipal. Desse confronto, o total auditado dos convênios empenhados e não repassados no exercício (TC-38) poderá ser utilizado, na mesma proporção, como justificativa para o desequilíbrio financeiro apontado. Também, para fins de apuração do resultado seiam detectadas subavaliações financeiro. caso superavaliações nos saldos dos ativos e passivos financeiros, tais rubricas serão ajustadas.

Situação 2. Déficit financeiro POR FONTE do Poder Executivo – consoante art. 1º, § 1º c/c parágrafo único do art. 8º e 50, incisos I e III, da LRF, o déficit financeiro é apurado a partir do confronto das disponibilidades financeiras do Poder Executivo e as obrigações em cada fonte de recursos (Demonstrativo da disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar), também do



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Poder Executivo. O exame é realizado a partir PT-09, do SIGAP Fiscal, entre outros demonstrativos necessários, diferenciando-se as fontes vinculadas das não vinculadas. Desse exame, caso sejam identificadas fontes deficitárias, cada convênio empenhado e não repassado no exercício, constante no TC-38, deverá ser individualizado e servirá para justificar, exclusivamente, o desequilíbrio da fonte de recursos vinculada correspondente. Também, para fins de apuração do resultado financeiro, caso sejam detectadas subavaliações ou superavaliações no exame fonte a fonte, as fontes serão ajustadas. Valendo ressaltar que, nesses casos, o ajuste deverá guardar correspondência com a fonte afetada.

Situação 3. A apuração do equilíbrio financeiro ao FIM DO MANDATO - consoante art. 42 da LRF-, o déficit financeiro originado dentro dos 02 últimos quadrimestres é realizada a partir do cuidadoso exame realizado por fonte, acima descrito (situação 2), e, caso existam fontes deficitárias, a equipe técnica investiga no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, SIGAP fiscal, entre outros demonstrativos necessários, se o desequilíbrio financeiro encontrado em determinada fonte foi originado nos últimos dois quadrimestres (01/05 a 31/12). Este exame é realizado apenas no último ano de mandato. O intuito é verificar se foi contraída obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do último exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Inobstante, se identificadas fontes deficitárias, há que se avaliar, ainda, se são, por exemplo, decorrentes de contratos de prestação de serviços continuados ou construção de obra pública, situações excepcionais nas quais é admitido que o sucessor financie as parcelas do contrato com a receita do próximo exercício, à medida da execução da obra ou da prestação dos serviços.

Nas contas em voga a unidade instrutiva apontou o déficit financeiro por fonte (situação 2) e o descumprimento da regra de fim de mandato relativa ao equilíbrio financeiro, nos termos do art. 42 da LRF (situação 3).

A unidade técnica apontou a subavaliação de passivos decorrente do cancelamento de empenhos no total de R\$ 5.732.398,30, o que está a impactar fortemente o resultado financeiro do exercício.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na documentação defensiva carreada aos autos os responsáveis apresentaram razões individualizadas para os empenhos cujo cancelamento fora questionado.

Quanto ao aponto, eis a conclusão do exame técnico (fls. 476/478 do Documento ID=530242):

### Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

Preliminarmente impende destacar que as despesas empenhadas que devem ser inscritas em Restos Não Processados correspondem a:

- i) as despesas que não foram liquidadas, mas de competência do exercício, ou seja, aquelas em que o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor (despesa em liquidação); ou
- ii) quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente (despesa a liquidar).

No primeiro caso, tais despesas (em liquidação) já possuem o fato gerador, portanto, pelo princípio da competência devem constar do passivo circulante, assim, demonstrada a obrigação patrimonialmente, bem como no passivo financeiro (despesa empenhadas e não liquidadas).

No segundo caso, tais despesas ainda com ordem de serviço e de fornecimento vigente (a liquidar) devem também constar do passivo financeiro (despesas empenhadas e não liquidadas).

Vale dizer que a anulação de empenho e posterior empenhamento da despesa no exercício seguinte ("reempenho") transfere ao exercício seguinte despesa pertencente a outro exercício, fere o princípio da anualidade orçamentária.

Veja-se que de outro modo não há plausibilidade no fato de se obter autorização legislativa para execução de determinada despesa, cancelar tal despesa mesmo havendo interesse da Administração no bem ou serviço, e na sequência solicitar nova autorização legislativa (empenho no orçamento seguinte).

Assim sendo, no caso em debate, entende-se que as parcelas contratuais, cuja execução se estenderá no exercício seguinte, devem ser inscritas em restos a pagar não processados (despesa a liquidar), devendo correr a conta do orçamento correspondente ao ano de sua autorização.

Com efeito, tendo em vista que as despesas objetos dos empenhos em referência estão com ordem de serviço e de



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fornecimento vigente, isto é, ainda não ocorreu o fato gerador da obrigação patrimonial para a Administração Municipal, estando pendente de entrega o serviço adquirido, cujas parcelas que estão sendo executadas ultrapassaram o exercício em que efetuado os empenhos nºs 699/2016 (Processo 782/2016); 633/2016 (Processo 1189/2016); 324/2016 (Processo 434/2016); 966/2016, 656/2016 e 652/2016 (Processo 2812/2014), estes não poderiam ter sidos anulados, mas sim inscritos em Restos a Pagar Não Processados, pertencendo assim ao exercício da emissão destes empenhos.

Ante o exposto, conclui-se que os esclarecimentos prestados pela Administração não foram suficientes para afastar o aponte da situação descrita no item "b" do Achado A12.

Particularmente em relação a defesa do item "a", esta também não pode ser acatada, eis que a adoção de providência corretivas pelo gestor depois de haver tomada ciência das deficiências anotadas pelo corpo técnico não é suficiente para afastar sua responsabilidade pela ausência de justificativa para anulação e/ou cancelamento de empenhos, já que não é possível somente anular, há que também justificar e isso poderia ter sido feito se os responsáveis tivessem desempenhado corretamente suas atribuições, examinando com a devida atenção os processos de despesas que lhe cabia autorizar.

Ante o exposto, conclui-se que os esclarecimentos prestados pela Administração não foram suficientes para afastar o aponte da situação descrita no item "a" do Achado A12.

Não houve manifestação quanto a ocorrência descrita no item "c", consequentemente conclui-se pela permanência do aponte descrito no item "c" do Achado A12.

#### Conclusão:

Conclui-se que ocorreram falhas no cancelamento de empenhos, em face da anulação de dotação orçamentária sem justificativa e cujo objeto da contratação encontra-se no prazo de execução do contrato, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante de R\$5.732.398,30.

O posicionamento pela irregularidade dos cancelamentos de empenhos foi reiterado, após o exame das justificativas complementares acostadas aos autos (fls. 596 do Documento ID=567641), *litteris*:

Quanto ao cancelamento indevido de empenhos, as pendências de repasse financeiro relativo à convênios e outros ajustes, cujas as despesas tiveram de ser empenhadas, já são consideradas na apuração do equilíbrio financeiro, através das informações



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fornecidas pela Administração no Anexo TC-38 constante da prestação de contas. Os cancelamentos tidos por indevidos se refere ao compromisso feito pela Administração e não merece prosperar a alegação de que não houve fatos geradores em razão de que o empenho se refere a contabilidade orçamentária e o fato gerador a patrimonial. Importante consignar o conceito da Lei 4.320/64: "pertence ao exercício as despesas nele empenhadas", portanto, o cancelamento só se justifica se não houver interesse da administração no serviço e fornecimento. Contrassenso seria a existência da inscrição em restos a pagar, o qual perderia a razão de ser caso fosse adequado empenhar, cancelar, "reempenhar" e cancelar novamente. Destaca-se não haver prejuízo na interpretação do usuário em se tratando da contabilidade orcamentaria que é diferente da contabilidade patrimonial que está relacionada ao fato gerador. Em relação ao estabelecimento do Decreto Municipal n. 9.443/GP/2016, ao contrário do alegado, não pode haver justificativa global para os cancelamentos, visto que cada despesa, além de naturezas diversas, possuem, estágios diversos e sempre deve ser identificado se há obrigação pendente ou se o fornecimento ou servico não será necessário.

Nesse aspecto, o *Parquet* corrobora a avaliação técnica por seus próprios fundamentos.

Necessário mencionar que, mesmo que a Corte considerasse como regular o cancelamento de todos os empenhos aludidos na defesa do gestor, ainda assim permaneceria sem saneamento a impropriedade quanto à insuficiência financeira para cobertura de obrigações, face à existência de déficit nas fontes vinculadas no total de R\$ 9.272.081,00, sendo que apenas parte encontra-se justificada pelo não repasse de recursos, consoante declarado pelo jurisdicionado no Anexo TC-38 (R\$ 6.843.730,72), havendo, portanto, o montante de R\$ 2.428.350,28 a descoberto, nas fontes vinculadas.

Desse modo, não havendo elementos para justificar a impropriedade, o *Parquet* corrobora o entendimento da unidade técnica quanto à existência de déficit financeiro por fonte do Poder Executivo do Município de Machadinho do Oeste, ressaltando que a Corte possui entendimento pacificado<sup>13</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Processo n. 2099/2013/TCER; Processo n. 1505/2013/TCER; Processo n. 1244/2011/TCER; Processo 0115/10/TCER, entre outros.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

no sentido de que o desequilíbrio financeiro das contas públicas, consolidado ou por fonte de recursos, enseja, *per si*, a reprovação das contas municipais, como se depreende dos seguintes julgados:

PROCESSO Nº: 2236/2017 PARECER PRÉVIO PPL-TC 00052/17

[...]

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, embora em matéria orçamentária tenha apresentado superávit, mostrou-se deficitário do ponto de vista financeiro, contrariando o princípio do equilíbrio das Contas Públicas arraigado no art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000:

É DE PARECER que as Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Guajará-Mirim-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Dúlcio da Silva Mendes, CPF n. 000.967.172-20, Prefeito Municipal, NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Guajará-Mirim-RO

PROCESSO Nº: 2392/2017 PARECER PRÉVIO PPL-TC 00051/17

...1

CONSIDERANDO, ainda, que o Município, em matéria orçamentária e financeira, mostrou-se desequilibrado, uma vez que restou constatado o déficit financeiro descumprido com as disposições do art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000, bem como o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias do término da legislatura; CONSIDERANDO, por fim, que remanesceram falhas graves que inquinam reprovabilidade às Contas prestadas; É DE PARECER que as Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari-RO, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Antônio Serafim da Silva Júnior, CPF/MF n. 422.091.962-72, à época, Prefeito, NÃO ESTÃO APTAS A RECEBER APROVAÇÃO, por parte da Augusta Câmara Municipal de Candeias do Jamari-RO.

PROCESSO Nº: 2048/2017 PARECER PRÉVIO PPL-TC 00049/17

[....**]** 

2. Parecer Prévio O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Prefeito Luiz Ademir Schock, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.

[...]

b. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura



Fls. n. ...... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

PROCESSO Nº: 1663/2013 PARECER PRÉVIO Nº 45/2013 – PLENO

ſ...<sup>\*</sup>

CONSIDERANDO o déficit financeiro do Município, na fonte "recursos próprios" da ordem de R\$ 790.887,79 (setecentos e noventa mil, oitocentos e oitenta e sete reais e setenta e nove centavos), contrariando as disposições insertas no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que resulta em desequilíbrio das contas públicas e compromete e inviabiliza a gestão financeira do exercício seguinte;

[...]

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo do Município de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade do Senhor Francisco de Assis Neto, Prefeito Municipal, NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE RECEBER A APROVAÇÃO, pelo Poder Legislativo Municipal, na forma do art. 1º, VI, da Lei Complementar Estadual nº 154/96, combinado com o art. 49, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

De outro turno, data vênia ao entendimento exposto pela equipe técnica, entendo que não está cabalmente demonstrada a infringência ao art. 42 da LRF, pois embora o corpo técnico tenha averbado que há obrigações sem cobertura financeira que decorrem de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, não se tem informações fundamentais (sobre valores, a quais despesas se refere, entre outros dados) para sustentar o apontamento.

Vale dizer, a "Relação de empenhos por fonte de recursos", mencionada pela equipe técnica como o documento base a fundamentar a afronta à regra de fim de mandato, não contém informações necessárias para caracterizar a infringência ao art. 42 da LRF.

A propósito, para que se afirme que houve descumprimento da regra de final de mandato é essencial que haja a clara indicação de que a insuficiência financeira de cada fonte foi gerada nos dois últimos quadrimestres da gestão.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ou seja, para o adequado exame, não basta identificar a existência de fontes deficitárias, como ocorreu no presente caso. É fundamental verificar se a obrigação de despesa sem disponibilidade<sup>14</sup> de caixa para acobertála foi contratada no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, identificando o *quantum* do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso.

Demais disso, ainda que sejam identificadas fontes deficitárias, cujas obrigações foram originadas dentro do período restritivo, há que se avaliar caso a caso, porquanto existem situações excepcionais<sup>15</sup> nas quais é admitido que o gestor custeie as parcelas do contrato com a receita do próximo exercício, à medida da execução da obra ou da prestação dos serviços.

In casu, ainda que o exame tivesse seguido à risca a metodologia ora explanada, ressalto que o gestor deveria ter sido cientificado de tais elementos essenciais, com dados que lhe possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, o que não ocorreu.

A corroborar a necessidade de aperfeiçoamento da avaliação técnica quanto ao ponto, insta registrar a manifestação do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, em seu voto exarado nas contas municipais de Buritis (ID=534086 - Proc. n. 1782/17/TCER):

Com relação ao comando contido no art. 42 da LRF, observa-se dos autos, como bem suscitou o Ministério Público de Contas, o exame dos restos a pagar à luz da regra de fim de mandato não foi adequadamente realizado, tendo a Equipe de Instrução se restringido a análise da "Relação de Empenhos por Fonte de Recursos", cujo documento não se obtém informações necessárias para caracterizar a infringência, bem como não ficou clara a indicação por parte do Corpo Técnico da insuficiência financeira de cada fonte gerada nos 2 (dois) últimos quadrimestres da gestão, por não ter sido feita a data de corte para a devida apuração.

Nesse sentido, cabe observar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico para exame do art. 42, LRF necessita de maior

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Parcial ou integral.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Por exemplo, decorrentes de contratos de prestação de serviços continuados ou construção de obra pública.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

robustez na análise, pois não basta identificar a existência de fontes deficitárias, é fundamental verificar se há obrigação de despesa sem lastro financeiro parcial ou integral no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, avaliando as situações excepcionais (prestação de serviços continuados ou construção de obra).

O ponto crucial é que após a reanálise pelo Corpo Instrutório, após a análise de defesa, cuja nova metodologia refletiu na alteração de valores e, consequentemente, nos resultados da obediência ao art. 42, da LRF, os responsáveis deveriam ter sido cientificados dos fatos, com dados que o possibilitassem exercer a ampla defesa e o contraditório, o que não ocorreu.

Assim, nesse aspecto, em consonância com a manifestação ministerial e divergindo do entendimento técnico, se exclui o presente quesito do rol das irregularidades apresentadas e mitigase o apontamento. Entretanto, é medida que se impõe determinar a Secretaria Geral de Controle Externo para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF.

A determinação para o aperfeiçoamento da análise em epígrafe constou, inclusive, do Acórdão APL-TC 00517/17 exarado, por unidade de votos, pelo Plenário dessa Corte de Contas ao apreciar a prestação de contas de Buritis, *verbis*:

IX - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que inclua no escopo da avaliação realizada no relatório técnico preliminar, para que sejam observados os preceitos estabelecidos na Lei Federal nº 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao exame do resultado financeiro por fontes de recursos, observe a auditoria dos convênios empenhados e não recebidos, bem como a correta análise à luz do art. 42 da LRF;

Desse modo, impende determinar ao controle externo da Corte que realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Machadinho do Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade Senhor Mário Alves da Costa — Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n.º 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências/desconformidades remanescentes, notadamente, a insuficiência financeira para cobertura de obrigações:

- I Inconsistência das informações contábeis;
- II Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 31.463.387,44;
- III Subavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 8.594.780,61;
- IV Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 5.385.951,19.
- V Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;
- VI Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1.252/13 -PPA, Lei nº 1.426/15 - LDO e Lei nº 1.425/15 - LOA), em face (a) ausência no PPA de estrutura que defina as diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Art. 165, §1º, da Constituição Federal); (b) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal); (d) ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei Responsabilidade Fiscal); (e) ausência na LDO demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (f) ausência no Anexo de Riscos Fiscais da LDO da apresentação e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (Art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (g) ausência na LDO de critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Art. 4º, "b", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (h) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (i) ausência na LDO



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (j) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (k) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (I) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (m) ausência na LOA da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (n) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

VII - Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64); e (c) falha na demonstração da memória de cálculo das fontes de recursos para abertura dos créditos (art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64);

VIII - Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 5.732.398,30;

- IX Infringência ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em razão da Despesa Total com Pessoal do Executivo do exercício de 2016 situar-se acima do limite máximo; e
- X Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1426/15 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento da meta de resultado nominal.

Por conseguinte, ratificam-se, *in totum*, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 578/581 (Documento ID= 530243), acrescendo a elas as seguintes determinações:

I – À Administração Municipal, para que:



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

#### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a) atente para o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n.º 4150/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) adote medidas para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,20% da RCL, de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;

c) adote medidas tendentes a elevar o índice de desenvolvimento da educação básica, com o estabelecimento de metas para elevação da qualidade do ensino, a ser comprovado pelo crescimento do Ideb nos anos vindouros;

d) atente-se para o posicionamento da Corte de que o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, tais como a retenção das contribuições do servidor, a não realização dos repasses patronais, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, enseja, *per si*, a reprovação das contas anuais;

II - À Secretaria Geral de Controle Externo da Corte para que em futuros processos realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Este é o parecer.

Porto Velho, 06 de março de 2018.



Fls. n. ..... Proc. n. 2047/2017

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**Yvonete Fontinelle de Melo**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

S8

### Em 6 de Março de 2018



YVONETE FONTINELLE DE MELO PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS