



Proc.: 02461/17

Fls.: \_\_\_\_\_

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

**PROCESSO Nº.:** 2461/2017-TCER  
**INTERESSADO:** Município de Novo Horizonte do Oeste  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas do Exercício de 2016  
**RESPONSÁVEIS:** Varley Gonçalves Ferreira, CPF nº 277.040.922-00 – Prefeito Municipal  
Ângela Maria Boareto Vasconcelos, CPF nº 714.923.212-49 – Contadora  
Vanilda Monteiro Gomes, CPF nº 421.932.812-20 – Controladora Interno  
**ADVOGADO:** Sem advogado constituído nos autos  
**RELATOR:** Conselheiro Paulo Curi Neto  
**GRUPO:** I

AUDITORIA FINANCEIRA. DISTORÇÕES. RELEVÂNCIA. Enseja a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação a constatação de distorções no Balanço Geral do Município que prejudicam o entendimento das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança municipal, com a expedição de determinações para a melhoria da confiabilidade e adequação da contabilidade municipal. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA COBERTURA DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. NÃO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO DAS CONTAS. A insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016, bem como o não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários, vulnerando o art. 40, da Constituição Federal, enseja a reprovação das contas. CONTROLES INTERNOS. ROTINAS FORMAIS. PROCESSOS DECISÓRIOS DA GOVERNANÇA. Controles preventivos são essenciais para fortalecer a capacidade de desempenho das funções básicas da governança municipal (direcionamento, avaliação e monitoramento). A inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias evidencia fragilidades na institucionalização formal (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios sob a responsabilidade da Governança Municipal (avaliação, direcionamento e monitoramento) e representa risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas. CONTROLES INTERNOS. INCONFORMIDADE. A ausência de rotinas formais destinadas a mitigar os riscos de descumprimento de normas de execução orçamentária e gestão fiscal pode comprometer exercícios futuros. Não observância aos princípios constitucionais e legais na execução orçamentária. Parecer pela rejeição das contas.

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, encaminhados em 31/3/2017 a esta Corte, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do Prefeito, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

**I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação** das Contas do Chefe do Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

- 1) Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;
  - 1.1) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);
  - 1.2) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);
  - 1.3) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);
  - 1.4) Divergência no valor de R\$10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.
- 2) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;
- 3) Inconsistência no saldo da conta Estoques no valor de R\$ 201.162,94;
- 4) Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68;



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

- 5) Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- 6) Infringência ao disposto no art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários;
- 7) Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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); (c) 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); e (d) 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);
- 8) Infringência ao §5º do art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;
- 9) Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face às seguintes ausências de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66); e,
- 10) Excessivas alterações no orçamento do município com créditos abertos, cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.

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

- 1) Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõem a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;
- 2) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas



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

bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

3) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

4) Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

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

6) Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das



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

fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

7) Apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

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

ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;

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

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

viii. criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

ix. criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e;

x. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.

8) Estabeleça, por meio de ato normativo (Lei, Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), as rotinas para cobrança administrativa da dívida ativa, contendo no mínimo os seguintes requisitos: competência e atribuições; fluxograma; instituição da cobrança de todos os tributos; requisitos para a realização do acompanhamento, avaliação e monitoramento dos resultados; e criação de indicadores de desempenho;

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

9) Assuma medidas que culminem no efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 317/17, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

10) Aprimore o acesso e a qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,11% da receita provenientes de impostos e transferências (R\$ 14.692.368,79), de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos municípios;

11) Eleve 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, pois, embora o Município tenha apresentado índice satisfatório, cabe à Administração empreender esforços para melhorar ainda o IDEB;

12) Realize tempestivamente o repasse das contribuições previdenciárias, assim como dos eventuais parcelamentos de débitos, destacando-se que a Corte possui entendimento sedimentado 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; e,

13) Aprimore a cobrança da dívida ativa, entre elas a atualização do cadastro de devedores, o estabelecimento de rígidos controles de registro, a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, bem como a execução judicial dos créditos devidos.

**III – Alertar** a Administração Municipal acerca da possibilidade de reincidência nas desconformidades do Balanço Geral do Município e da Execução do Orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a corrigir as distorções e as deficiências dos controles internos;

**IV - Encaminhar** ao Ministério Público Estadual as cópias do Voto e do acórdão, tendo em vista que houve a violação ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, objeto de tutela penal no art. 359-C do Código Penal.

**V – Determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo para que na análise das contas de Novo Horizonte, relativas ao exercício de 2017, realize exame aprofundado quanto à gestão previdenciária a fim de identificar e apontar, nos autos da respectiva prestação e contas, a ocorrência de não repasse de recursos, novos e injustificados parcelamentos, incidência de juros e multas ou qualquer das hipóteses mencionadas, o que redundará na emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

**VI - Determinar**, via ofício, ao atual responsável pela Unidade Central do Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às



Proc.: 02461/17

Fls.: \_\_\_\_\_

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

determinações deste Acórdão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

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

**VIII – Determinar** ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Novo Horizonte do Oeste para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário; e,

**IX – Arquivar** os autos após o trânsito em julgado deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO (Relator), os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO) e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES), o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO. O Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA declarou-se suspeito, nos termos do artigo 145 do Código de Processo Civil.

Porto Velho, quinta-feira, 19 de julho de 2018.

(assinado eletronicamente)  
PAULO CURI NETO  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
Conselheiro Presidente em exercício



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

**PROCESSO Nº.:** 2461/2017-TCER  
**INTERESSADO:** Município de Novo Horizonte do Oeste  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas do Exercício de 2016  
**RESPONSÁVEIS:** Varley Gonçalves Ferreira, CPF nº 277.040.922-00 – Prefeito Municipal  
Ângela Maria Boareto Vasconcelos, CPF nº 714.923.212-49 – Contadora  
Vanilda Monteiro Gomes, CPF nº 421.932.812-20 – Controladora Interno  
**ADVOGADO:** Sem advogado constituído nos autos  
**RELATOR:** Conselheiro Paulo Curi Neto  
**GRUPO:** I

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, encaminhados em 31/03/2017 a esta Corte, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do Prefeito, Senhor Varley Gonçalves Ferreira.

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

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

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

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

Tabela 1 - Conclusão da auditoria financeira

Questão	Conclusão da Auditoria
QA1.1 - Os demonstrativos contábeis são consistentes e estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil?	<p>Após a realização dos procedimentos as seguintes inconsistências foram identificadas:</p> <p>a) Demonstração no Balanço Orçamentário das receitas intraorçamentárias no valor de R\$2.657.805,92, representando dupla contagem de arrecadação e em desconformidade com a instrução do MCASP/DCASP aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional. O modelo do demonstrativo apresentado não converge com o modelo aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional (DCASP) para o Balanço Orçamentário;</p> <p>b) Divergência no valor de R\$3.000,00 entre o saldo da dotação atualizada apurada (R\$28.269.030,17) e a dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário (R\$28.266.030,17);</p> <p>c) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);</p> <p>d) Divergência no valor de R\$-925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);</p> <p>e) Divergência de R\$-856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$-2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$-8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);</p> <p>f) Divergência no valor de R\$-10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.</p> <p>Conforme evidenciado em Nota Explicativa o município está reconhecendo no Ativo – Créditos de Longo Prazo um valor de R\$4.713.753,34, relativo a parcelamento de débitos junto ao Instituto de Previdência, ou seja, trata-se de uma dívida do Município para com RPPS e deve ser evidenciado com uma obrigação e não um direito a receber.</p>
QA1.2- As receitas orçamentárias informadas por meio do SIGAP Contábil estão de acordo com as informações do site do Banco do Brasil?	Verificar a consistência das receitas orçamentárias informadas no site do Banco do Brasil e as do SIGAP Contábil.
QA1.3- Os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada?	<p>Após a realização de tais procedimentos constatamos que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontra-se superavaliado em R\$1.116,21 cujo detalhamento das ocorrências segue abaixo:</p> <p><b>a) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias</b></p> <p>As conciliações bancárias apresentadas pela entidade apresentaram pendências de regularização superiores a 30 (trinta) dias no montante de R\$ 6.399,56 ,nas contas correntes nº 6790-3 (Banco do Brasil) e 263-1(Caixa Econômica Federal) e a conta corrente nº 7.835-2 (Banco do Brasil) com pendência relativa a 2013 no valor de R\$15.000,00, a qual resulta no saldo contábil negativo. Destaca-se que as contas de Ativo por sua natureza são devedoras, exceto as contas retificadoras. No conjunto verifica a necessidade de ajuste das mencionadas</p>



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

	<p>contas.</p> <p>As contas Caixa e Equivalentes de Caixa devem registrar somente os valores efetivamente disponíveis à entidade, em numerário, ou conversíveis em numerário num prazo máximo de 90 (noventa) dias.</p> <p>As pendências identificadas decorrem de despesas e ou outras saídas de caixa que não possuem expectativas de benefícios futuros ou com remota probabilidade de conversão em numerário, desta forma não podendo ser classificada como Caixa e Equivalente de Caixa, como, por exemplo, cobrança de taxas e serviços bancários incorridos, sequestros judiciais decorrentes de decisões em sede de tutela antecipatória e descontos nos repasses de verbas constitucionais derivadas de parcelamentos com o ente repassador (Ex.: Parcelamento de débitos juntos ao INSS).</p> <p><b>b) Ausência de documentação que suporte (extrato/resposta de circularização/comprovante de transferências) os saldos contabilizados (C)</b></p>
QA1.4- O valor registrado como Dívida Ativa representa efetivamente direitos realizáveis da entidade?	<p>Após a realização dos procedimentos identificou-se a seguinte ocorrência nos direitos a receber classificados em dívida ativa:</p> <p>Os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude do registro de R\$4.713,753,34 de dívidas do Município com seu o Instituto de Previdência (Parcelamentos de débitos), ou seja, uma dívida foi contabilizada como um direito a receber, superavaliando o Ativo e subavaliando o Passivo do Balanço Geral do Município.</p>
QA1.5- O saldo da conta Estoque (circulante e não circulante) é consistente com a movimentação do período?	<p>Divergência de R\$-2.401.169,12 entre o saldo final da conta Estoques apurado (R\$-2.244.649,26) e saldo final da conta Estoques no Balanço Patrimonial (R\$156.519,26).</p>
QA1.6- O saldo da conta Imobilizado é consistente com a movimentação do período?	<p>Verifica-se a consistência de saldo do Imobilizado no Balanço Patrimonial.</p>
QA1.7- Os Precatórios da entidade estão regularmente reconhecidos no saldo de Obrigações de Curto e de Longo Prazo?	<p>Divergência entre o valor informado pelo TJRO e a contabilidade da entidade. A dívida informada pelo TJRO decorrente de precatório em regime especial é de R\$837.408,81 enquanto o valor registrado na contabilidade é de R\$0,00 A dívida originada de precatórios do regime geral, informados pelo TJRO, somaram R\$510.901,87 enquanto o valor registrado na contabilidade é de R\$0,00.</p> <p>Dessa forma verifica-se a subavaliação das obrigações do município em R\$1.348.310,68.</p>
QA1.8- As contas do passivo exigível (empréstimos, fornecedores, obrigações trabalhistas e fiscais) estão adequadamente evidenciadas no Balanço Patrimonial?	<p>Como resultado do procedimento de auditoria realizado, verificou-se a anulação de empenhos que já haviam passado pelo processo de liquidação no valor de R\$220.634,33 referente aos empenhos n. 2020/16 (PA 137/2016); n. 24/16 (PA 010/2015); n. 140/16 (PA 40/2015); n. 439/16 (PA 293/2015); n. 275/16 (PA 199/2015); n. 1053/16 (PA 585/2015) e anulação do empenho n. 1850/16 (PA 516/2015) cujo objeto de contratação se encontra no prazo de execução do contrato.</p>
QA1.9- No Município que possui RPPS, o déficit atuarial está corretamente reconhecido no Passivo da entidade?	<p>Com base no procedimento efetuados, constatou-se a regularidade do registro do déficit atuarial.</p>

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

A auditoria de conformidade da execução do orçamento foi estruturada em 20 componentes de avaliação baseados em preceitos da Constituição Federal, da Lei n. 4.320/64

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

e da Lei Complementar n. 101/00, dentre outros regulamentos aplicáveis à Governança Municipal. A Questão de Auditoria QA2 contemplou, ainda, avaliações de controle relacionadas à Administração Tributária (QA2.2), cobrança da Dívida Ativa (QA2.3) e Sistema de Planejamento (QA2.4). Os resultados dos testes aplicados encontram-se abaixo representados:

Tabela 2 - Conclusão da auditoria de conformidade

Questão	Conclusão da Auditoria
QA2.1 - O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal?	O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal, visto que a variação entre a previsão inicial da receita e a projeção da receita encaminhada a esta Corte de Contas foi de 1,88%, portanto, dentro da margem de + ou - 5%.
QA2.2 - A Administração Tributária do Município está devidamente estruturada (pessoal e infraestrutura), permitindo o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente, e tendo inclusive atualizado a Planta Genérica de Valores (PGV) nos últimos 5 anos?	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências atinentes à Administração Tributária: <ul style="list-style-type: none"><li>a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições;</li><li>b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) e Sistema de controle de arrecadação;</li><li>c) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;</li><li>d) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos);</li><li>e) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.</li></ul>
QA2.3 - O ente implementou rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa?	Após a realização do procedimento foram identificadas as seguintes deficiências nos procedimentos de cobrança de dívida ativa: <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ausência de inscrição em dívida ativa dos créditos inadimplidos de todas as espécies tributárias;</li><li>b) Ausência de procedimentos para atualização do livro da dívida ativa;</li><li>c) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastro de órgão de proteção ao crédito;</li><li>d) Baixa efetividade da cobrança administrativa da dívida ativa municipal;</li></ul>
QA2.4 - Os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) estão de acordo com os normativos constitucionais e legais?	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento: <ul style="list-style-type: none"><li>i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos técnicos 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;</li><li>ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;</li><li>iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias,</li></ul>



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

- garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;
- iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
  - v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
  - vi. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
  - vii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
  - viii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;
  - ix. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;
  - x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212º da Constituição Federal;
  - xi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;
  - xii. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;
  - xiii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;
  - xiv. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;
  - xv. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A implementação dessas rotinas tem como objetivo assegurar o cumprimento do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
  - xvi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de impedir a expedição de atos que acarretem o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. A implementação dessas rotinas tem como objetivo assegurar o cumprimento do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
  - xvii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de apurar a existência de disponibilidade financeira quando o gestor contrai despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato. A implementação dessas rotinas tem como objetivo assegurar o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Em relação à aderência às normas Constitucionais e Legais, foram encontradas as seguintes situações:

- a) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

	<ul style="list-style-type: none"><li>b) 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);</li><li>c) 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);</li><li>d) 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).</li></ul>
QA2.5 - Orçamento de 2016 alocou dotação específica para pagamento de precatórios judiciais?	Após a realização dos procedimentos verificou-se a existência de dotação no valor R\$ 100.000,00 na programática 33.90.91– Sentenças judiciais, porém, valor esse insuficiente para pagamento dos precatórios apresentados até 1/07/2015, cujos valores em aberto somam R\$501.970,51 conforme informações apresentadas pelo Tribunal de Justiça de Rondônia.
QA2.6 - Os créditos adicionais abertos no exercício estão suportados por autorização legislativa (LOA ou Lei específica) e de acordo os preceitos constitucionais e legais? (Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64)	<p>Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre abertura dos créditos adicionais:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Inexistência de diretrizes/rotinas previamente estabelecidas para abertura dos créditos adicionais;</li><li>b) Ausência de definição de metodologia da demonstração das fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais;</li><li>c) Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa.</li></ul> <p>Em relação ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos adicionais, foi selecionada amostra para a realização dos procedimentos no montante de R\$3.627.666,97, o que representa 68% do total dos créditos adicionais abertos no período. A análise evidenciou as seguintes ocorrências:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa àqueles abertos dentro do limite autorizado na LOA (art. 42 da Lei nº 4.320/64), Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66.</li></ul> <p>As situações encontradas são reflexos das deficiências evidenciadas nos controles constituídos pela Administração.</p>
QA2.7- A Administração executou o orçamento de forma equilibrada? (Art. 1º, § 1º, 9º e 42 da LRF)	<p>Após a realização dos procedimentos verificou-se o cancelamento indevido de empenhos, no valor de R\$ 220.634,33, equivalente a 14% da amostra, detalhadas nas seguintes ocorrências:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 2020/2016, de 30/12/2016, no valor de R\$100.000,00, relativa ao processo n. 137/2016, para pagamento de precatórios. Foi verificado na auditoria financeira um montante de precatórios de R\$ 859.270,98;</li><li>b) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 024/2016, de 18/11/2016, no valor de R\$37.966,08, relativa ao processo n. 10/2015. Trata-se de confissão de dívida junto à CERON, o que indica despesa liquidada;</li><li>c) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 140/2016, de 01/12/2016, relativa ao processo n. 40/2015. Refere-se a serviço de tratamento de resíduo sólido do período de 2016. Há planilhas que demonstram a prestação do serviço pelo Consórcio Intermunicipal de Coleta de Resíduos Sólidos, conforme documentos comprobatórios. A despesa foi reempenhada em 13/03/2017 por meio da Nota de Empenho n. 210/217;</li><li>d) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: n. 1850/2016 no valor de R\$18.412,10, referente Processo n. 516/2016; n. 439/2015 no valor de R\$14.221,05 referente Processo n. 293/2015; n. 275/2015 no valor de R\$13.631,18 referente Processo n. 199/2015; n. 1053/2015 no valor de R\$11.403,92 referente Processo n. 585/2015, todos relativos a INSS retidos e não recolhidos.</li></ul>
QA2.8 - A Administração realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato do gestor? (Art. 38, IV, “b”, da LRF)	A Administração não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato do gestor.
QA2.9- A	A meta de resultado nominal foi cumprida



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

Administração atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF)	
QA2.10- A Administração atendeu a meta de resultado primário fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF)	A meta de resultado primário foi cumprida
QA2.11- A Administração atendeu a Regra de Ouro?	A Administração atendeu a Regra de Ouro.
QA2.12- A Administração aplicou o mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE? (Art. 198, § 2º, III; 212 da CF e Art. 6º, da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	<p>O Município aplicou no exercício o montante de R\$4.221.296,84, em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que corresponde a 28,73% da receita proveniente de impostos e transferências R\$14.692.368,79, CUMPRINDO o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.</p> <p>Frise-se que as despesas com educação do município referente ao exercício de 2016 não foram objetos de auditoria. Ademais, não foram detectados achados para este ponto de controle.</p>
QA2.13- A Administração cumpriu com as obrigações de aplicação dos Recursos do Fundeb? (Artigo 60, inciso XII do ADCT da CF; Artigo 21, § 2º e Art. 22, da Lei Federal nº 11.494/2007; e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	<p>Apurou-se que o Município aplicou no exercício o valor de R\$2.847.916,88, equivalente a 108,50% dos recursos oriundos do Fundeb, sendo que deste total foram aplicados na Remuneração do Magistério o valor de R\$2.465.335,49, o que corresponde a 93,93% do total da receita, CUMPRINDO o disposto no artigo 60, inciso XII dos ADCT e artigos 21, § 2º e 22 da Lei nº 11.494/2007.</p> <p>Frise-se que as despesas com educação do município referente ao exercício de 2016 não foram objetos de auditoria. Ademais, não foram detectados achados para este ponto de controle.</p>
QA2.14- A Administração aplicou o mínimo na Saúde? (Art.77, III-ADCT/CF e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	<p>Após aplicação dos procedimentos, verificou-se a ocorrência de pagamentos no valor de R\$412,18 na conta 6624048-8 (MAC), que não se constituirão despesas com Ações e Serviços Públicos, para fins de apuração do percentual previsto na Lei Federal nº 141/2012. Segue em anexo planilha detalhada com as especificações das Despesas glosadas.</p> <p>Tais despesas alcançam um patamar de (0,003%) sobre as receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, que entendemos ser materialmente irrelevantes.</p> <p>Ao final, conclui-se que município aplicou somente R\$1.953.832,61, equivalente a (13,30%), enquanto o exigido é (15%) das receitas de impostos e transferências em Ações e Serviços de Públicos de Saúde.</p>
QA2-15- A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo? (Art. 29-A, I a VI e § 2º, I e III da CF/88)	A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo.
QA2.16- A Administração atendeu ao limite de Despesa total com pessoal? (Art. 20, III, da LRF)	A Administração realizou uma despesa total com pessoal de 46,17% em relação a RCL, atendendo ao limite de 60%.
QA2.17- Em caso de extrapolamento da despesa com pessoal, o	A administração não extrapolou a despesa com pessoal no período.



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

<p>ente reconduziu a despesa de acordo as disposições legais? (Art. 23 da LC nº 101/2000)</p>							
<p>QA2.18- A Administração expediu nos centos e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente ato que resultou aumento da despesa com pessoal? (Art. 21, parágrafo único, da LRF)</p>	<p>Após a realização dos procedimentos foram constatadas as seguintes ocorrências:</p> <p>a) Edição de atos nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato que resultam em aumento da despesa com pessoal, segue abaixo relação dos atos.</p> <p align="center">Tabela – Relação dos Atos editados nos últimos 180 dias do mandato</p> <table border="1" data-bbox="416 734 1434 815"> <thead> <tr> <th>Nº Ato</th> <th>Data</th> <th>Ementa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1022</td> <td>31/08/2016</td> <td>Fixa subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.</td> </tr> </tbody> </table>	Nº Ato	Data	Ementa	1022	31/08/2016	Fixa subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.
Nº Ato	Data	Ementa					
1022	31/08/2016	Fixa subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.					
<p>QA2.19- A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais? (Art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001; e Art. 30, I, da LRF)</p>	<p>A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais.</p>						
<p>QA2.20 - A Administração atendeu as determinações e recomendações exarada pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo dos exercícios anteriores da entidade?</p>	<p>Na avaliação do cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo TCERO nas contas de governo de exercícios anteriores, restaram identificadas as seguintes situações:</p> <p>a) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “i” - Processo n. 1878/2016) ao elaborar o relatório circunstanciado presente nos termos da Instrução Normativa nº 013/TCE-RO-2004, artigo 11, VI, Alínea "a": Síntese das atividades desenvolvidas e os resultados produzidos pela sua gestão, comparando aquilo que foi efetivamente realizado com o planejado por meio dos instrumentos de planejamento, em termos qualitativos e quantitativos, com especial enfoque sobre os programas voltados às áreas de educação, saúde, segurança e obras públicas. Os resultados também devem ser comparados com os dos últimos três exercícios. Situação: Não atendeu. Comentário: O relatório circunstanciado apresentado na prestação de contas não se apresenta com nível de detalhamento exigido na determinação, em especial não compara o que foi planejado nos instrumentos de planejamento com o executado, em termos qualitativos e quantitativos;</p> <p>b) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “ii” - Processo n. 1878/2016) ao elaborar o relatório circunstanciado presente nos termos da Instrução Normativa nº 013/TCE-RO-2004, artigo 11, VI, Alínea "a": O resultado da execução orçamentária; a avaliação do cumprimento dos limites e metas da gestão fiscal; e a avaliação do cumprimento dos limites Constitucionais e Legais (Saúde, Educação, Repasse de recursos ao Poder Legislativo), comparando os resultados com os últimos três exercícios e, ainda, os principais fatores (positivos e negativos) que influenciaram os resultados alcançados. Situação: Não atendeu. Comentário: O relatório circunstanciado apresentado na prestação de contas não se apresenta com nível de detalhamento exigido na determinação;</p> <p>c) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “e” - Processo n. 1878/2016) Ordene ao Setor de Contabilidade que observe as orientações prescritas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público para elaboração das demonstrações contábeis, para que não evidencie no quadro principal do Balanço Orçamentário consolidado as receitas intraorçamentárias, anulando o efeito da dupla contagem de arrecadação. Situação: Não atendeu. Comentário: A receita intraorçamentária continua registrada no Balanço Orçamentário encaminhado junto à prestação de contas do exercício de 2016;</p> <p>d) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “f” - Processo n. 1878/2016) Determinar à contabilidade do município que apresente em nota explicativa dos exercícios futuros, os seguintes itens: Balanço Patrimonial: em função da dimensão e da natureza dos valores envolvidos nos ativos e passivos,</p>						

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

	<p>recomenda-se o detalhamento das seguintes contas: (I) Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo, em especial, a dívida ativa evidenciando no mínimo: a composição da dívida por exercício financeiro; demonstração dos valores inscritos no exercício a título de principal, as taxas, os juros e multas, bem como os valores arrecadados e cancelados no exercício; (II) Imobilizado; (III) Intangível; (IV) Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e a Longo Prazo; (V) Provisões a Curto Prazo e a Longo Prazo; Políticas de depreciação, amortização e exaustão e demais políticas contábeis relevantes; e (VI) Demais elementos patrimoniais, quando relevantes.</p> <p>Situação: Não atendeu.</p> <p>Comentário: Conforme análise inicial feita sobre a remessa da prestação de contas, este item foi concluído como não atendido;</p> <p>e) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “g” - Processo n. 1878/2016) Ordene à contabilidade que deixe de reconhecer como direito (dívida ativa) os valores correspondentes às obrigações com o Regime Próprio de Previdência Social e passe a registrar os referidos valores no Passivo do Ente consoante as orientações prescritas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Parte III Procedimentos Contábeis Específicos).</p> <p>Situação: Não atendeu.</p> <p>Comentário: Verificado no SIGAP que os valores relativos às obrigações com o RPPS continuam registrados como direito;</p> <p>f) (Acórdão n. 409/16, item III - Processo n. 1878/2016) Determinar via ofício ao atual responsável pelo Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto às Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Acórdão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, bem como monitore a regularidade do cancelamento de créditos da dívida ativa em função da prescrição. Situação: Não atendeu.</p> <p>Comentário: O Relatório do Controle Interno não menciona as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações do respectivo acórdão;</p> <p>g) (Decisão n. 344/2014-PLENO, item V - Processo n. 1065/2014) Determinar, via ofício, ao atual responsável pela Contabilidade do Município que providencie a elaboração dos demonstrativos fiscais nos termos da LRF, assim como a remessa dessas peças a esta Corte dentro do prazo, com vistas a evitar a reincidência das irregularidades constatadas no relatório técnico.</p> <p>Situação: Não atendeu.</p> <p>Comentário: Verifica-se no SIGAP-Gestão Fiscal que foi enviada fora do prazo a remessa do 2º Bimestre do exercício de 2016;</p> <p>h) (Acórdão n. 170/2015-PLENO, item II, alínea “c” - Processo n. 1768/2015) Providencie a remessa de documentos a esta Corte dentro dos prazos legais.</p> <p>Situação: Não atendeu.</p> <p>Comentário: Verifica-se no SIGAP-Contábil as seguintes remessas enviadas fora do prazo durante o exercício de 2016: janeiro, fevereiro, março, setembro e dezembro.</p>
--	--

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

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

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

A1. Inconsistência das informações contábeis

A2. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa

A3. Superavaliação do saldo da dívida ativa

A4. Inconsistência no saldo da conta estoques

A5. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios

A6. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo (Empenhos Anulados)

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

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

- A7. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias
- A8. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa
- A9. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)
- A10. Insuficiência de dotação na LOA 2016 para pagamento de precatórios
- A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais
- A12. Excesso de alterações orçamentárias
- A13. Empenhos cancelados indevidamente
- A14. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações
- A15. Não aplicação do mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde
- A16. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato
- A17. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores

Em observância aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, foi definida a audiência do Sr. Varley Gonçalves Ferreira (Prefeito Municipal) e das Sr<sup>as</sup>. Angela Maria Boareto Vasconcelos (Contadora) e Vanilda Monteiro Gomes (Controladora).

4. No Relatório de Análise de Defesa, a Unidade Instrutiva concluiu que os esclarecimentos não alteraram a opinião acerca dos achados A1, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14 e A17.

**Tabela 1 – Relatório de Análise de Defesa**

Achados de Auditoria	Análise Conclusiva do Relatório de Análise de Defesa
	<b>Auditoria do Balanço Geral do Município (Q1)</b>
A1. Inconsistência das informações contábeis	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os demonstrativos contábeis não são consistentes e não estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas: a) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90); b) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77); c) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial



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

	(R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58); d) Divergência no valor de R\$10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado com o saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.
A3. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Dívida Ativa se encontra superavaliado em razão de:  a) Classificação no saldo da dívida ativa no valor de R\$4.713,753,34 de obrigações com o Instituto de Previdência (parcelamentos de dívidas) como direito a receber do município, ou seja, dívida registrada como direito a receber, superavaliando o saldo da dívida ativa e subavaliando o passivo da entidade.
A4. Inconsistência no saldo da conta Estoques	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Estoque é inconsistente com a movimentação do período
A5. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise que o Passivo do BGM está subavaliado em R\$1.348.310,68 em razão da ausência de registro de dívida com Precatórios – Regime Especial e Regime Geral.
A6. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo (Empenhos Anulados)	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Passivo foi subavaliado em R\$ R\$220.634,33 em razão de anulações indevidas de empenhos, seja por ausência de justificativa ou despesas já realizadas no período. São elas:  a) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 2020/2016, de 30/12/2016, no valor de R\$100.000,00, relativa ao processo n. 137/2016, para pagamento de precatórios. Foi verificado na auditoria financeira um montante de precatórios de R\$ 859.270,98; b) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 024/2016, de 18/11/2016, no valor de R\$37.966,08, relativa ao processo n. 10/2015. Trata-se de confissão de dívida junto à CERON, o que indica despesa liquidada; c) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 140/2016, de 01/12/2016, relativa ao processo n. 40/2015. Refere-se a serviço de tratamento de resíduo sólido do período de 2016. Há planilhas que demonstram a prestação do serviço pelo Consórcio Intermunicipal de Coleta de Resíduos Sólidos, conforme documentos comprobatórios. A despesa foi empenhada em 13/03/2017 por meio da Nota de Empenho n. 210/217; d) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: n. 1850/2016 no valor de R\$18.412,10, referente Processo n. 516/2016; n. 439/2015 no valor de R\$14.221,05 referente Processo n. 293/2015; n. 275/2015 no valor de R\$13.631,18 referente Processo n. 199/2015; n. 1053/2015 no valor de R\$11.403,92 referente Processo n. 585/2015, todos relativos a INSS retidos e não recolhidos.
<b>Auditoria de Conformidade da Execução Orçamentária (Q2)</b>	
A7. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que a Administração Tributária do Município não está devidamente estruturada para permitir o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional, em razão das seguintes deficiências:  a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições; b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) e Sistema de controle de arrecadação; c) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos; d) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e



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

	equipamentos); e) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.
A8. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que não há implantada no município rotina adequada para a boa gestão da cobrança administrativa dos créditos tributários e não tributários, em razão das seguintes deficiências: a) Ausência de inscrição em dívida ativa dos créditos inadimplidos de todas as espécies tributárias; b) Ausência de procedimentos para atualização do livro da dívida ativa; c) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastro de órgão de proteção ao crédito; d) Baixa efetividade da cobrança administrativa da dívida ativa municipal.
A9. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que os setores encarregados da política orçamentária não estão devidamente estruturados, de maneira a atender plenamente os requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como, mitigar riscos na elaboração, execução, revisão e acompanhamento destas peças orçamentárias.
A10. Insuficiência de dotação na LOA 2016 para pagamento de precatórios	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o município não previu na LOA recursos suficientes para pagamento de precatórios.
A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que os controles constituídos sobre as alterações orçamentárias não são adequados e suficientes para garantir o atendimento dos requisitos previstos nos Art. 167, V e VI da Constituição Federal e Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64. Tal conclusão se faz com base nas seguintes inconsistências constatadas: 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; d) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa àqueles abertos dentro do limite autorizado na LOA (art. 42 da Lei nº 4.320/64), Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66.
A12. Excesso de alterações orçamentárias	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que houve alterações no orçamento do município em 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.
A13. Empenhos cancelados indevidamente	Falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada e sem justificativa detalhadas nas ocorrências abaixo, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 220.634,33. a) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 2020/2016, de 30/12/2016, no valor de R\$100.000,00, relativa ao processo n. 137/2016, para pagamento de precatórios. Foi verificado na auditoria financeira um montante de precatórios de R\$ 859.270,98; b) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 024/2016, de 18/11/2016, no valor de R\$37.966,08, relativa ao processo n. 10/2015. Trata-se de confissão de dívida junto à CERON, o que indica

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

	<p>despesa liquidada;</p> <p>c) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 140/2016, de 01/12/2016, relativa ao processo n. 40/2015. Refere-se a serviço de tratamento de resíduo sólido do período de 2016. Há planilhas que demonstram a prestação do serviço pelo Consórcio Intermunicipal de Coleta de Resíduos Sólidos, conforme documentos comprobatórios. A despesa foi empenhada em 13/03/2017 por meio da Nota de Empenho n. 210/217;</p> <p>d) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: n. 1850/2016 no valor de R\$18.412,10, referente Processo n. 516/2016; n. 439/2015 no valor de R\$14.221,05 referente Processo n. 293/2015; n. 275/2015 no valor de R\$13.631,18 referente Processo n. 199/2015; n. 1053/2015 no valor de R\$11.403,92 referente Processo n. 585/2015, todos relativos a INSS retidos e não recolhidos.</p>
A14. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações	<p>Com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, conclui-se, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000, em razão de apresentação de déficit no valor de R\$63.495,61 na apuração por fonte de recursos</p>
A17. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores	<p>Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a administração não cumpriu com as seguintes determinações exaradas em exercícios anteriores:</p> <p>a) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “i” - Processo n. 1878/2016) ao elaborar o relatório circunstanciado apresente nos termos da Instrução Normativa nº 013/TCE-RO-2004, artigo 11, VI, Alínea "a": Síntese das atividades desenvolvidas e os resultados produzidos pela sua gestão, comparando aquilo que foi efetivamente realizado com o planejado por meio dos instrumentos de planejamento, em termos qualitativos e quantitativos, com especial enfoque sobre os programas voltados às áreas de educação, saúde, segurança e obras públicas. Os resultados também devem ser comparados com os dos últimos três exercícios;</p> <p>b) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “ii” - Processo n. 1878/2016) ao elaborar o relatório circunstanciado apresente nos termos da Instrução Normativa nº 013/TCE-RO-2004, artigo 11, VI, Alínea "a": O resultado da execução orçamentária; e a avaliação do cumprimento dos limites e metas da gestão fiscal; e a avaliação do cumprimento dos limites Constitucionais e Legais (Saúde, Educação, Repasse de recursos ao Poder Legislativo), comparando os resultados com os últimos três exercícios e, ainda, os principais fatores (positivos e negativos) que influenciaram os resultados alcançados;</p> <p>c) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “e” -Processo n. 1878/2016) Ordene ao Setor de Contabilidade que observe as orientações prescritas pela Secretaria do Tesouro Nacional –STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público para elaboração das demonstrações contábeis, para que não evidencie no quadro principal do Balanço Orçamentário consolidado as receitas intraorçamentárias, anulando o efeito da dupla contagem de arrecadação;</p> <p>d) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “f” - Processo n. 1878/2016) Determinar à contabilidade do município que apresente em nota explicativa dos exercícios futuros, os seguintes itens: Balanço Patrimonial: em função da dimensão e da natureza dos valores</p>

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

	<p>envolvidos nos ativos e passivos, recomenda-se o detalhamento das seguintes contas: (I) Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo, em especial, a dívida ativa evidenciando no mínimo: a composição da dívida por exercício financeiro; demonstração dos valores inscritos no exercício a título de principal, as taxas, os juros e multas, bem como os valores arrecadados e cancelados no exercício; (II) Imobilizado; (III) Intangível; (IV) Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e a Longo Prazo; (V) Provisões a Curto Prazo e a Longo Prazo; Políticas de depreciação, amortização e exaustão e demais políticas contábeis relevantes; e (VI) Demais elementos patrimoniais, quando relevantes;</p> <p>e) (Acórdão n. 409/16, item II, alínea “g”-Processo n. 1878/2016) Ordene à contabilidade que deixe de reconhecer como direito (dívida ativa) os valores correspondentes às obrigações com o Regime Próprio de Previdência Social e passe a registrar os referidos valores no Passivo do Ente consoante as orientações prescritas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Parte III Procedimentos Contábeis Específicos);</p> <p>f) (Acórdão n. 409/16, item III - Processo n. 1878/2016) Determinar via ofício ao atual responsável pelo Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto às Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Acórdão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração, bem como monitore a regularidade do cancelamento de créditos da dívida ativa em função da prescrição;</p> <p>g) (Decisão n. 344/2014-PLENO, item V -Processo n. 1065/2014) Determinar, via ofício, ao atual responsável pela Contabilidade do Município que providencie a elaboração dos demonstrativos fiscais nos termos da LRF, assim como a remessa dessas peças a esta Corte dentro do prazo, com vistas a evitar a reincidência das irregularidades constatadas no relatório técnico;</p> <p>h) (Acórdão n. 170/2015-PLENO, item II, alínea “c” -Processo n. 1768/2015) Providencie a remessa de documentos a esta Corte dentro dos prazos legais.</p>
--	---

No Relatório Conclusivo, a Unidade Técnica entende que as evidências constatadas são suficientes e adequadas para emissão de proposta de Parecer Prévio:

#### **8.1.5. 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 Varley Gonçalves Ferreira, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.

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

As demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, devido à relevância dos possíveis efeitos das distorções consignadas na fundamentação do parecer prévio, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo



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

com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

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

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2016, devido à relevância das situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, demonstra que não foram observados os princípios constitucionais e legais na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais.

**8.2. Fundamentação do Parecer Prévio**

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

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

- i. Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;
- iii. Inconsistência no saldo da conta Estoques;
- iv. Subavaliação dos precatórios no valor de R\$1.348.310,68;
- v. Subavaliação do passivo exigível em R\$220.634,33.

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

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

- i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- ii. Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.
- iii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 -LDO e Lei nº 989/2015 -LOA), em Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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); (c) 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); e (d) 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);

- iv. Infringência ao §5º art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;
- v. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face as seguintes ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66);
- vi. Excessivas alterações no orçamento do município em razão de equívocos aos créditos abertos cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%;
- vii. Falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada e sem justificativa, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 220.634,33.

O Ministério Público de Contas, por meio da Cota nº 0025/2017-GPGMPC, assegurou que os autos não estavam maduros para a apreciação de mérito, por ter constatado o seguinte:

[...]

É que a Corte 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, os reiterados parcelamentos de débitos, o pagamento em atraso das contribuições, ocasionando juros e multas ao Município, entre outras, ensejam, *per se*, a reprovação das contas anuais<sup>1</sup>.

Nesse sentido, na auditoria empreendida pelo corpo técnico junto ao Instituto de Previdência de Novo Horizonte D'Oeste para subsidiar a análise da prestação de contas do Poder Executivo, consubstanciada no Processo n.1014/17/TCER, constatou-se a ocorrência de irregularidades na gestão previdenciária, entre elas, a ausência de pagamento dos parcelamentos previdenciários<sup>2</sup>.

<sup>1</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.

<sup>2</sup> **ACHADO A6 - Ausência de pagamento dos parcelamentos previdenciários:** Verificou-se que não houve pagamento das parcelas referente ao mês de dezembro de 2016 nos acordos CADPREV n.722/2013; 723/2013; 724/2013 e 945/2015. E ainda, verificou-se que o reparcelamento CADPREV 722/2013, que foi realizado em 240 vezes com vencimento inicial em abril de 2013, possui 24 parcelas em aberto em exercícios anteriores a 2016, quais sejam, as parcelas dos exercícios 2014 e 2015.



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

Concluída a instrução do processo de auditoria, a Corte de Contas exarou o Acórdão APL-TC 00496/17, no qual decidiu pela imputação de multa ao Sr. Varley Gonçalves Ferreira, como segue:

*ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:*

**I – Dar ciência** ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste e ao atual dirigente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município Novo Horizonte do Oeste sobre os resultados da presente auditoria;

**II – Cominar multa** ao Senhor **Varley Gonçalves Ferreira** (Prefeito), no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), com fulcro no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c o art. 103, II, do Regimento Interno, atualizados pela Resolução n° 100/TCERO/2012 e pela Portaria n° 1.162/2012, pela grave infração ao artigo 40 da Constituição Federal e ao artigo 1° da Lei federal n°. 9.717/1998 (princípio do equilíbrio financeiro e atuarial), **por ter se omitido em adimplir o parcelamento de débitos firmados junto ao Ministério da Previdência relativos às parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 (acordos CADPREV n. 722/2013; 723/2013; 724/2013 e 945/2015);** (grifei)

Assim, o corpo técnico no bojo de seu relatório conclusivo de análise da prestação de contas em epígrafe, especificamente às fls. 600, fez constar as seguintes irregularidades extraídas do processo de auditoria da previdência:

*3.1.1.6.1. Repasse das contribuições*

*Quanto ao cumprimento dos repasses das contribuições previdenciárias (segurado e patronal) e o pagamento dos acordos de parcelamento dos débitos previdenciários o resultado da avaliação revelou a seguinte não conformidade:*

*a) Não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016;*

*b) Inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.*

Nesse contexto, malgrado aqueles autos tenham por objetivo, exatamente, subsidiar a análise destas contas de governo, estando tal intento estampado na definição de seu objeto, não havendo que se falar, portanto, em decisão surpresa, ainda assim o *Parquet* considera mais adequado ao caso concreto o chamamento do responsável para defender-se de tão graves irregularidades diretamente no processo de prestação de contas, a fim de garantir-lhe o direito ao mais amplo debate quanto ao tema.

Opina-se, portanto, pelo aperfeiçoamento da instrução processual, com o chamamento do gestor responsável, bem como de sua defesa técnica (contadora e controladora), para que se manifestem acerca das gravíssimas irregularidades identificadas nos autos n. 1014/17/TCER.

Ademais, na visão do *Parquet* também merece aperfeiçoamento a avaliação técnica quanto à demonstração de descumprimento ao art. 42 da Lei Complementar n. 101/00, 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<sup>3</sup>, em descumprimento ao art. 42

<sup>3</sup> Conforme fls. 546, litteris: Com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, conclui-se, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1°, §1°, e 42 da Lei Complementar 101/2000, em razão de apresentação de déficit no valor de R\$63.495,61 na apuração por fonte de recursos.

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

da Lei Federal n. 4.320/64, não se tem informações fundamentais (data em que a fonte passou a ser deficitária, valor a descoberto em cada fonte, objeto da despesa, entre outros dados) para sustentar o apontamento.

*In casu*, a equipe técnica não indicou nenhum documento a fundamentar a afronta à regra de fim de mandato, de onde pudesse se extrair as 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.

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>4</sup> de caixa para acobertá-la foi contratada no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, identificando, dentre outras informações, o *quantum* do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso.

Além 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>5</sup> 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.

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, [...] 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 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 mitiga-se 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 n° 4.320/64 e art. 1º, §1º da Lei Complementar n° 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.*

<sup>4</sup> Parcial ou integral.

<sup>5</sup> Por exemplo, decorrentes de contratos de prestação de serviços continuados ou construção de obra pública.



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

A determinação para o aperfeiçoamento da análise em epígrafe constou, inclusive, do Acórdão APL-TC 00517/17 exarado, por unanimidade 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;*

Sendo assim, entendo que o ponto também merece reparo por parte da equipe técnica.

Prosseguindo a análise dos pontos cruciais das contas que são merecedores de aperfeiçoamento em razão de possuírem forte influência em seu encaminhamento, observo que a equipe técnica apurou existirem distorções<sup>6</sup> relevantes e generalizadas nas Demonstrações Contábeis apresentadas pela Administração, o que levou à afirmativa de que a situação patrimonial do Município não está representada adequadamente no Balanço Patrimonial.

Quanto ao ponto, considerando o alto poder ofensivo atribuído à falha a partir das contas referentes ao exercício de 2016<sup>7</sup>, o *Parquet* entende ser necessário que a equipe de instrução, se possível, evidencie com maior clareza a repercussão das falhas no exame das contas, demonstrando os elementos que formaram a convicção dos técnicos acerca da imprestabilidade das demonstrações contábeis.

Desse modo, indispensável o retorno dos autos ao corpo técnico para que efetue o adequado exame de todos os pontos ora comentados, seguido da oitiva dos responsáveis.

Após a apresentação das eventuais justificativas, devem os autos ser remetidos à equipe técnica para exame dos argumentos e documentos apresentados, mormente, quanto à interferência destes, se houver, na opinião técnica quanto à aprovação ou reprovação das contas.

Conclusa a análise técnica ou inexistindo manifestação dos responsáveis quanto às questões, retornem os autos ao MPC para análise conclusiva.

Este é o parecer.

Examinando a manifestação divisada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Despacho nº 0519/2017-GCPCN, determinei o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo para cumprir as providências sugeridas pelo MPC.

Após proceder reanálise dos autos, o Corpo Técnico, em síntese, evidenciou o seguinte:

[...]

Assim, em nosso entendimento não seria adequado a realização de novo contraditório no processo das Contas do Chefe do Executivo Municipal, sob pena de esvaziarmos os objetivos dos processos de fiscalização<sup>1</sup> e as conclusões já externadas no processo nº 1014/2017 (Acórdão APL-TC 00496/17).

<sup>6</sup> Que representam 37% do total do Patrimônio Líquido.

<sup>7</sup> De se considerar que esta Corte, anteriormente, examinava as falhas contábeis de forma individual e pontual, atribuindo-lhes caráter meramente formal.



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

Contudo, considerando que já haverá nova oitiva devido a falha na instrução para fins de apuração da conformidade do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00, o item 2.1 destaca todas os achados elencados na fiscalização de previdência que influenciam nas presentes contas a fim de realizar nova oitiva no presente processo conforme solicitação sugerida pelo MPC.

[...]

5. Ante o exposto, o Corpo Técnico concluiu a reinstrução da forma como segue:

**2. ACHADO DE AUDITORIA**

**A1. Ausência de pagamento dos parcelamentos previdenciários (A6)**

**Situação encontrada:**

Em razão da auditoria realizada no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Novo Horizonte do Oeste (IPSNH) através dos autos 1014/2017, cujo objetivo foi verificar a conformidade da gestão previdenciária, verificou-se irregularidade no repasse das contribuições, em razão de não pagamento das parcelas referente ao mês de dezembro de 2016 nos acordos CADPREV n. 722/2013; 723/2013; 724/2013 e 945/2015. E ainda, verificou-se que o parcelamento CADPREV 722/2013, realizado em 240 vezes com vencimento inicial em abril de 2013, possui 24 parcelas em aberto em exercícios anteriores a 2016, quais sejam, as parcelas dos exercícios 2014 e 2015.

O responsável informou nos autos 1014/2017 (ID 468824) que após a verificação da situação financeira encontrada no município, deixada pelo gestor anterior, a administração requisitou junto ao Ministério da Previdência, uma auditoria no IPSNH, ocasião em que optou por suspender os pagamentos até que fosse concluída a auditoria, e após a verificação do Ministério da Previdência retornou a efetuar os pagamentos. Informou também que as condições financeiras do município não permitiram que se cumprisse integralmente os pagamentos.

As alegações do responsável reforçaram a situação descrita diante da ausência de pagamento dos parcelamentos no prazo acordado. Portanto, as justificativas apresentadas não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

**Critério de auditoria**

- Artigo 40, CF/88 (caráter contributivo);
- Inciso II, artigo 1º, Lei 9.717/98; e
- Artigo 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS.

**Responsáveis:**

Nome: Varley Gonçalves Ferreira - Cargo: Prefeito Municipal

Conduta: Responsável pelas informações e demonstrativos.

Nome: Angela Maria Boareto Vasconcelos - Cargo: Contador

Conduta: Responsável técnico pelo registro das informações e elaboração dos demonstrativos.

Nome: Vanilda Monteiro Gomes - Cargo: Controlador

Conduta: Responsável pela revisão dos demonstrativos.

**A2. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações (A14)**

**Situação Encontrada:**



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

O objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 1º, §1º e 42 da Lei Complementar nº 101/2000) é buscar o equilíbrio das contas públicas através de uma gestão fiscal responsável e transparente, o que demanda rotinas para garantir o equilíbrio fiscal.

Com a finalidade de se avaliar se os controles internos administrativos sobre o processo de planejamento e gestão orçamentária são adequados para assegurar o equilíbrio fiscal e se Administração Municipal executou o orçamento observando os princípios fundamentais da LRF (ação planejada e transparente), foram realizados os seguintes procedimentos:

- I. Avaliação dos controles internos administrativos sobre o processo de planejamento e gestão orçamentária por meio de questionário estruturado e entrevista com os servidores que atuam diretamente no processo de planejamento e gestão orçamentária;
- II. Verificação do equilíbrio financeiro, ou seja, se as disponibilidades de caixa ao fim do exercício são suficientes para pagar as despesas contraídas e não pagas neste exercício em observância ao §1º do Art. 1º da Lei Complementar n. 101/00;
- III. Avaliação se eventuais desequilíbrios foram resultantes de empenhos realizados nos dois últimos quadrimestres do exercício em observância ao Art. 42 da Lei Complementar n. 101/00;
- IV. Exame dos empenhos, oriundos das fontes de recursos que não possuíam disponibilidade financeira;

Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências significativas nos controles internos administrativos sobre o processo de planejamento e gestão orçamentária:

- 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.

Conforme orientação do Manual de Demonstrativo Fiscais, utilizou-se do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar para verificação do atendimento dos artigos 1º, §1º, e 42 da LRF, assim, foram extraídos do demonstrativo as fontes de recursos deficitárias depois da dedução de Restos a Pagar Não Processado, evidenciando o seguinte resultado:

<b>Identificação dos Recursos Vinculados</b>	<b>Disponibilidade Bruta de Caixa</b>	<b>Obrigações Financeiras</b>	<b>Disponibilidade Líquida de Caixa</b>
24 ENSINO FUNDAMENTAL RECURSO PROPRIO	749,31	17.579,26	-16.829,95
32 FUNDEB 60%	0,00	120.764,32	-120.764,32
33 FUNDEB 40%	247,17	10.399,76	-10.152,59
40 PAB FIXO	2.138,94	2.837,08	-698,14
44 AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE PACS	1.032,55	13.113,80	-12.081,25
60 SALARIO EDUCACAO	-7.608,58	0,00	-7.608,58
<b>Soma</b>	<b>-3.440,61</b>	<b>164.694,22</b>	<b>-168.134,83</b>

  

<b>Identificação dos Recursos Não Vinculados</b>	<b>Disponibilidade Bruta de Caixa</b>	<b>Obrigações Financeiras</b>	<b>Disponibilidade Líquida de Caixa</b>
70 OUTROS RECURSOS DA EDUCAÇÃO	379.001,22	452.951,22	-55.887,03
<b>Soma</b>	<b>379.001,22</b>	<b>452.951,22</b>	<b>-55.887,03</b>

Após a apresentação de justificativas, restaram deficitárias as seguintes fontes:



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

Identificação dos Recursos Vinculados	Conta Corrente	Disponibilidade Bruta de Caixa conforme extrato/conciliação bancária	Obrigações Financeiras	Disponibilidade Líquida de Caixa
60 Salário educação (fonte vinculada)	7835-2	-7.608,58	0,00	-7.608,58
70 outros recursos da educação (fonte não vinculada)	Não informada	379.001,22	452.951,22	-55.887,03
<b>Soma</b>		<b>371.392,64</b>	<b>452.951,22</b>	<b>-63.495,61</b>

Em seguida, apurou-se a disponibilidade líquida de caixa, já considerando o resultado da auditoria nos componentes que possuem reflexo na variação das disponibilidades e caixa e recursos de convênios não arrecadados (TC 38). A tabela a seguir evidencia o resultado da avaliação.

Tabela – Memória de cálculo da apuração da Disponibilidade Líquida de Caixa

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	4.071.676,64	379.001,22	4.450.677,86
<b>OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS</b>			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	0,00	84.544,00	84.544,00
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	182.386,40	276.394,25	458.780,65
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	3.889.290,24	18.062,97	3.907.353,21
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	680.663,97	73.950,00	754.613,97
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g))	3.208.626,27	-55.887,03	3.152.739,24
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	0,00	0,00	0,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j) <sup>6</sup>	0,00	1.116,21	1.116,21
Subavaliação das obrigações financeiras (l) <sup>7</sup>	0,00	220.634,33	220.634,33
<b>Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - l)</b>	<b>3.208.626,27</b>	<b>-277.637,57</b>	<b>2.930.988,70</b>

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar e Análise técnica.

A análise revelou que as disponibilidades de caixa não foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016, apresentando um déficit financeiro nas fontes de recursos não vinculada no montante de R\$ 277.637,57 e também mostrando que não há recursos para sustentar o déficit da fonte de recurso vinculada (60- salário educação) infringindo as disposições do art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

Destaca-se que parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000, conforme relação de empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres nas fontes deficitárias (ID 546127).

Vale ressaltar que o objetivo do trabalho não visa evidenciar o valor exato do superávit/déficit financeiro do Município, mas tão simplesmente pela manifestação da conformidade às disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000.

**Critério de Auditoria:**

Artigos 1º, §1º, 9º e 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

**Responsáveis:**

Nome: Varley Gonçalves Ferreira - Cargo: Prefeito Municipal

Conduta: Responsável pela governança e gestão do município.

Nome: Angela Maria Boareto Vasconcelos - Cargo: Contador



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

Conduta: Responsável técnico pelo registro das informações e elaboração dos demonstrativos.

Nome: Vanilda Monteiro Gomes - Cargo: Controlador

Conduta: Responsável pela orientação e supervisão dos controles administrativos.

### 3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de instrução complementar realizado em função do Despacho do Relator (ID 539765), Conselheiro Paulo Curi Neto, a fim de analisar as providências sugeridas na Cota nº 25/2017-GPGMPC, destaca-se a divergência desta Unidade técnica quando a necessidade de nova audiência do Chefe de Executivo nestes autos, as falhas identificadas na análise da conformidade do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00 e a necessidade de realização de nova audiência dos responsáveis nos termos dos achados de auditoria (A1 e A2) conforme encaminhamentos abaixo.

### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos ao Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, propondo:

3.1. Promover Mandado de Audiência do Sr. Varley Gonçalves Ferreira (277.040.922-00), Prefeito, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2;

3.2. Promover Mandado de Audiência do Sra. Angela Maria Boareto Vasconcelos (714.923.212-49), Contadora, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2;

3.3. Promover Mandado de Audiência do Sra. Vanilda Monteiro Gomes (421.932.812-20), Controladora, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria A1 e A2.

Assim, foi deferido o pedido do Corpo Técnico e, por meio da Decisão em Definição de Responsabilidade nº 0005/2018-GPCPN, determinei ao Departamento do Pleno a Audiência do Sr. Varley Gonçalves Ferreira e das Sras. Ângela Maria Boareto Vasconcelos e Vanilda Monteiro Gomes para a apresentação, no prazo de 15 (quinze) dias, de razões de justificativas acerca das irregularidades constantes nos achados de auditoria A1 e A2 supra.

6. No Relatório de Análise de Defesa sobre os achados A1 e A2, a Unidade Instrutiva emitiu o seguinte entendimento:

**Tabela 2 – Relatório de Complementação de Instrução (ID 588819)**

Achados de Auditoria	Análise de Defesa no Relatório Complementar
A1. Ausência de pagamento dos parcelamentos previdenciários (A6)	Conclui-se das informações apresentadas que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Artigo 40 da Constituição) não foi observado em razão da ausência de pagamento de parcelas de débito previdenciário.
A2. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações (A14)	Com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, conclui-se, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016.

Ao final, o Corpo Técnico concluiu a instrução complementar, da forma como segue:

### 3. CONCLUSÃO



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

Finalizados os trabalhos de instrução complementar realizado em função da Decisão Monocrática – DDR N° 005/2018 (ID 556707) do Conselheiro Relator Paulo Curi Neto, conclui-se que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar os achados de auditoria (A1 e A2).

#### **4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submetem-se os autos ao Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, propondo este relatório de instrução complementar para apreciação conjunta e em confronto com o Relatório e Proposta de Parecer Prévio (ID 509824) sobre as contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Novo Horizonte do Oeste.

Na forma regimental, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para, querendo, emitir Parecer conclusivo sobre a prestação de contas do Município de Novo Horizonte do Oeste, exercício de 2016.

7. O Ministério Público de Contas, por sua vez, emitiu o Parecer nº 0211/2018-GPGMPC, em consonância com a Unidade Técnica e concluiu o seguinte:

[...]

Ante ao exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Novo Horizonte D'Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Varley Gonçalves Ferreira – 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:

#### **1. Irregularidades advindas da auditoria do balanço Geral do Município:**

- i. Inconsistência das informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;
- iii. Inconsistência no saldo da conta Estoques;
- iv. Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68;
- v. Subavaliação do passivo exigível em R\$ 220.634,33.

#### **2. Irregularidades relativas à execução do orçamento:**

i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;

ii. Infringência ao o disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários;

iii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) 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); e (d) 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);

iv. Infringência ao §5º art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;

vi. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face as seguintes ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Excessivas alterações no orçamento do município em razão de equivale aos créditos abertos cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%;

vii. Falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada e sem justificativa, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 220.634,33.

Por conseguinte, ratificam-se *in totum* as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 644-647 do Documento ID=509824, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I - À Administração, para que adote medidas:

a) que culminem no efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 317/17, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

b) para o aprimoramento do acesso e da qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,11% da receita provenientes de impostos e transferências (R\$ 14.692.368,79), de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;

c) 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, pois, embora o Município tenha apresentado índice satisfatório, cabe à Administração empreender esforços para melhorar ainda o IDEB;

d) para que seja realizado tempestivamente o repasse das contribuições previdenciárias, assim como dos eventuais parcelamentos de débitos, destacando-se que a Corte possui entendimento sedimentado 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;

e) para aprimorar a cobrança da dívida ativa, entre elas a atualização do cadastro de devedores, o estabelecimento de rígidos controles de registro, a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, bem como a execução judicial dos créditos devidos.

II – À Secretaria Geral de Controle Externo da Corte para que:

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

a) doravante realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, observando se a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato;

b) na análise das contas de Novo Horizonte, relativas ao exercício de 2017, realize exame aprofundado quanto à gestão previdenciária a fim de identificar e apontar, nos autos da respectiva prestação e contas, a ocorrência de não repasse de recursos, novos e injustificados parcelamentos, incidência de juros e multas ou qualquer das hipóteses mencionadas, o que redundará na emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

8. É o relatório.

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

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

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

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

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

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

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

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

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

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

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

11. Em função das limitações de extensão (complexidade e quantidade de elementos a serem auditados) e natureza da fiscalização (periodicidade definida e prazo pré-determinado), constitui-se trabalho de asseguaração limitada. Essa foi, aliás, a natureza reconhecida pelo TCU no acórdão mencionado. A lógica da metodologia é que certificação, de nível mais analítico, de partes de maior importância (por relevância, materialidade ou risco) proporcione risco aceitável para a manifestação de opinião de que as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes.

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

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

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

44. Na asseguaração razoável o auditor transmite, por meio de uma opinião, uma segurança alta, não absoluta, de que o objeto auditado está ou não em conformidade com todos os aspectos relevantes de uma estrutura de relatório financeiro aplicável. Nesse caso, auditoria deve seguir um rito



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

metodológico rígido para que seja possível emitir uma opinião com alto grau de segurança sobre se as demonstrações contêm ou não distorções.

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

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

47. A conclusão sem ressalvas ocorrerá somente quando o auditor concluir que nenhum fato chegou ao seu conhecimento que o leve a acreditar que as demonstrações contábeis não foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A conclusão com ressalva ocorrerá quando o auditor concluir que os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes, mas não estão disseminados ou generalizados nas demonstrações contábeis, enquanto a conclusão adversa ocorrerá quando os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes e estão disseminados nas demonstrações contábeis. Por fim, o auditor deve se abster de apresentar conclusão se concluir que os possíveis efeitos das distorções não detectadas (ou não quantificadas) sobre as demonstrações contábeis podem ser relevantes e podem estar disseminadas pelas referidas demonstrações.

14. **Avaliação da opinião final da Unidade Técnica.** A Unidade Técnica, fundada nos testes de auditoria e exame das contrarrazões, emitiu **opinião adversa** a respeito das demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, devido as distorções identificadas no relatório não representarem adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016.

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

- i. Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;
  - a) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);



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

- b) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);
- c) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);
- d) Divergência no valor de R\$10.508.345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.
- ii. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;
- iii. Inconsistência no saldo da conta Estoques;
- iv. Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68;
- v. Subavaliação do passivo exigível em R\$ 220.634,33.

A Administração reconheceu parte das distorções, aduzindo que não foram utilizadas as formas adequadas para a elaboração das demonstrações contábeis consolidadas. As contrarrazões prestadas pela Administração, ainda que parcialmente acolhidas pela Unidade Técnica, não foram suficientes para justificar as ocorrências, pelas razões detalhadamente descritas no Relatório de Análise de Defesa. A descrição da situação encontrada, os procedimentos de auditoria e as evidências e os fundamentos que motivaram opinião adversa encontram-se descritas no Relatório Conclusivo (Seção 2.2). As conclusões técnicas encontram-se adequadamente suportadas em evidências, com as ressalvas que serão abaixo consignadas.

**Achado 1: Inconsistência das informações contábeis** – Pelo relatado no Relatório de Análise das Defesas, “[...] os demonstrativos contábeis não são consistentes e não estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP[...]”. Tais discrepâncias foram causadas, principalmente, por divergências no saldo final de Caixa e Equivalente de Caixa; por divergência no resultado financeiro demonstrado no balanço financeiro; por divergência entre a conta caixa no balanço patrimonial e o saldo no demonstrativo dos fluxos de caixa. A Administração reconheceu as inconsistências evidenciadas no relatório técnico conclusivo,

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

pois segundo os defendentes foi adotada *“a forma realizada no exercício anterior, e não foram adequadas as novas regras, pois as demonstrações foram pautadas atendendo os princípios contábeis, principalmente ao princípio da legalidade e da lisura, [...] Saliento ainda que o sistema contábil não estava adequado aos padrões da Secretaria do Tesouro Nacional conforme “print” da página em anexo, e que os referidos relatórios são eletrônicos e não manuais, que os registros contábeis no exercício de 2016 não foram realizados por minha. Cabe ressaltar que ao analisarmos alguns municípios vizinhos através do portal de transparência, observamos que os mesmo também não se adequaram ainda, embora isto não nos isenta de estar desconforme, saliento aqui as dificuldades da adequação, e que no exercício de 2017 estamos fazendo as devidas adequações, inclusive com troca de sistema contábil”*.

Dessa forma, convirjo com a Unidade Técnica quanto a consumação das discrepâncias constatadas nos demonstrativos contábeis.

**Achado 3: Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34. por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município.** A distorção decorre de obrigação do Município (parcelamento de dívida) com o Instituto de Previdência (dívida ativa), no entanto, o Município escriturou erroneamente como direito a receber. A Administração não contesta as evidências do achado, conforme relatou a Unidade Técnica *“Os responsáveis concordam com o apontamento e que isso se deve a falha no sistema de informática. Destaca-se que o valor reconhecido em Dívida Ativa foi devido a um erro de contabilização, onde uma dívida do município para com o Instituto de Previdência (Parcelamentos de débitos) foi contabilizada como um direito a receber (Ativo) no Balanço Geral do Município. Desta forma, as justificativas apresentadas pelos responsáveis quanto à Superavaliação do Saldo da Dívida Ativa não foram suficientes para afastar o achado”*.

**Achado 4: Inconsistência no saldo da conta Estoques.** Na apuração do saldo da conta Estoques, foi identificada, no relatório técnico inicial, divergência no valor de R\$ 2.401.169,12 em relação ao demonstrado no Balanço Patrimonial. Após os esclarecimentos prestados pela Administração, a Unidade Técnica reconsiderou em parte e concluiu que o saldo da conta Estoque está inconsistente no valor de R\$ 201.162,94, pois *“Verifica-se que as baixas demonstradas no TC-23 não conciliam o saldo evidenciado como ‘Uso e Consumo’ na Demonstração das Variações Patrimoniais, permitindo concluir que parte das despesas de almoxarifado não foi contabilizada apropriadamente, assim as alegações apresentadas não são suficientes para afastar o achado.”*

Nota-se que, inicialmente, houve um erro no valor da divergência na confecção do Relatório Conclusivo, ao mencionar que a inconsistência é no valor de R\$ 2.401.169,12. No entanto, quando da confecção do Relatório de Análise de Defesa, apontou-se a quantia correta, que é de R\$ 201.162,94.



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

Dessa forma, convirjo com a Unidade Técnica quanto ao erro no saldo de “Uso de Material de Consumo” na Demonstração das Variações Patrimoniais, no valor de R\$ 201.162,94.

**Achado 5: Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68.** A Unidade Instrutiva identificou divergência entre a posição de precatórios a pagar em 31/12/2016 informada pela entidade responsável pela gestão dos precatórios (Tribunal de Justiça) e a demonstrada no Balanço Patrimonial. A Administração reconheceu que os valores não foram escriturados na contabilidade do município. Assim, conforme registrou a Unidade Instrutiva, *“Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise que o Passivo do BGM está subavaliado em R\$1.348.310,68 em razão da ausência de registro de dívida com Precatórios – Regime Especial e Regime Geral”*.

**Achado 6: Subavaliação do passivo exigível a curto prazo em R\$ 220.634,33.** No Relatório Conclusivo, a opinião da Unidade Instrutiva a respeito da auditoria financeira considerou que não foram evidenciadas no Balanço Geral do Município a anulação indevida de empenhos que teria resultado em subavaliação de passivo exigível a curto prazo no montante de R\$ 220.634,33, conforme abaixo transcrito:

**2.2.5. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo**

Com o objetivo de asseguar o passivo exigível demonstrado no Balanço Patrimonial, verificou-se a consistência da dívida fluante e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise concluiu-se que o Passivo foi subavaliado em R\$ 220.634,33 em razão de anulações indevidas de empenhos, seja por ausência de justificativa ou despesas já realizadas no período. São elas:

- a) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 2020/2016, de 30/12/2016, no valor de R\$100.000,00, relativa ao processo n. 137/2016, para pagamento de precatórios. Foi verificado na auditoria financeira um montante de precatórios de R\$ 859.270,98;
- b) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 024/2016, de 18/11/2016, no valor de R\$37.966,08, relativa ao processo n. 10/2015. Trata-se de confissão de dívida junto à CERON, o que indica despesa liquidada;
- c) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 140/2016, de 01/12/2016, relativa ao processo n. 40/2015. Refere-se a serviço de tratamento de resíduo sólido do período de 2016. Há planilhas que demonstram a prestação do serviço pelo Consórcio Intermunicipal de Coleta de Resíduos Sólidos, conforme documentos comprobatórios. A despesa foi empenhada em 13/03/2017 por meio da Nota de Empenho n. 210/217;
- d) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: n. 1850/2016 no valor de R\$18.412,10, referente Processo n. 516/2016; n. 439/2015 no valor de R\$14.221,05 referente Processo n. 293/2015; n. 275/2015 no valor de R\$13.631,18 referente Processo n. 199/2015; n.



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

1053/2015 no valor de R\$11.403,92 referente Processo n. 585/2015, todos relativos a INSS retidos e não recolhidos.

Esta primeira avaliação limitar-se-á, neste momento, aos possíveis efeitos de tais ocorrências na adequação das demonstrações contábeis consolidadas. Os eventuais reflexos desta análise, com relação à conformidade da gestão orçamentária e fiscal, serão examinados no capítulo II da fundamentação deste voto.

O Corpo Técnico concluiu pela subavaliação do passivo a curto prazo (A6) no valor de R\$ 220.634,33, em razão do cancelamento irregular de empenhos. Verifico, no entanto, que não foram juntadas evidências suficientes que comprovem o cancelamento indevido dos empenhos. A Unidade Instrutiva bem fundamentou os Relatórios Técnicos apresentados, em especial o de análise de defesa. No entanto, por algum lapso, os documentos que indicou não foram juntados aos autos.

Assim, não há provas suficientes da materialidade deste Achado, razão pela qual a irregularidade deve ser afastada. Apesar de afastado este Achado, não afetará o resultado financeiro do exercício, conforme se verá adiante.

Por fim, verifico que a Administração deverá envidar esforços para a melhoria dos controles sobre os procedimentos contábeis, cuja inexistência/ineficácia representa riscos operacionais (perdas e ineficiência no uso de recursos ocasionadas por processos internos deficientes) e risco de comunicação (diminuição da confiabilidade das demonstrações contábeis).

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

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

I. Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;



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

- a) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);
- b) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);
- c) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);
- d) Divergência no valor de R\$10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.

II. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;

III. Inconsistência no saldo da conta Estoques no valor de R\$ 201.162,94; e,

IV. Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68.

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

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



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

Conclui-se, com base nas questões de auditoria e testes, que as demonstrações contábeis consolidadas do Município não representam adequadamente a posição patrimonial e os resultados relativos ao exercício encerrado.

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

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

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

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

A Unidade Técnica emitiu opinião final adversa a respeito da execução do orçamento em função dos seguintes achados de auditoria:

- i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- ii. Infringência ao o disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.
- iii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de



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

- demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) 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); e (d) 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);
- iv. Infringência ao §5º art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;
  - v. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face as seguintes ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66);
  - vi. Excessivas alterações no orçamento do município em razão de equívale aos créditos abertos cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%;
  - vii. Falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada e sem justificativa, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 220.634,33.

Passemos aos exames dos achados, de acordo com a relação do Corpo Técnico, que inverte sua análise, de acordo com ordem de prioridade.

**Item i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações (Achado A14).** A equipe de auditoria constatou insuficiência financeira de R\$ 277.637,57 nas fontes de recursos não vinculadas, e insuficiência financeira de R\$ 7.608,58 nas fontes de recursos vinculadas. A Unidade Técnica identificou que parte das obrigações foram contraídas sem suporte financeiro nos dois últimos quadrimestres do final do mandato, contrariando o art. 42 da LRF, conforme tabela abaixo:



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

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

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	4.071.676,64	379.001,22	4.450.677,86
<b>OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS</b>			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	0,00	84.544,00	84.544,00
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	182.386,40	276.394,25	458.780,65
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	0,00	0,00	0,00
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	0,00	0,00
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	3.889.290,24	18.062,97	3.907.353,21
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	680.663,97	73.950,00	754.613,97
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	3.208.626,27	-55.887,03	3.152.739,24
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	0,00	0,00	0,00
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)	0,00	1.116,21	1.116,21
Subavaliação das obrigações financeiras (l)	0,00	220.634,33	220.634,33
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - l)	3.208.626,27	-277.637,57	2.930.988,70

Fonte: SIGAP Gestão fiscal e Análise técnica.

De início, conforme Achado A2 do Corpo Técnico, ficou evidenciada a **Superavaliação do Saldo da Conta Caixa e Equivalente de Caixa, no valor de R\$ 1.116,21**, em razão das pendências de regularização na conciliação bancária superior a 30 dias e ausência de documentação de suporte (extrato/resposta de circularização/comprovante de transferências).

Por outro lado, o Corpo Técnico constatou que o **passivo a curto prazo encontrava-se subavaliado em R\$ 220.634,33**, uma vez que ficou comprovado que vários empenhos foram cancelados indevidamente.

Com efeito, segundo o Corpo Técnico, o Município registrou, inicialmente, insuficiência financeira no valor total de R\$ 285.246,15 (recursos não vinculados R\$ 277.637,57 + recursos vinculados R\$ 7.608,58).

No entanto, após análise e acatamento das justificativas apresentadas, a Unidade Instrutiva registrou uma insuficiência financeira, conforme páginas 27/31 do Relatório de Auditoria (ID=509821). Transcrevo:

**“Esclarecimentos dos responsáveis:**

*Segundo justificativas apresentadas no documento ID 482229, p. 476, não houve déficit financeiro. Como meio de prova apresentam novos cálculos, como segue:*

<i>Total da receita realizada - Balanço Orçamentário</i>	<i>R\$ 27.261.557,11</i>
<i>Total da despesa empenhada e paga - Balanço Orçamentário</i>	<i>R\$ 21.367.386,70</i>
<i>Superávit financeiro</i>	<i>R\$ 5.894.170,41</i>

*Os responsáveis alegam que houve erro no relatório apresentado pela Contabilidade em relação as contas bancárias vinculadas; que os valores depositados pelo fundo a fundo referente à receita do PAB Fixo e Agente Comunitário de Saúde são lançados na conta centralizadora; e que o saldo da*



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

conta bancária n. 62.4078-0 (cujo saldo em 31.12.2016 era de R\$192.996,68) não foram levados em conta nos cálculos do Corpo Técnico.

Referente às obrigações a serem cobertas com recursos do Fundeb, justificam que o saldo estava na conta centralizadora n. 9303-3 (cujo saldo em 31.12.2016 era de R\$18.107,60) e que na 1ª semana de 2017 foram lançadas na referida conta as receitas de competência de dezembro de 2016 provenientes da dedução do FPM, ICMS Desoneração ICMS Estadual para formação do Fundeb nos valores de, respectivamente R\$87.650,94, R\$132,08, e R\$2.064,84, totalizando R\$107.955,36, conforme demonstrativo de distribuição de arrecadação em anexo (pág. 510/512, ID482229).

Ainda em relação às despesas do Fundeb, informam haver remanescido saldo de obrigações no valor de R\$40.787,98 sem a devida cobertura financeira, e que este déficit foi coberto com os recursos próprios da educação disponíveis na conta n. FPM n. 11.181-9 (cujo saldo em 31.12.2016 era de R\$299.914,58).

Quanto às despesas vinculadas ao salário educação informam que os valores foram lançados na conciliação bancária. Por fim, quanto às obrigações financeiras vinculadas aos outros recursos da educação, informam que os recursos para sua cobertura são provenientes das disponibilidades do saldo do balanço financeiro em 31.12.2016 na quantia de R\$6.342.330,59.

**Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:**

Diante das informações apresentadas pelos justificantes, considerando que para algumas das fontes o município informou erroneamente o saldo de caixa no Demonstrativo das Disponibilidades (Gestão Fiscal), elaborou-se o quadro abaixo para detalhar as disponibilidades de caixa frente às obrigações financeiras:

Identificação dos Recursos Vinculados	Conta Corrente	Disponibilidade Bruta de Caixa conforme extrato/conciliação bancária	Obrigações Financeiras	Disponibilidade Líquida de Caixa
24 Ensino fundamental recurso próprio	9303-3 11181-9	18.107,60 299.914,58	17.579,26	169.278,84
32 Fundeb 60%			120.764,32	
33 Fundeb 40%			10.399,76	
40 PAB fixo	62407-8	192.996,68	2.837,08	177.045,80
44 Agente comunitário de saúde PACS			13.113,80	
60 Salário educação	7835-2	-7.608,58	0,00	-7.608,58
Soma		503.410,28	164.694,22	338.716,06

Ressalte-se que as receitas provenientes da dedução do FPM, ICMS Desoneração ICMS Estadual para formação do Fundeb, no valor de R\$107.955,36, não foram consideradas nesta análise tendo em vista não terem sido evidenciadas na conciliação bancária em 31.12.2016.

Em relação aos recursos não vinculados (Outros Recursos da Educação) o saldo da disponibilidade permanece deficitário em R\$55.887,03, e não merece prosperar a justificativa dos responsáveis de que estaria relacionado ao saldo financeiro do Balanço Financeiro, uma vez que no ativo financeiro está composto todas as fontes de recursos (vinculados e não vinculados) sendo que os superávits dos recursos vinculados não podem suportar as fontes deficitárias, portanto, não pode

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

*ser comprovada a alegação de que as disponibilidades do saldo do Balanço Financeiro (R\$6.342.330,59) corresponderiam aos recursos livres em 31.12.2016.*

*Assim, restam deficitárias as seguintes fontes:*

Identificação dos Recursos Vinculados	Conta Corrente	Disponibilidade Bruta de Caixa conforme extrato/conciliação bancária	Obrigações Financeiras	Disponibilidade Líquida de Caixa
60 Salário educação	7835-2	-7.608,58	0,00	-7.608,58
70 OUTROS RECURSOS DA EDUCAÇÃO	Não informada	379.001,22	452.951,22	-55.887,03
Soma		371.392,64	452.951,22	-63.495,61

*Conclui-se que as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanear completamente o achado de auditoria.*

**Conclusão:**

*Com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, conclui-se, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000, em razão de apresentação de déficit no valor de R\$63.495,61 na apuração por fonte de recursos."*

Quanto a esta irregularidade, o Ministério Público de Contas (MPC) lançou cota ministerial (ID=539622) para que a instrução fosse aperfeiçoada quanto à demonstração de descumprimento do art. 42, da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que não estaria demonstrada a data em que a fonte passou a ser deficitária (nos dois últimos quadrimestres do mandato).

Esta Relatoria acolheu a manifestação (ID=539765) e determinou a complementação da instrução, o que foi devidamente realizado pelo Corpo Técnico (ID=552647). Após, foram os responsáveis novamente citados, momento em que apresentaram justificativas complementares (ID=571531), sendo estas analisadas pela Unidade Instrutiva, que pugnou pela manutenção da irregularidade (ID=588819).

Após, foram os autos conclusos ao MPC, que corroborou o entendimento do Corpo Técnico quanto a existência de déficit financeiro do Poder Executivo Municipal de Novo Horizonte do Oeste. No entanto, com relação ao art. 42, da LC nº 101/2000, o MPC discordou da conclusão da SGCE, nos seguintes termos:

*“Desta feita, o corpo instrutivo concluiu que as justificativas não foram capazes de superar a falha, por isso manteve a infringência ao art. 42 da LRF dentre o rol de irregularidades, ensejando a reprovação das presentes contas.*



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

*Data vênia à diligente análise, que esmiuçou cada argumento ofertado, o Parquet considera que o ponto encontra-se **prejudicado**.*

*Isso porque, no entendimento ministerial, o exame à luz do art. 42 da LRF requer maior nível de detalhes das despesas **contratadas** no período defeso, medida essencial para a correta caracterização do achado, possibilitando ao responsável o legítimo contraditório e ampla defesa acerca da grave falha.*

*A análise do dispositivo ora tratado necessita ser normatizada pela Egrégia Corte, de modo que a falha seja analisada de maneira consistente no próximo exercício coincidente com o fim dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo, devendo existir, para tanto, informações precisas sobre **as obrigações de despesas que foram contraídas no período vedado**, máxime porque as disposições do art. 42 não se aplicam às despesas que foram assumidas anteriormente aos últimos oito meses.*

*Nesse passo, o Parquet entende que a falha relativa aos restos a pagar no final do mandato (art. 42 da LRF) não deve constar no rol de irregularidades que estão a reprovar as presentes contas, porquanto a falha, da forma que atualmente é evidenciada pela equipe técnica, não está robustamente caracterizada.*

*De se registrar ainda que, considerando as consequências de ordem penal que decorrem do descumprimento do dispositivo em voga, torna-se fundamental que essa Corte regulamente a análise do art. 42 da LRF.”*

Pois bem.

Conforme já explicitado, afastado o Achado A6 (subavaliação do passivo exigível a curto prazo), o valor de R\$ 220.634,33 não mais subsiste.

Assim, a insuficiência financeira remanescente é de R\$ 63.495,61, que corresponde a R\$ 55.887,03 (recurso não vinculado) somado a 7.608,58 (recurso vinculado), conforme tabela do Relatório Técnico de ID=509821, já transcrito neste Achado.

Assim, sem maiores delongas, corroboro o entendimento ministerial quanto à insuficiência financeira (por fonte, no valor total de R\$ 63.495,61) do Poder Executivo Municipal de Novo Horizonte do Oeste.

Com relação ao art. 42, da LRF, o Corpo Técnico propôs sua infringência, enquanto o Ministério Público de Contas manifesta pela prejudicialidade de sua análise, uma vez que o exame efetuado pela Unidade Instrutiva não estaria aperfeiçoado, faltando a data em que a fonte passou a ser deficitária e os valores a descoberto em cada fonte (ID=628571).

Com a devida vênia ao entendimento do Órgão Ministerial, corroboro integralmente a Instrução Complementar – Análise de Justificativas (ID=588819) do Corpo Técnico, uma vez que, “*parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000, conforme relação de empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres nas fontes deficitárias (ID 546127).*”

O nível de detalhamento exigido pelo Ministério Público de Contas não é relevante para a configuração da irregularidade, pois basta verificar se a fonte passou a ser deficitária nos dois últimos quadrimestres do exercício, o que restou devidamente demonstrado, conforme planilha elaborada pelo Corpo Técnico e juntada aos autos no ID=546127.



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

Por fim, conforme destacou a Unidade Instrutiva, *“o objetivo do trabalho não visa evidenciar o valor exato do superávit/déficit financeiro do Município, mas tão simplesmente pela manifestação da conformidade às disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000”*. Assim, como dito, corroboro integralmente o entendimento do Corpo Técnico.

Consoante jurisprudência desta Corte, tanto a insuficiência financeira, quanto o descumprimento do art. 42, da LRF, é causa de parecer contrário à aprovação das contas.

Interessante registrar que concretizada a ofensa ao art. 42 da LRF, o gestor estará sujeito às penalidades tipificadas na Lei nº 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais).

O art. 359-C do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas *“Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa”*.

Com efeito, as cópias do Voto e da Decisão deverão ser encaminhadas ao Ministério Público Estadual, tendo em vista que houve contratação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que a correspondente suficiência financeira, conduta objeto de tutela penal específica (art. 359-C do Código Penal).

**Item ii. Ausência de pagamento dos parcelamentos previdenciários (Achado A1 da instrução complementar).** A Unidade Instrutiva constatou o não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativos à competência de dezembro/2016 e a inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015, relativa aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.

Em sua defesa, o Prefeito à época confirma que não realizou o pagamento do acordo de parcelamento, justificando que as condições financeiras do Município não eram boas, pois verificou-se que havia várias irregularidades cometidas pelo ex-gestor. Assim, requisitou do Ministério da Previdência uma auditoria no Instituto próprio do Município, e entendeu por suspender os pagamentos até que fosse concluído o trabalho. Finaliza afirmando que o que deixou de pagar foi motivo de novo acordo de parcelamento pelo atual Prefeito em 2017.

Ora, como podemos notar, o próprio responsável confirmou que suspendeu os pagamentos por decisão administrativa, sendo que os motivos apresentados por ele não afastam a irregularidade, conforme entendimento do Corpo Técnico, que foi corroborado integralmente pelo Ministério Público de Contas, e o qual coaduno.

Além do mais, o Órgão Ministerial destacou e transcreveu decisões desta Corte de Contas (Processo n. 1768/2015/TCER) – ACÓRDÃO Nº 170/2015 – PLENO e Processo n.



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

1803/2015/TCER – ACÓRDÃO Nº 214/2015 – PLENO) com o mesmo entendimento, qual seja: o não cumprimento das obrigações previdenciárias do ente municipal, ensejam, *per si*, a reprovação das contas anuais.

Assim, mantem-se o achado e, conforme registrou o Corpo Técnico, *“Conclui-se das informações apresentadas que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (Artigo 40 da Constituição) não foi observado em razão da ausência de pagamento de parcelas de débito previdenciário.”* Ressalto ainda que, por esta irregularidade, o responsável Varley Gonçalves Ferreira, foi multado pelo Pleno desta Corte de Contas, conforme Acórdão APL nº 00496/17, proferido no Processo de Auditoria nº 1014/2017/TCER.

**Item iii. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) (Achado A9):** (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4º, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); (b) ausência na LDO de demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (Art. 4º, §2º, inciso V, da LRF); (c) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da LRF); e (d) 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 LRF).

Após analisar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, que reconhecem não haver normatização em relação aos quesitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), entendeu o Corpo Técnico que remanesceram as falhas elencadas. Ao final, concluiu que *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que os setores encarregados da política orçamentária não estão devidamente estruturados, de maneira a atender plenamente os requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como, mitigar riscos na elaboração, execução, revisão e acompanhamento destas peças orçamentárias.”*

O Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente quanto ao Achado A9, porém, considerando que este foi, inclusive, confirmado pelos responsáveis, corroboro integralmente o entendimento da Unidade Instrutiva.

**Item iv. Insuficiência de dotação na LOA 2016 para pagamento de precatórios (Achado A10).** Concluiu o Corpo Técnico que o Município não previu na LOA recursos suficientes para pagamento de precatórios.

Os responsáveis justificaram que, devido à crise financeira e as limitações do orçamento, foi previsto o montante, ainda que insuficiente, de R\$ 100.000,00 para pagamento



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

de precatórios que, segundo informações do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, perfazem o total de R\$ 501.970,51.

O Ministério Público de Contas também não se manifestou especificamente quanto ao Achado A10, porém, considerando que este foi, igualmente, confirmado pelos responsáveis, corroboro integralmente o entendimento da Unidade Instrutiva que concluiu, *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o município não previu na LOA recursos suficientes para pagamento de precatórios.”*

**Item v. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais (Achado A11).** O Corpo Técnico concluiu que, *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que os controles constituídos sobre as alterações orçamentárias não são adequados e suficientes para garantir o atendimento dos requisitos previstos nos Art. 167, V e VI da Constituição Federal e Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64. Tal conclusão se faz com base nas seguintes inconsistências constatadas: (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; e, (d) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa àqueles abertos dentro do limite autorizado na LOA (art. 42 da Lei nº 4.320/64), Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66”.*

Com relação a esse Achado, os responsáveis esclareceram que buscaram atender os critérios, mas que por desconhecimento técnico, não conseguiram atendê-lo em sua totalidade. O Órgão Ministerial não se manifestou especificamente quanto ao Achado A11, no entanto, considerando que este foi integralmente confirmado pelos responsáveis, corroboro integralmente a conclusão da Unidade Instrutiva.

**Item vi. Excesso de alterações orçamentárias (Achado A12).** O Corpo Técnico concluiu, *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que houve alterações no orçamento do município em 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%”.* Os responsáveis alegaram que a situação realmente ocorreu e que a maior parte dos créditos abertos são em decorrência de convênios. Como podemos notar, não há dúvidas da ocorrência do Achado A12. Além do mais, as informações prestadas pelos responsáveis não servem para desconsiderar o achado, pois, conforme esclareceu o Corpo Técnico, *“o apontamento do percentual de 22,71% de alteração do orçamento equivale somente aos créditos abertos cuja fonte de recursos foi anulação de dotação, ou seja, nesse percentual não estão inclusos os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos vinculados (convênios)”.* Assim, corroboro integralmente a manifestação da Unidade Instrutiva.

**Item vii. Empenhos cancelados indevidamente (Achado A13).** Preliminarmente registro que, neste momento, é analisada apenas a conformidade do Achado com a Gestão



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

Orçamentária e Fiscal. O Corpo Técnico constatou a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas e sem justificativa, nos Empenhos nº 2020/2016, 024/2016, 140/2016, 1850/2016, 439/2015, 275/2015 e 1053/2015.

Os responsáveis argumentaram que as anulações de empenhos ocorreram da seguinte maneira:

*“Empenho 2020/2016 trata se de empenho por estimativa para pagamento de precatória, porem a situação financeira do município, ou melhor de todos os municípios diante da dificuldade em pagar os precatórios judiciais, e claro existia então uma grande possibilidade de parcelamento destes débitos, que inclusive ate a presente data não foram cobradas, e sendo o processo próximo da fila superior ao valor do empenho, tratou se de um empenho que não seria utilizado pela secretaria Municipal de fazenda.*

*Empenho 24/2016 em relação ao presente empenho trata se de uma empresa ganhadora do certame, inclusive de acordo com o projeto de atividade, trata se de um convênio, porém no encerramento do exercício, o presente processo estava bloqueado pelas justiça, já que outros participantes do certame licitatório, entrou com liminar para suspender a licitação, nesse sentido, no fim do mandando a empresa concreto engenharia Ltda. por decisão da justiça não era mais a ganhadora do certame licitatório.*

*Empenho 140/2016, esse valor foi empenhado para pagamento da empresa Rondônia Gestão Ambiental, com a finalidade de pagar as despesa referente a destinação ao resíduo solido, porem conforme normativas foi descoberto que por se tratar de um contrato com o consorcio intermunicipal do estado de Rondônia, o mesmo foi estornado e os valores referente a essa despesa foi empenhado no fornecedor CIMERO, ou seja no nome do consorcio.*

*Empenho 1850/2016 - este empenho foi feito para um aditivo da obra que a presente empresa estava fazendo de reforma na escola sara Kubschek de migrantinopolis, porem ao termino do mandato, o presente aditivo sequer havia iniciado, e inclusive caberia ao novo prefeito, decidir se faria os ajustes na obra do convenio, com esse aditivo ou optaria por deixar de acordo com o projeto inicial licitado pelo convenio de reforma.*

*Empenho 137/2015 valor empenhado em duplicidade*

*Empenho 439/275 são empenhos para o instituto nacional da previdência, o estorno foi feito por se tratar de valores divergentes na contabilidade, devido a alguns valores que foram recolhidos a mais em anos anteriores e agora estão sendo compensados de maneira mais clara, o que se procede e que o valor da despesa com inss é de R\$ 100.000,00 porem o valor a ser pago e R\$ 70.000,00 essa diferença da se devido a salario família, licença maternidade e compensação de valores pagos a maior, porem analisando agora entendo que a maneira da contabilização dessas compensações estão errôneas devendo ser observado outra maneira de contabilização porem foi necessário o estorno destes*



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

*empenhos pois os mesmos não seriam pagos, já que os valores já foram pagos em outros períodos e baixados em outros empenhos.”*

O corpo Técnico rechaçou os argumentos apresentados e concluiu, conforme Relatório de Análise de Defesa:

***“Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:***

*Quanto aos empenhos n. 2020/16, entende-se que uma vez que o orçamento autorizou o pagamento dos precatórios judiciais, não poderia haver cancelamento da respectiva despesa, em cumprimento do artigo 100 da Constituição.*

*Conforme entendimento apresentado na conclusão do item A.6, em relação ao empenho n. 024/2016, o apontamento feito pelos auditores refere-se ao processo administrativo n. 10/2015, cujo objeto conforme registro no SIGAP é o parcelamento de dívida junto à CERON. Desse modo, o esclarecimento dos responsáveis no sentido de que a anulação se deu por questões judiciais, em que a empresa contratada perdeu o direito sobre o resultado da licitação, não concilia com aquele objeto e, portanto, não merece acolhimento.*

*Referente o empenho n. 140/16, não procede a justificativa. É que no ano seguinte (13/03/2017) foi emitida a nota de empenho n. 210/2017 em favor do mesmo credor Rondônia Gestão Ambiental, antes anulado, conforme documentos anexos aos autos.*

*Quanto aos empenhos n. 1850/16 e, entende-se que uma vez autorizada a despesa e estando vigente o ajuste com o prestador de serviços não poderia haver cancelamento do empenho, ainda que haja mudança de prefeito, consoante a continuidade do serviço público, assim as alegações não são suficientes para justificar as anulações.*

*Quanto aos empenhos 439/16, entende-se que os valores devidos ao INSS e autorizados pelo orçamento só deixariam de ser devidos após a concreta compensação, portanto, os motivos apresentados não são suficientes para justificar as anulações.*

*Sobre o empenho n. 2020/16, a alegação é que havia “possibilidade” de parcelamento, não sendo apresentada nenhuma documentação que pudesse comprovar eventual negociação e, ainda que houvesse, não seria justificativa para ocultar tal obrigação dos balanços do município.*

*Sobre a anulação do empenho n. 1850/16, há de ressaltar que já havia um Termo Aditivo assinado entre as partes, relativos a serviços adicionais necessários à construção em execução, fato que caracteriza tal despesa como sendo de competência do exercício de 2016, logo deveria ser contabilizada nesse exercício e não no exercício seguinte (princípio da competência), além de que essa prática compromete o orçamento do exercício subsequente.*

*Da mesma forma, em relação ao empenho n. 439/16, como apurado pela equipe de auditoria, trata-se de despesa efetivamente realizada no exercício de 2016.*

*Sobre os empenhos n. 275/16 (PA 199/2015) e n. 1053/16 (PA 585/2015) não foram apresentadas justificativas.*

*Pelo exposto, o entendimento técnico é pela permanência da situação encontrada.*

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

**Conclusão:**

*Falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada e sem justificativa detalhadas nas ocorrências abaixo, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos os efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 220.634,33.*

*a) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 2020/2016, de 30/12/2016, no valor de R\$100.000,00, relativa ao processo n. 137/2016, para pagamento de precatórios. Foi verificado na auditoria financeira um montante de precatórios de R\$ 859.270,98;*

*b) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 024/2016, de 18/11/2016, no valor de R\$37.966,08, relativa ao processo n. 10/2015. Trata-se de confissão de dívida junto à CERON, o que indica despesa liquidada;*

*c) Ausência de justificativa para anulação do Empenho n. 140/2016, de 01/12/2016, relativa ao processo n. 40/2015. Refere-se a serviço de tratamento de resíduo sólido do período de 2016. Há planilhas que demonstram a prestação do serviço pelo Consórcio Intermunicipal de Coleta de Resíduos Sólidos, conforme documentos comprobatórios. A despesa foi empenhada em 13/03/2017 por meio da Nota de Empenho n. 210/217;*

*d) Ausência de justificativa para anulação dos empenhos: n. 1850/2016 no valor de R\$18.412,10, referente Processo n. 516/2016; n. 439/2015 no valor de R\$14.221,05 referente Processo n. 293/2015; n. 275/2015 no valor de R\$13.631,18 referente Processo n. 199/2015; n. 1053/2015 no valor de R\$11.403,92 referente Processo n. 585/2015, todos relativos a INSS retidos e não recolhidos."*

Transcrito o posicionamento dos responsáveis e do Corpo Técnico, sendo este último corroborado integralmente pelo Ministério Público de contas, passo à análise dos fatos.

Os responsáveis negaram a ocorrência deste achado, no entanto, não juntaram provas de que o cancelamento dos empenhos se deu de forma regular.

Apesar dos responsáveis não provarem suas alegações, verifico que o Corpo Técnico, também, não juntou evidências suficientes que comprovem o cancelamento irregular dos empenhos. A Unidade Instrutiva bem fundamentou os Relatórios Técnicos apresentados, em especial o de análise de defesa. No entanto, por algum lapso, os documentos que indicou não foram juntados aos autos.

Assim, não há provas suficientes da materialidade deste Achado, razão pela qual a irregularidade deve ser afastada.

**Achado A7. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias.** Concluiu o Corpo Técnico, "com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que a Administração



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

*Tributária do Município não está devidamente estruturada para permitir o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional, em razão das seguintes deficiências: a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições; b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) e Sistema de controle de arrecadação; c) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos; d) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos); e, e) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.”*

A responsável Vanilda, Controladora Interna, justificou que assumiu suas funções em abril de 2016 e que as deficiências encontradas não se deram por sua culpa, mas já vieram de exercícios anteriores. Ressaltou que a falta de estrutura do município é notória, e que a crise financeira que assola o país não permitiu maiores investimentos no setor. Assim, afirma que não pode ser responsabilizada pela irregularidade.

De fato, conforme concluído pelo Corpo Técnico, as justificativas apresentadas não bastam para afastar a irregularidade. No entanto, não há como responsabilizar a Controladora pelas deficiências descritas no Achado, uma vez que, conforme ela relatou, quando assumiu a função (abril de 2016), as deficiências já existiam. Assim, corroboro integralmente a manifestação de medida prospectiva da Unidade Instrutiva, que também foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, pela expedição de determinação para correção da irregularidade.

**Achado A8. Ineficiência na gestão administrativa da dívida ativa.** O Corpo Técnico concluiu, *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que não há implantada no município rotina adequada para a boa gestão da cobrança administrativa dos créditos tributários e não tributários, em razão das seguintes deficiências: a) Ausência de inscrição em dívida ativa dos créditos inadimplidos de todas as espécies tributárias; b) Ausência de procedimentos para atualização do livro da dívida ativa; c) Ausência de procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastro de órgão de proteção ao crédito; e, d) Baixa efetividade da cobrança administrativa da dívida ativa municipal.”*

A responsável Vanilda, Controladora Interna, informou que a escassez de recursos humanos dificulta a tomada de medidas para realização das cobranças, porém, tais atos estão em fase de implantação.

Como podemos notar, a justificativa não afasta a irregularidade. No mais, corroboro integralmente a proposta de medida prospectiva pela Unidade Instrutiva, que também foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, pela expedição de determinação para correção da irregularidade.



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

**Achado A17. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores.**

Concluiu o Corpo Técnico que a Administração Municipal não cumpriu as seguintes determinações exaradas em exercícios anteriores: a) Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “i” - Processo n. 1878/2016; b) Acórdão n. 409/16, item II, alínea “a”, subalínea “ii” - Processo n. 1878/2016; c) Acórdão n. 409/16, item II, alínea “e” - Processo n. 1878/2016; d) Acórdão n. 409/16, item II, alínea “f” - Processo n. 1878/2016; e) Acórdão n. 409/16, item II, alínea “g” - Processo n. 1878/2016; f) Acórdão n. 409/16, item III - Processo n. 1878/2016; g) Decisão n. 344/2014-PLENO, item V - Processo n. 1065/2014; e, h) Acórdão n. 170/2015-PLENO, item II, alínea “c” - Processo n. 1768/2015.

Os responsáveis justificaram que orientaram a equipe para o cumprimento das determinações do TCE/RO, no entanto, houve troca da equipe técnica pela nova administração e, possivelmente, não se atentaram para essa questão.

Como podemos notar, a justificativa não afasta a irregularidade. No mais, corroboro integralmente a proposta de medida prospectiva pela Unidade Instrutiva, que também foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, pela expedição de determinação para o atual Gestor, que proceda ao cumprimento das determinações emanadas por esta Corte de Contas.

**16. Conclusão do Relator acerca da conformidade da execução orçamentária.** Os resultados da avaliação de conformidade da execução orçamentária e financeira encontram-se descritos na seção 3.3 do Relatório Conclusivo, cujos fundamentos integram as razões de decidir deste voto.

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

- i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- ii. Infringência ao o disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.
- iii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação



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

- financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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); (c) 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); e (d) 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);
- iv. Infringência ao §5º art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;
  - v. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face as seguintes ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66); e,
  - vi. Excessivas alterações no orçamento do município em razão de equívale aos créditos abertos cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.

As inconformidades mencionadas nos itens i e ii comprometem a aprovação das contas do exercício. As ocorrências mencionadas nos itens iii, iv, v e vi também configuram inconformidades da execução do orçamento pela Governança Municipal. Ainda, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável, no futuro.

Conforme descrito na Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento, os exames revelaram que os instrumentos de planejamento, exceto em relação aos apontamentos referidos, estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais; as alterações orçamentárias, não convergem com o art. 167, incisos V e VI da CF e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64; foram cumpridos os preceitos constitucionais e legais no que tange à educação (MDE, FUNDEB e na remuneração do magistério), à saúde e o repasse ao Poder Legislativo. Por outro lado, constatou-se desequilíbrio financeiro.

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



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

Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento

Área	Especificação	Valor/limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual/Valor Aplicado	Situação
<b>Educação</b>	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais	Art. 212 da CF	28,73%	Cumpriu
<b>FUNDEB</b>	Gasto com a remuneração dos profissionais do magistério	Mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEB	Art. 60, XII dos ADCT e artgs. 21, § 2º e 22 da Lei nº 11.494/2007	93,93%	Cumpriu
<b>Saúde</b>	Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde	Mínimo de 15% da receita de impostos e transferências constitucionais	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/12	22,11%	Cumpriu
<b>Poder Legislativo</b>	Repasse ao Poder Legislativo Municipal	Até 7% da receita de impostos e transferências constitucionais do exercício anterior	Art. 29-A, I, da CF, nova redação EC nº 58/2009	7,00%	Cumpriu
<b>Resultado Primário</b>	Meta estabelecida na LDO	Meta prevista de déficit de R\$ 11.648.529,00	Art. 4º, § 1º, da LRF	Superávit de R\$ 5.206.382,38	Meta atingida
<b>Resultado Nominal</b>	Meta estabelecida na LDO	Meta prevista de redução do estoque da dívida em R\$ 500.000,00	Art. 4º, § 1º, da LRF	Diminuição do estoque da dívida em R\$ 3.248.337,83	Meta atingida
<b>Dívida Pública</b>	Dívida Consolidada Líquida	Até 120% da RCL	Art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001	6,66%	Cumpriu
<b>Despesa com Pessoal</b>	Despesa Total com Pessoal (Poder Exec.)	54% da RCL	Art. 20, III, da LRF	46,17%	Cumpriu
<b>Equilíbrio Financeiro</b>	Resultado financeiro	Equilíbrio das contas públicas	Art. 1º, § 1º, da LRF	Déficit de R\$ 63.495,61	Insuficiência financeira
<b>Final de Mandato</b>	Despesa com pessoal	Vedado o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	Art. 21, parágrafo único, da LRF	Não houve aumento de despesa com pessoal	Cumpriu
	Disponibilidade financeira	Vedado contrair despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem	Art. 42 da LRF	Contraíu obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato sem	Descumpriu



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

		suficiência financeira		suficiência financeira	
--	--	---------------------------	--	---------------------------	--

Fonte: Relatório e Proposta de Parecer Prévio da Unidade Técnica (Capítulo 3).

18. Pelo exposto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado pelo planejamento aprovado pelo Tribunal de Contas para o exercício, concluo que houve o descumprimento das regras de execução orçamentária e de responsabilidade fiscal, que motivaram a opinião adversa.

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

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

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

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

Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. A qualidade dos controles internos influencia a entrega dos resultados esperados pelos cidadãos (efetividade), a prevenção de desvios e erros nos processos internos



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

(eficácia e eficiência), assim como a garantia de informações oportunas, qualificadas e confiáveis acerca dos recursos confiados aos gestores públicos (transparência).

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

21. Subsidiando as contas examinadas os resultados da Auditoria de Acompanhamento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação, os resultados da Auditoria do serviço de transporte escolar (que resultou no primeiro ciclo de medição do Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE), os resultados da Auditoria de Conformidade no Instituto de Previdência do Município, e o monitoramento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (que auxilia a avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação), além dos indicadores de execução orçamentária, financeira e patrimonial.

**Análise dos achados de deficiências nos controles.** Nos procedimentos de auditoria, foram constatadas as seguintes deficiências nas rotinas de planejamento e execução do orçamento (Seção 3.2.1 do Relatório Conclusivo):

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



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

peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;

- iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo tem como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- vi. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- vii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LOA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;
- viii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 15% em ações e serviços públicos de saúde, conforme o disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012;
- ix. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;
- x. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212 da Constituição Federal;
- xi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão tem como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;
- xii. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

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

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

- a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições;
- b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e) e Sistema de controle de arrecadação;
- c) Ausência de plano de capacitação dos fiscais de tributos;
- d) Deficiência na infraestrutura administrativa (instalação física, mobiliária e equipamentos);
- e) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.

As medidas e recomendações sugeridas pela Unidade Instrutiva são:

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

7.1. Alertar à Administração acerca da possibilidade deste Tribunal emitir opinião adversa novamente sobre o Balanço Geral do Município, caso as determinações dos itens (7.3.1 a 7.3.5), expedidas a seguir, com vistas à correção das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, não sejam implementadas (objeto de análise no item 2.2.1);

7.2. Alertar à Administração para que não sejam adotadas práticas na execução orçamentária que resultem na distorção do passivo financeiro, como o cancelamento de empenhos, restos a pagar, assim como, que crie rotinas para a devida instrução dos processos administrativos, em especial no que se refere à apresentação da devida justificativa para anulação das despesas empenhadas.



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

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

7.3.1. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;

7.3.2. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

7.3.3. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

7.3.4. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

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

7.3.6. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição,



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

competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

7.3.7. Apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

- i. Estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;
- ii. Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;
- iii. Promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;
- iv. Dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;
- v. Dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;
- vi. Realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;
- vii. Adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;
- viii. Criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;
- ix. Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e;
- x. Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n° 345 e em consonância com a Lei Federal n° 5.194/66.

7.3.8. Estabeleça, por meio de ato normativo (Lei, Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), as rotinas para cobrança administrativa da dívida ativa, contendo no mínimo os

Acórdão APL-TC 00294/18 referente ao processo 02461/17



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

seguintes requisitos: competência e atribuições; fluxograma; instituição da cobrança de todos os tributos; requisitos para a realização do acompanhamento, avaliação e monitoramento dos resultados; e criação de indicadores de desempenho.

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

As instâncias internas de governança Município realizam 3 funções básicas: **avaliação**, **direcionamento** e **monitoramento** do desempenho da gestão da entidade. Dentre outras atribuições, elas são responsáveis por: a) *definir ou avaliar a estratégia e as políticas*; b) *monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados*; c) gerenciar riscos estratégicos, estabelecendo controles internos; d) promover accountability e transparência e envolver as partes interessadas, *“garantindo que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal [sociedade, cidadãos e usuários de serviços] e agente [administração]”* (Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

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

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

Foi constatado que os objetivos, prioridades e metas não são baseados em diagnóstico formal de necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, o que dificulta a formulação de políticas adequadas ao contexto local. A deficiência prejudica a **avaliação** do ambiente e dos cenários e o **direcionamento** (alinhamento) das estruturas e



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

recursos municipais às necessidades das partes interessadas (sociedade, cidadãos e usuários de serviços).

Constatou-se que a LDO não contempla a avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4º, § 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Essa inconformidade prejudica a **avaliação e monitoramento** de riscos fiscais no curso do exercício.

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

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

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



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

Na avaliação da Administração Tributária (QA2.2) e dos controles da cobrança da Dívida Ativa (QA2.3), constatou-se várias deficiências, que levam à conclusão que as estruturas e processos internos relacionados à Administração Tributária (arrecadação) mostram-se deficientes (ausência de sistema para a arrecadação tributária; Código Tributário desatualizado; ausência de capacitação dos fiscais de tributos; deficiência na instalação física, mobiliária e equipamentos).

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

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

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

A auditoria de acompanhamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM revelou que *“A nota obtida pelo Município em 2016 foi C (baixo nível de adequação). Em que pese a faixa igualar-se à média, nota-se que o município obteve pontuações bem abaixo da média dos municípios rondonienses, com exceção do resultado obtido no i-Saúde. O Município obteve pontuação 0 para o indicador do i-Cidade.”*



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

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

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

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

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

#### **CONCLUSÃO A RESPEITO DO PARECER PRÉVIO**

O Parecer Prévio representa a opinião desta Corte acerca das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município, que deve exprimir se o Balanço Geral do Município representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, bem como se foram observadas pela Governança Executiva as



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

principais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à governança municipal na execução do orçamento e gestão fiscal.

Da auditoria financeira, após a análise das contrarrazões, é possível concluir, com nível razoável de segurança, que as demonstrações contábeis do exercício não expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2016, em razão das distorções identificadas pela auditoria e consignadas neste voto, cujos efeitos ou possíveis efeitos comprometem o entendimento e tomada de decisão da governança municipal, dos órgãos de controle e demais usuários das informações contábeis.

A seguir estão elencadas as distorções identificadas no exame efetuado sobre as demonstrações contábeis consolidadas:

I. Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;

- a) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);
- b) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);
- c) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68 entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);
- d) Divergência no valor de R\$10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.

II. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;

III. Inconsistência no saldo da conta Estoques no valor de R\$ 201.162,94; e,

IV. Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68.



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

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

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

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

- i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- ii. Infringência ao o disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativa aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários.
- iii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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); (c) 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); e (d) 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);
- iv. Infringência ao §5º art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;



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

- v. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face as seguintes ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66); e,
- vi. Excessivas alterações no orçamento do município com créditos abertos, cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.

As inconformidades mencionadas nos itens i e ii comprometem a aprovação das contas do exercício. As ocorrências mencionadas nos itens iii, iv, v e vi também configuram inconformidades da execução do orçamento pela Governança Municipal. Ainda, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável, no futuro.

Ressalvadas as conclusões divergentes consignadas neste voto, adoto o modelo de Proposta de Parecer Prévio elaborado pela Unidade Técnica.

Pelas razões acima expendidas, convergindo quase em sua totalidade com o entendimento da Unidade Técnica e com a manifestação da Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, apresento o seguinte Voto:

**I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação** das Contas do Chefe do Executivo do Município de Novo Horizonte do Oeste, Senhor Varley Gonçalves Ferreira, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

1. Inconsistência de informações apresentadas entre os demonstrativos contábeis;
  - 1.1) Divergência de R\$1.990.973,88 entre o saldo final da conta Caixa e Equivalente de Caixa apurado (R\$6.481.423,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90);
  - 1.2) Divergência no valor de R\$925.726,16 entre o resultado financeiro apurado (R\$4.910.664,61) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$5.836.390,77);
  - 1.3) Divergência de R\$856.676,80 entre a variação de caixa do período (R\$4.910.664,61 e a geração líquida de caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$5.767.341,41); Divergência de R\$2.981.427,52 entre o saldo inicial de caixa do Balanço Patrimonial (R\$1.570.759,17) e o saldo inicial de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$4.552.186,69); Divergência de R\$8.813.176,68



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

entre o saldo final de caixa do Balanço Patrimonial (R\$4.490.449,90) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$13.303.626,58);

1.4) Divergência no valor de R\$10.508345,96 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa e o valor evidenciado como saldo final da Dívida Ativa constante nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial.

- 2) Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 4.713.753,34 por reconhecimento indevido de direito a receber do RPPS junto ao próprio município;
- 3) Inconsistência no saldo da conta Estoques no valor de R\$ 201.162,94;
- 4) Subavaliação dos precatórios no valor de R\$ 1.348.310,68;
- 5) Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face à insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídas até 31/12/2016;
- 6) Infringência ao disposto no Art. 40 da Constituição Federal de 1988, em face de (a) não cumprimento do pagamento do acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativamente à competência dezembro de 2016; (b) inadimplência de parcelas vencidas nos exercícios de 2014 e 2015 relativo aos acordos de parcelamentos de débitos previdenciários;
- 7) Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 956/2015 - LDO e Lei nº 989/2015 - LOA), em face (a) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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); (c) 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); e (d) 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);
- 8) Infringência ao §5º do art. 100 da Constituição Federal por insuficiente dotação na LOA 2016 para pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2014;
- 9) Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais (art. 42 da Lei nº 4.320/64), em face às seguintes ausências de exposição de justificativa para abertura dos créditos, relativa aos créditos abertos dentro do limite autorizado na LOA (Decretos nº 10; 34; 46; 56; 66); e,



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

- 10) Excessivas alterações no orçamento do município com créditos abertos, cujas fontes de recursos eram previsíveis (anulação de dotação) no percentual 22,50%, acima do limite recomendado por esta Corte de Contas que é de 20%.

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

- 1) Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à informações dos Balanços que compõem a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;
- 2) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;
- 3) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município, contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa; (e) requisitos das informações; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;
- 4) Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;



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

- 5 Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;
- 6 Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 7 Apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:
  - i. Estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;
  - ii. Promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;
  - iii. Promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;
  - iv. Dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;



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

- v. Dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da CF/88;
- vi. Realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;
- vii. Adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;
- viii. Criar um controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;
- ix. Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e;
- x. Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.
- 8) Estabeleça, por meio de ato normativo (Lei, Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), as rotinas para cobrança administrativa da dívida ativa, contendo no mínimo os seguintes requisitos: competência e atribuições; fluxograma; instituição da cobrança de todos os tributos; requisitos para a realização do acompanhamento, avaliação e monitoramento dos resultados; e criação de indicadores de desempenho;
- 9) Assuma medidas que culminem no efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 317/17, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;
- 10) Aprimore o acesso e a qualidade dos serviços de saúde prestados, diante do vultoso investimento realizado na saúde, que representou 22,11% da receita provenientes de impostos e transferências (R\$ 14.692.368,79), de modo que essa aplicação se reflita em melhoria da qualidade da saúde dos munícipes;
- 11) Eleve 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, pois, embora o Município tenha apresentado índice satisfatório, cabe à Administração empreender esforços para melhorar ainda o IDEB;



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

- 12) Realize tempestivamente o repasse das contribuições previdenciárias, assim como dos eventuais parcelamentos de débitos, destacando-se que a Corte possui entendimento sedimentado 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; e,
- 13) Aprimore a cobrança da dívida ativa, entre elas a atualização do cadastro de devedores, o estabelecimento de rígidos controles de registro, a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia ao ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, bem como a execução judicial dos créditos devidos.

**III – Alertar** a Administração Municipal acerca da possibilidade de reincidência nas desconformidades do Balanço Geral do Município e da Execução do Orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a corrigir as distorções e as deficiências dos controles internos;

**IV - Encaminhem-se** ao Ministério Público Estadual as cópias do Voto e da Decisão, tendo em vista que houve a violação ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, objeto de tutela penal no art. 359-C do Código Penal.

**V – Determinar** à Secretaria Geral de Controle Externo para que na análise das contas de Novo Horizonte, relativas ao exercício de 2017, realize exame aprofundado quanto à gestão previdenciária a fim de identificar e apontar, nos autos da respectiva prestação e contas, a ocorrência de não repasse de recursos, novos e injustificados parcelamentos, incidência de juros e multas ou qualquer das hipóteses mencionadas, o que redundará na emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

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

**VII – Dar ciência** desta decisão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, e via Ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, o Parecer Ministerial e o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental;



Proc.: 02461/17

Fls.: \_\_\_\_\_

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

**VIII – Determinar** ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Novo Horizonte do Oeste para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário; e,

**IX – Arquivar** os autos após o trânsito em julgado desta Decisão.

Em 19 de Julho de 2018



**Assinado Eletronicamente**

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

VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Assinado Eletronicamente**

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

PAULO CURI NETO  
RELATOR