



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

PROCESSO Nº.: 2048/2017-TCER
INTERESSADO: Município de Rolim de Moura
ASSUNTO: Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS: Luiz Ademir Schock, CPF nº 391.260.729-04 – Prefeito Municipal
Solange Ferreira Jordão, CPF nº 599.989.892-72 – Contadora
Eliane Aparecida Adão Basílio, CPF nº 598.634.552-53 – 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, expedição de determinações para a melhoria da confiabilidade e adequação da contabilidade municipal.

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. Aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. Insuficiência financeira. Não observância aos princípios constitucionais e legais na execução orçamentária. Parecer pela rejeição das contas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, encaminhados em 30/03/2017 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, reeleito, Senhor Luiz Ademir Schock, como tudo dos autos consta.



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

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 Rolim de Moura, Senhor Luiz Ademir Schock, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

a. Inconsistência das informações contábeis:

i) Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;

ii) Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial;

iii) Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior;

b. Erro na elaboração no saldo do exercício anterior da conta Estoque do Balanço Patrimonial decorrente do ajuste do valor demonstrado nas demonstrações publicadas do exercício anterior;

c. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33;

d. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49;

e. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01;

f. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26;

g. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 3.750.024,88;

h. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68;

i. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);



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

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

k. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e

l. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, 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 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;

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

3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contento 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; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento 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), rotinas de reconhecimento periódico de empréstimos e financiamento, registrando o valor total da dívida bem como o reconhecimento dos encargos e juros a transcorrer em conformidade com os extratos bancários, contratos e ficha financeira de amortização com o objetivo de demonstrar adequadamente os passivos provenientes de Empréstimos e Financiamentos 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.

6. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de registro e consolidação; (d) requisitos das informações; (e) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (f) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município 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. Defina, 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;

8. Institua, no prazo de 240 dias contados da notificação, 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 à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de créditos 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;

9. 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;



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

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. Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

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

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

10. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;

11. adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes;

12. adote medidas para que os demonstrativos de aplicação dos recursos da educação, a que se refere a Instrução Normativa n. 22/TCER/2007, sejam todos remetido à



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

Corte e evidenciem todas as despesas ou pagamentos efetuados no exercício, sob pena de ter que recompor o valor da diferença eventualmente detectada nas futuras prestações de contas, no que concerne ao saldo do Fundeb;

13. efetue os ajustes devidos para corrigir as distorções nas contas do passivo e do ativo apontadas pela unidade técnica da Corte, de forma a demonstrar, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município;

14. efetue o recolhimento das contribuições devidas dentro do prazo legal, evitando assim a ocorrência de recolhimento de multas e juros que oneram os cofres públicos, sob pena de reprovação das contas, em consonância com a jurisprudência pacífica dessa Corte de Contas.

III – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de reincidência das 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 o aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato é objeto de tutela penal específica (art. 359-G do Código Penal);

V - 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;

VI – 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, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Rolim de Moura para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



Proc.: 02048/17

Fls.: _____

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

CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO(Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 14 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator
Mat. 450

(assinado eletronicamente)

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



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

PROCESSO Nº.: 2048/2017-TCER
INTERESSADO: Município de Rolim de Moura
ASSUNTO: Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS: Luiz Ademir Schock, CPF nº 391.260.729-04 – Prefeito Municipal
Solange Ferreira Jordão, CPF nº 599.989.892-72 – Contadora
Eliane Aparecida Adão Basílio, CPF nº 598.634.552-53 – Controladora Interno
ADVOGADO: Sem advogado constituído nos autos
RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto
GRUPO: I

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, encaminhados em 30/03/2017 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, reeleito, Senhor Luiz Ademir Schock.

As contas incluem o Relatório de Auditoria da Unidade Central do Controle Interno Municipal e o Balanço Geral do Município e demonstrações contábeis divulgados, 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?
- Q2.** Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?



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

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 e a Auditoria de Acompanhamento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação.

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) Divergência no valor de R\$29.523.694,19 entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis, às ocorrências foram identificadas nas informações: Receita Corrente Arrecadada (R\$6.334.716,51) e Variação Patrimonial Diminutiva (R\$23.188.977,68);</p> <p>b) Divergência de R\$9.716.618,22 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$33.873.880,38) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$24.157.262,16);</p> <p>c) Divergência no valor de R\$318.088,81 entre o resultado financeiro apurado (R\$19.670.747,28) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R\$19.988.836,09);</p> <p>d) Divergência no valor de R\$757.754,23 entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R\$24.725.011,88) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R\$23.967.257,65);</p> <p>e) Divergência no valor de R\$1.675.098,06 entre o saldo apurado da conta “Resultados Acumulados” (R\$100.698.324,78) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$99.023.226,72);</p> <p>f) Divergência no valor de R\$241.009,41 entre o saldo apurado do “Superávit/Déficit financeiro” (R\$63.210.380,81) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$63.451.390,225).</p>
QA1.2- As receitas orçamentárias informadas por meio do SIGAP Contábil estão de acordo com as informações do site do Banco do Brasil?	<p>Após a realização do procedimento verificou-se a subavaliação do saldo da receita orçamentária evidenciada nos demonstrativos no valor R\$870.603,08.</p>
QA1.3- Os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada?	<p>Com base nos procedimentos efetuados, constata-se que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa encontra-se possivelmente superavaliado no montante de R\$5.897.295,33, o equivalente a 24,41% do saldo apresentado no balanço patrimonial, o detalhamento das distorções está descrito a seguir:</p> <p>a) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias</p> <p>As conciliações bancárias apresentadas pela entidade apresentaram pendências de regularização superiores a 30 (trinta) dias no montante de R\$(1.877.322,53) (Credor).</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 classificadas 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) Divergências entre as respostas de circularização e os saldos constantes nas conciliações bancárias</p> <p>Não foram confirmados ou houve divergência entre a resposta de circularização e os saldos constantes nas conciliações bancárias (Bradesco e Caixa Econômica Federal) no montante total de R\$(1.235.686,84) (Credor).</p> <p>c) Recursos relativos a investimentos vinculados ao RPPS classificados inadequadamente como Caixa e Equivalentes de Caixa.</p>



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

	<p>Verificou-se que o investimento do RPPS no montante de R\$(2.798.774,22) (Credor) (conta 28904-6) está classificado inadequadamente como Caixa e Equivalentes de Caixa.</p> <p>d) Falha na elaboração de conciliações bancárias</p> <p>Foram identificadas 4 (quatro) contas bancárias que não foram conciliadas adequadamente, totalizando R\$134.990,53 (Credor) em divergências entre o saldo contábil constante na conciliação bancária e o saldo contábil evidenciado no demonstrativo analítico da conta bancos.</p> <p>Outra evidência de deficiência no processo de elaboração das conciliações bancárias consiste na divergência identificada entre o saldo conforme o extrato bancário apresentado na conciliação bancária e o saldo do extrato bancário inspecionado pela equipe de auditoria em 4 (quatro) contas bancárias, totalizando o valor de R\$149.478,79.</p> <p>e) Existência de contas bancárias não identificadas no demonstrativo analítico da conta bancos</p> <p>Com base no procedimento de circularização dos saldos bancários, verificamos na resposta a informação referente a 13 contas bancárias que não foram identificadas no demonstrativo analítico da conta bancos. Estas contas totalizam o montante de R\$2.610.424,46.</p>
QA1.4- O valor registrado como Dívida Ativa representa efetivamente direitos realizáveis da entidade?	<p>Concluimos que os valores inscritos em Dívida Ativa registrados no BGM não são totalmente realizáveis. Identificou-se que ao menos R\$ 1.023.456,49 estão potencialmente prescritos.</p> <p>Os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa.</p>
QA1.5- O saldo da conta Estoque (circulante e não circulante) é consistente com a movimentação do período?	<p>Divergência no valor de R\$2.482.359,57 entre o saldo apurado da conta Estoques (R\$3.326.326,07) e o saldo evidenciado na conta Estoques no Balanço Patrimonial (R\$843.966,50).</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>Constatamos que não há registro contábil das obrigações referente aos precatórios, a dívida informada total pelo TJRO decorrente de precatórios é de R\$1.934.5914,01, enquanto que não há reconhecimento deste passivo no balanço patrimonial do Município.</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, identificou-se a existência de divergência no valor de R\$ 458.803,26, entre o saldo de empréstimos e financiamentos evidenciados no Balanço Patrimonial no valor (R\$1.514.847,70) e o valor da dívida informada pelas instituições financeiras (R\$1.973.650,96).</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 subavaliação do Passivo no montante de R\$105.325.551,13, que se refere ao déficit atuarial apurado conforme avaliação atuarial realizada em 2017, referente à data base de 31 de dezembro de 2016.</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 e da Lei Complementar n.

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



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

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 foi adequada.
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?	As principais deficiências atinentes à Administração Tributária são: a) Ausência de software e convênios para cruzamentos fiscais e malha fiscal; b) Ausência de regular capacitação profissional; c) Insuficiência de investimento em infraestrutura (número de computadores inferior ao número de fiscais). d) Ausência e planejamento quanto ao ISS e ausência de setor/servidor responsável pelas reclamações e recursos do ISS; e) Código Tributária desatualizado.
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 da cobrança de dívida ativa: a) Falha nos cadastros dos devedores, o que prejudica/inviabiliza os procedimentos para inclusão do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito; b) Baixa efetividade da cobrança administrativa da dívida ativa municipal, visto que o valor arrecadado em 2016 de R\$ 2.133.161,97 representa apenas 8,84% do saldo da dívida ativa pendente no início do exercício.
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: 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 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

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

- 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 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;
 - xiv. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - xv. Ausência de rotinas formais com a finalidade de 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 de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA (Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- b) Ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária (Art. 165, §2º, da Constituição Federal);
- c) Ausência na LDO da evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (Art. 4º, §2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- d) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- e) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- f) 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);
- g) Ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, “f”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- h) Ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- i) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

	arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
QA2.5 - Orçamento de 2016 alocou dotação específica para pagamento de precatórios judiciais?	A Administração incluiu na LOA dotação para atender ao pagamento de precatórios.
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)	Os créditos adicionais abertos no período estão suportados por Lei.
QA2.7- A Administração executou o orçamento de forma equilibrada? (Art. 1º, § 1º, 9º e 42 da LRF)	<p>Foi selecionada uma amostra dos empenhos anulados no exercício de 2016 para exame de regularidade dos cancelamentos. A amostra totalizou o valor de R\$ 4.082.627,63, equivalente a 48% do total de R\$ 8.393.464,60 relativo a empenhos cancelados no período.</p> <p>Após a realização dos procedimentos verificou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R\$ 2.507.199,77, equivalente 61% da amostra, detalhadas nas seguintes ocorrências:</p> <p>a) Ausência de justificativa para anulação de empenho (Empenho nº 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; 2647/16; 2661/16; 2662/16 e 2663/16);</p> <p>b) Anulação de empenhos liquidados (Empenho nº (Empenho nº 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; 2647/16; 2661/16; 2663/16 e 2441/16);</p>
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)	Não existem operações de créditos na Demonstração de Operações de Créditos da Gestão Fiscal - SIGAP.
QA2.9- A Administração atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF)	A meta de resultado nominal foi cumprida
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	<p>O Município aplicou no exercício o montante de R\$18.296.847,00, em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que corresponde a 29,77% da receita proveniente de impostos e transferências R\$61.470.975,55, 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>

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

CF e Art. 6º, da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)																													
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)	Finalizado o levantamento dos registros dos pagamentos detectou-se uma divergência no valor de R\$187.657,42 entre o saldo final apurado (R\$429.547,09) e o saldo existente nos extratos e conciliações bancárias do Fundeb (R\$241.889,67).																												
QA2.14- A Administração aplicou o mínimo na Saúde? (Art.77, III-ADCT/CF e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	Após aplicação dos procedimentos, verificou-se a ocorrência de pagamentos no valor de R\$ 4.176,26 nas contas 624.011-9 e 006.176-7 (MAC e Assistência Farmacêutica), que não se constituirão despesas com Ações e Serviços Públicos, para fins de apuração do percentual previsto na Lei Federal nº 141/2012. Tais despesas alcançam um patamar de (0,01%) sobre as receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, que entendemos ser materialmente irrelevantes, contudo, não afetará a aplicação mínima exigida (15%), remanescendo a aplicação de 26,39% em Ações e Serviços de Públicos de Saúde. Dessa forma, somos pela expedição de determinação à Administração.																												
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)	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes ocorrências: a) Despesas Total com Pessoal – Poder Executivo (R\$52.954.592,81) superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 55,03% da Receita Corrente Líquida (R\$96.226.348,22); <p align="center">Tabela – Memória de Cálculo Despesa Total com Pessoal</p> <table border="1" data-bbox="422 1339 1422 1512"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Executivo</th> <th>Legislativo</th> <th>Consolidado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Despesa Total com Pessoal - DTP</td> <td>52.954.592,81</td> <td>3.025.211,91</td> <td>55.979.804,72</td> </tr> <tr> <td>2. Receita Corrente Líquida - RCL</td> <td>96.226.348,22</td> <td>96.226.348,22</td> <td>96.226.348,22</td> </tr> <tr> <td>3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (1 + 2)*100 (%)</td> <td>55,03</td> <td>3,14</td> <td>58,18</td> </tr> <tr> <td>% LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)</td> <td>54,00</td> <td>6,00</td> <td>60,00</td> </tr> <tr> <td>% LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF)</td> <td>51,00</td> <td>5,70</td> <td>57,00</td> </tr> <tr> <td>% LIMITE DE ALERTA (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)</td> <td>49,00</td> <td>5,40</td> <td>54,00</td> </tr> </tbody> </table> <p>Nota ao item 1. Despesa Total com Pessoal - DTP Somou-se o valor de R\$ 2.267.297,75 ao montante de Despesa Total com Pessoal, em razão da ausência de empenho da despesa com pessoal no último semestre de 2016 conforme declaração do responsável pela contabilidade do município.</p>	Descrição	Executivo	Legislativo	Consolidado	1. Despesa Total com Pessoal - DTP	52.954.592,81	3.025.211,91	55.979.804,72	2. Receita Corrente Líquida - RCL	96.226.348,22	96.226.348,22	96.226.348,22	3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (1 + 2)*100 (%)	55,03	3,14	58,18	% LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	54,00	6,00	60,00	% LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,00	5,70	57,00	% LIMITE DE ALERTA (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	49,00	5,40	54,00
Descrição	Executivo	Legislativo	Consolidado																										
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	52.954.592,81	3.025.211,91	55.979.804,72																										
2. Receita Corrente Líquida - RCL	96.226.348,22	96.226.348,22	96.226.348,22																										
3. Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (1 + 2)*100 (%)	55,03	3,14	58,18																										
% LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	54,00	6,00	60,00																										
% LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,00	5,70	57,00																										
% LIMITE DE ALERTA (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	49,00	5,40	54,00																										
QA2.17- Em caso de extrapolamento da despesa com pessoal, o ente reconduziu a despesa de acordo as disposições legais? (Art. 23 da LC nº 101/2000)	O extrapolamento da despesa com pessoal ocorreu no último quadrimestre de 2016.																												
QA2.18- A Administração expediu nos centos e oitenta	Após a realização dos procedimentos foram constatadas as seguintes ocorrências: a) Aumento do percentual da Despesa Total de Pessoal (DTP) no valor 5,78%;																												



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

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)	Montante da Receita			Montante de Despesa			Despesa com Pessoal					
	Semestre de 2016			Corrente Líquida (RCL)			com Pessoal (DP)			em relação a RCL		
				(x)			(y)			(z) = (y / x)		
	1º Sem (a)			47.532.356,79			23.649.008,13			49,75%		
	2º Sem (b)			48.693.991,43			27.038.276,93			55,53%		
	Aumento			1.161.634,64			3.389.268,80			5,78%		
	(c) = (b - a)											
	b) 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.											
	Tabela – Relação dos Atos editados nos últimos 180 dias do mandato											
	Nº Ato	Data	Ementa									
	3.227/16	01/09/2016	Fixa subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretário Municipal para o mandato de 2017-2020.									
	233/2016	27/12/2016	Reformulação da estrutura administrativa organizacional do Município de Rolim de Moura; especifica as atribuições dos cargos comissionados e funções gratificadas e dá outras providências									
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)	A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais.											
QA2.20 - A Administração atendeu as determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo dos exercícios anteriores da entidade?	Com base nos procedimentos executados verificou-se o não cumprimento de algumas determinações relativas às contas do exercício de 2015 por não haver tempo hábil para cumprimento em razão da data da decisão (Acórdão 56/17 de 09.03.2017) e o cumprimento das determinações exaradas nas contas de 2014 (Acórdão 203-2015-Pleno)											

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. Subavaliação da receita orçamentária
- A3. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa
- A4. Superavaliação do saldo da dívida ativa
- A5. Inconsistência no saldo da conta estoques
- A6. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios



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

A7. Subavaliação do saldo de empréstimos e financiamentos

A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo

A9. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias

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

A10. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias

A11. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa

A12. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)

A13. Empenhos cancelados indevidamente

A14. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações

A15. Divergência no saldo financeiro do FUNDEB

A16. Despesa com pessoal acima do limite máximo

A17. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

Em observância aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, foi definida a audiência do Sr. Luiz Ademir Schock (Prefeito Municipal) e das Sr^{as}. Solange Ferreira Jordão (Contadora) e Eliane Aparecida Adão Basílio (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, A15, A16 e A17.

Tabela 1 – Relatório de Análise de Defesa

Achados de Auditoria	Análise Conclusiva do Relatório de Análise de Defesa
Auditoria do Balanço Geral do Município (Q1)	
A1. Inconsistência das informações contábeis	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da 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 seguintes distorções: <ul style="list-style-type: none">i. Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;ii. Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial;iii. Superavaliação do ativo em R\$8.845.066,95, correspondente à dívida ativa do Município com o RPPS - obrigação do município para com o instituto previdenciário -, contabilizada indevidamente no ativo, e não no passivo;iv. Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior.
A3. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e	Os saldos registrados no grupo “Caixa e Equivalentes de Caixa” não representam adequadamente a disponibilidade financeira da entidade auditada, vez que se



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

Equivalentes de Caixa".	encontra superavaliado na monta de R\$ 5.897.295,33, em razão das seguintes distorções: i. Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no valor de R\$ 1.877.322,53; ii. Divergências entre os saldos informados pelas instituições financeiras e os saldos evidenciados nos registros contábeis do Município no valor de R\$1.235.686,84; iii. Falha na elaboração de conciliações bancárias no valor de R\$134.990,53 (credor) e R\$149.478,79(devedor); iv. Classificação inadequada dos recursos do Instituto de Previdência do Município como Caixa e Equivalente Caixa, quanto o correto seria classificá-lo como Investimentos e Aplicações Temporárias (Curto Prazo ou a Longo prazo) dependendo da liquidez do investimento, evidenciando uma superavaliação no saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor de R\$ 2.798.774,22.
A4. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os valores evidenciados como direitos a receber decorrente dos créditos inscritos em dívida ativa no BGM encerrado em 31/12/2016 encontra-se superavaliado no valor ao menos em R\$ 1.023.456,49, em decorrência da inexistência de estimativa de perdas para não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa potencialmente prescritos registrado como direitos da entidade.
A5. Inconsistência no saldo da conta Estoques	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que o saldo da conta Estoque evidenciado BGM de 2016 encontra-se subavaliado no valor R\$ 262.586,62, em face as alterações realizadas no saldo da conta no BGM do exercício encerrado de 2015.
A6. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as obrigações derivadas de precatórios da entidade não estão evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016, evidenciando uma subavaliação das obrigações de curto e longo prazo com terceiros no valor de R\$ 1.934.591,01, equivalente a 0,9% do passivo total do Município demonstrado em 31/12/2016.
A7. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as obrigações derivadas de Empréstimos e Financiamento evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016 encontra-se subavaliada no valor de R\$ 458.803,26, em razão da divergência entre o saldo da dívida informada pelo credor (Centrais Elétricas Brasileiras S.A) no valor de R\$ 1.973.650,96 e o saldo demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$ 1.514.847,70).
A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as contas do passivo exigível (Fornecedores e Contas a Pagar) não estão adequadamente evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016, evidenciando uma subavaliação das obrigações com terceiros no valor R\$ 2.339.597,75, em razão de: i. Anulação indevida do empenho 1801/2016 no valor de R\$ 72.300,00; ii. Não reconhecimento de Despesa com Pessoal relacionado aos encargos previdenciários e rescisão contratual no valor de R\$ 2.267.297,75.
A9. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias	Conclusão: Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as provisões matemáticas previdenciárias não estão adequadamente evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016, distorcendo o saldo da obrigação no valor de R\$ 72.984.361,68 correspondente ao déficit atuarial
Auditoria de Conformidade da Execução Orçamentária (Q2)	
A10. Baixa efetividade da arrecadação de receitas	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que a Administração Tributária do Município não está devidamente estruturada para

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

tributárias	permitir o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional, em razão das seguintes deficiências detectadas: i. Ausência de software e convênios para cruzamentos fiscais e malha fiscal; ii. Ausência de regular capacitação profissional; iii. Insuficiência de investimento em infraestrutura (número de computadores inferior ao número de fiscais); iv. Ausência de planejamento quanto ao ISS e ausência de setor/servidor responsável pelas reclamações e recursos do ISS; e v. Código Tributária desatualizado.
A11. Ineficiência na gestão da cobrança administrativa da dívida ativa	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município adotou as medidas para instituição da cobrança administrativa da Dívida Ativa, entretanto foram identificadas deficiências que comprometem o desempenho da cobrança administração da dívida ativa, requerendo da Administração adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do dispositivo.
A12. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)	Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os instrumentos de planejamento (Lei nº 2.600/2013 - PPA, Lei nº 3.025/2015 - LDO e Lei nº 3.082/2015 - LOA), exceto pelos efeitos das ocorrências descritas abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais (Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal e Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal). a) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); b) 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); c) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Já quanto aos controles internos, conclui-se que a Administração não os detém em nível capaz de mitigar riscos nas ações de planejamento e execução das peças orçamentárias. Na forma que estão constituídos têm abordagem ad hoc (aleatória), que tende a ser aplicada caso a caso.
A13. Empenhos cancelados indevidamente	Conclui-se que ocorreram 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\$ 1.521.677,13. a) Ausência de justificativa para anulação de empenho (Empenho nº 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; e 2663/16); e b) Anulação de empenhos liquidados (Empenho nº 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; 2663/16 e 2441/16).
A14. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações	Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016 e, ainda, que parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições



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

	dos artigos 1º, §1º e 42 da Lei Complementar 101/2000.
A15. Divergência no saldo financeiro do Fundeb	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo das disponibilidades dos recursos do FUNDEB do município estão subavaliados no valor de R\$ 187.657,42, em razão da divergência entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67), em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007.
A16. Despesas com pessoal acima do limite máximo	Conclusão: Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que a Administração não atendeu ao limite de Despesa Total com pessoal (DTP). Verificou-se que a DTP do Poder Executivo atingiu o montante de R\$52.954.592,81, equivalente a 55,03% da Receita Corrente Líquida (R\$96.226.348,22), ou seja, superior ao limite estabelecido pela LRF (54%).
A17. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não atendeu as disposições do artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica-se a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe de Poder com a realização do confronto entre o percentual do limite da despesa com pessoal ocorrida no primeiro e o segundo semestre.

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 Luiz Ademir Schock, 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 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

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

elencadas as principais distorções no exame efetuado sobre as demonstrações contábeis consolidadas:

- i. Inconsistência das informações contábeis;
- ii. Classificação inadequada da obrigação constituídas como dívida ativa do RPPS, superestimando o ativo e subestimando o passivo do Município em R\$ 8.845.066,95;
- iii. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33;
- iv. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49;
- v. Superavaliação do saldo da conta Estoques em 262.586,62;
- vi. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01;
- vii. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26;
- viii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 2.339.597,75; e
- ix. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68.

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. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016 e, ainda, que parte destas obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato;
- iii. Despesa Total com Pessoal acima do limite máximo, contrariando ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em razão da Despesas



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

Total com Pessoal do Poder Executivo (R\$52.954.592,81) superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 55,03% da Receita Corrente Líquida (R\$96.226.348,22);

- iv. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e
- v. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

5. O Ministério Público de Contas (Parecer nº 0390/2017-GPGMPC), em consonância parcial com a Unidade Técnica, concluiu o seguinte:

Logo, considerando a jurisprudência dessa Corte de Contas¹, a gravidade da irregularidade atinente ao déficit financeiro geral do Poder Executivo, enseja a emissão de **parecer prévio pela reprovação das contas**, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 38, § 1º, do Regimento Interno do TCER.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO** das contas anuais do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Luiz Ademir Schock – Prefeito, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências remanescentes, notadamente em função do déficit financeiro geral:

- I - Inconsistência das informações contábeis;
- II - Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33;
- III - Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49;
- IV - Superavaliação do saldo da conta Estoques em R\$ 262.586,62;
- V - Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01;
- VI - Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26;
- VII - Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 2.339.597,75;
- VIII - Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68;
- IX - Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes

¹No mesmo sentido, a Egrégia Corte de Contas tem os seguintes precedentes: Processo 1512/2013/TCER; Processo 0770/2013/TCER; Processo 1823/2013/TCER; Processo 1505/2013/TCER; Processo 1534/2013/TCER; Processo 099/2013/TCER; Processo 1552/2013/TCER; Processo 1639/2013/TCER; Processo 1410/2014/TCER; Processo 1038/2014/TCER; Processo 0955/2014/TCER e Processo 1423/2014/TCER.

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

- X - Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, em face do déficit financeiro geral do Poder Executivo;
- XI - Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte;
- XII - Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67);
- XIII – baixa efetividade da arrecadação da dívida ativa;
- XIV - Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias.

Por conseguinte, ratificam-se, in totum, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 2722/2725, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I - Ao controle externo da Corte, para que realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato;

II - À Administração:

a) adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes;

b) adote medidas visando ao aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa, especialmente o aperfeiçoamento e intensificação da utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, o que não obsta a adoção de medidas judiciais, acaso não sejam alcançados os resultados esperados;

c) adote medidas para que os demonstrativos de aplicação dos recursos da educação, a que se refere a Instrução Normativa n. 22/TCER/2007, sejam todos remetido à Corte e evidenciem todas as despesas ou pagamentos efetuados no exercício, sob pena de ter que recompor o valor da diferença eventualmente detectada nas futuras prestações de contas, no que concerne ao saldo do Fundeb;

d) efetue os ajustes devidos para corrigir as distorções nas contas do passivo e do ativo apontadas pela unidade técnica da Corte, de forma a demonstrar, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município;



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

e) efetue o recolhimento das contribuições devidas dentro do prazo legal, evitando assim a ocorrência de recolhimento de multas e juros que oneram os cofres públicos, sob pena de reprovação das contas, em consonância com a jurisprudência pacífica dessa Corte de Contas.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

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)

6. 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?

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

7. 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).

8. 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 asseguarção 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.

9. 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.

10. 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 asseguarção: asseguarção razoável e asseguarção 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 asseguarção. Mas há uma diferença entre asseguarção razoável e limitada. Essa diferença reside basicamente no nível de segurança sobre a fidedignidade das informações financeiras fornecidas pelo auditor.

44. Na asseguarção 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 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.



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

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.

11. **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 das informações contábeis;
 - a) Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;
 - b) Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial; e
 - c) Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior.
- ii. Classificação inadequada da obrigação constituídas como dívida ativa do RPPS, superestimando o ativo e subestimando o passivo do Município em R\$ 8.845.066,95;
- iii. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33;
 - a) Pendências de regularização na conciliação bancária superiores a 30 (trinta) dias no valor de R\$1.877.322,53;



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

- b) Divergências entre as respostas de circularização e os saldos constantes nas conciliações bancárias o valor de R\$1.235.686,84;
- c) Falha na elaboração de conciliações bancárias no valor de R\$134.990,53 (credor) e R\$149.478,79 (devedor); e
- d) Classificação inadequada dos recursos do Instituto de Previdência do Município como Caixa e Equivalente Caixa, quanto o correto seria classificá-lo como Investimentos e Aplicações Temporárias (Curto Prazo ou a Longo prazo) dependendo da liquidez do investimento, evidenciando uma superavaliação no saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa no valor de R\$ 2.798.774,22.
- iv. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49;
- v. Superavaliação do saldo da conta Estoques em R\$ 262.586,62;
- vi. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01;
- vii. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26;
- viii. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 2.339.597,75; e
- ix. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68.

A Administração reconheceu parte das ocorrências nas 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 - Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior. Os testes de consistência revelaram falhas na elaboração do Balanço Patrimonial. O saldo apurado pela Unidade Técnica na conta “Resultados Acumulados” (R\$100.698.324,78) está divergente do valor demonstrado no Balanço Patrimonial de 2016 (R\$99.023.226,72). No entanto, não me parece correta a conclusão técnica de que o Município “alterou o saldo de Resultados Acumulados de um Balanço já encerrado”.

Na verdade, na elaboração do Balanço Patrimonial, a contabilidade municipal desagregou a conta “Ajustes de exercícios anteriores” da conta “Resultados de exercícios anteriores”, conforme Nota Explicativa 8 do Balanço Patrimonial. O mesmo procedimento foi adotado na elaboração do Balanço Patrimonial de 2015. O erro decorre aparentemente da interpretação da conta “Ajustes de exercícios anteriores”. O procedimento adotado pelo Município dificulta a compreensão dos demonstrativos contábeis e deve ser corrigido. Na conta “Ajustes de exercícios anteriores”, devem ser registrados os efeitos, reconhecidos no próprio exercício, de eventual mudança de critério contábil no exercício examinado ou da retificação de erro imputável a exercício pretérito.



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

Conforme sugeriu a Unidade Instrutiva, o valor da conta “Ajustes de exercícios anteriores”, registrado no Balanço de 2015, deveria ter sido baixado no Balanço Patrimonial de 2016 e consolidado na conta “Resultado de exercícios anteriores”. Nesse particular, a divergência pontuada pela Unidade Técnica não evidencia, de per si, distorção quantitativa da conta “Resultados Acumulados”, mas reconheço a necessidade de melhoria dos procedimentos contábeis relacionados à apuração do saldo de Resultados Acumulados no Balanço Patrimonial.

Achado 3: Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33. Pelo relatado no Relatório Conclusivo, “*o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa encontra-se possivelmente superavaliado no montante de R\$5.897.295,33, o equivalente a 24,41% do saldo apresentado no balanço patrimonial*”. Tais distorções foram causadas, principalmente, por pendências de regularização na conciliação bancária superior a 30 dias, divergências entre o saldo constante nas conciliações bancárias e os valores informados pelas instituições financeiras e classificação incorreta de recursos do Instituto de Previdência do Município como numerário disponível do Município na conta Caixa e Equivalente de Caixa.

Achado 4: Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49. A distorção decorre da contabilização de créditos tributários e não tributários potencialmente prescritos. O Município informou que os débitos não foram executados porque os valores são inferiores a dois salários-mínimos e que, a partir deste exercício, efetuará a provisão de perdas estimadas.

Achado 5: Superavaliação do saldo da conta Estoques em 262.586,62. Na apuração do saldo da conta Estoques, foi identificada divergência no valor de R\$ 2.482.359,57 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 evidenciado BGM de 2016 encontra-se subavaliado no valor R\$ 262.586,62*” (Relatório de Análise de Defesa). Nota-se, inicialmente, que há um erro material na confecção do Relatório Conclusivo, ao mencionar que há superavaliação na conta Estoques, quando no Relatório de Análise de Defesa aponta-se uma subavaliação.

Demais, no Relatório de Análise de Defesa, há erro de cálculo no teste de consistência. O valor informado pela Unidade Técnica quanto ao consumo (R\$ 5.537.218,46 – pág. 2.597) está discrepante do valor registrado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais. Assiste razão ao Corpo Instrutivo quanto à divergência entre o saldo do exercício anterior da conta Estoque demonstrado no Balanço Patrimonial de 2016 (R\$ 261.313,27) e o saldo escriturado no Balanço Patrimonial do exercício anterior (R\$ 268.904,94). A composição do saldo final demonstrado encontra-se na Nota 3 anexa ao Balanço Patrimonial, mas não há informação sobre a causa da alteração (ajuste) do saldo do exercício anterior, o que configura falha.

Essa inconsistência do Balanço Patrimonial, entretanto, não constitui, por si só, evidência suficiente de possível distorção. Não há base para se concluir que houve subavaliação do ativo. Os testes aplicados revelaram inadequação dos procedimentos contábeis na elaboração do Balanço Patrimonial (ajustes do saldo de exercícios encerrados não lastreado em nota explicativa). O ajuste deveria ser efetuado na conta Ajustes de Exercícios Anteriores, que registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possa ser atribuído a fatos subsequentes e integra a conta Resultados Acumulados.



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

Dessa forma, convirjo em parte com a Unidade Técnica quanto ao erro na demonstração do saldo do exercício anterior da conta Estoque do Balanço Patrimonial.

Achado 6: Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01. 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 informados à Contabilidade. Conforme registrou a Unidade Instrutiva, *“as obrigações derivadas de precatórios da entidade não estão evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016, evidenciando uma subavaliação das obrigações de curto e longo prazo com terceiros no valor de R\$ 1.934.591,01, equivalente a 0,9% do passivo total do Município demonstrado em 31/12/2016”*.

Achado 7: Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26. Os procedimentos de auditoria revelaram que o saldo de empréstimos e financiamento demonstrados no Balanço Patrimonial divergem do valor informado pelas instituições financeiras consultadas. Os esclarecimentos da Administração informam a origem e natureza da dívida, mas não elucidam a divergência quantitativa encontrada. Dessa forma, resta configurada a distorção no Passivo Não Circulante em face da *“a existência de registro a menor no valor de R\$ 458.803,26 referente a dívida confirmada com as Centrais Elétricas de Rondônia S.A, decorrente parcelamento de financiamento Luz para Todos, contrato UNS/019/2004”*.

Achado 8: Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 2.339.597,75. No Relatório e Proposta de Parecer Prévio (Relatório Conclusivo), a opinião final da Unidade Instrutiva a respeito da auditoria financeira considerou que não foram evidenciadas no Balanço Geral do Município as despesas com pessoal relacionadas a encargos previdenciários e rescisões contratuais que não foram empenhadas no final do exercício por insuficiência financeira (R\$ 2.267.297,75), bem como a anulação indevida do empenho n. 1801/2016 (R\$ 72.300,00), o que teria resultado em subavaliação de passivo exigível a curto prazo no montante de R\$ 2.339.597,75, conforme abaixo transcrito:

2.2.8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 2.339.597,75

Dentre os passivos existentes em qualquer entidade destacam-se os passivos operacionais, pois são aqueles comuns a todos e oriundos das transações usuais da entidade, como por exemplo, consumo de energia elétrica, água, serviços de telefonia, salários e encargos a pagar, alugueis a pagar etc.

A Auditoria revelou que as contas do passivo exigível (Fornecedores e Contas a Pagar) não estão adequadamente evidenciadas no BGM encerrado em 31/12/2016, evidenciando uma subavaliação das obrigações com terceiros no valor R\$ 2.339.597,75, em razão das seguintes ocorrências:

- a) Anulação indevida do empenho 1801/2016 no valor de R\$ 72.300,00;
- b) Não reconhecimento de Despesa com Pessoal relacionado aos encargos previdenciários e rescisão contratual no valor de R\$ 2.267.297,75.



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

Mas, a par desses achados, examinarei também os possíveis efeitos patrimoniais e contábeis das despesas liquidadas cujos empenhos foram anulados, conforme a conclusão do Relatório de Análise de Defesa a respeito do Achado “A13. Empenhos cancelados indevidamente”:

Conclui-se que ocorreram falhas no cancelamento de empenhos, em face a anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidadas e sem justificativas 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\$ 1.521.677,13.**

a) Ausência de justificativa para anulação de empenho (Empenhos nºs 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; e 2663/16); e

b) **Anulação de empenhos liquidados (Empenhos nºs 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; 2663/16 e 2441/16).**

À exceção do empenho n. 1801/2016, os efeitos patrimoniais da anulação dos empenhos liquidados acima relacionados não foram considerados na opinião da Unidade Técnica a respeito da adequação do Balanço Geral do Município (Proposta de Parecer Prévio), em que pese a conclusão de que tais ocorrências também resultaram em “*subavaliação dos passivos financeiros no montante R\$ 1.521.677,13*”. Para efeito de síntese, seguem as possíveis ocorrências identificadas que poderiam caracterizar distorção das demonstrações contábeis publicadas em relação ao passivo exigível a curto prazo:

REFERÊNCIA	CONCLUSÃO TÉCNICA	POSSÍVEL DISTORÇÃO
A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo	i. Anulação indevida do empenho 1801/2016 no valor de R\$ 72.300,00*. ii. Não reconhecimento de Despesa com Pessoal relacionado aos encargos previdenciários e rescisão contratual no valor de R\$ 2.267.297,75.	R\$2.267.297,75*
A13. Empenhos cancelados indevidamente	Anulação de empenhos liquidados (Empenho nº 85/16; 328/16; 332/16; 1292/16; 1367/16; 1554/16; 1673/16; 1801/16; 1880/16; 2158/16; 2663/16 e 2441/16)	R\$ 1.521.677,13
TOTAL		R\$3.788.974,88

* O valor do empenho n. 1801/16 foi considerado no Achado A13.

Registre-se que esta primeira avaliação limitar-se-á, neste momento, aos possíveis efeitos de tais ocorrências na adequação das demonstrações contábeis consolidadas. Os eventuais reflexos na conformidade da gestão orçamentária e fiscal (suficiência financeira para pagamento das obrigações exigíveis) serão examinados no capítulo II da fundamentação deste voto.

Apurou-se na auditoria, conforme informações prestadas pelo setor de contabilidade da Administração, que despesas com folha de pagamento do último bimestres do exercício (novembro,



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

dezembro e o décimo terceiro) não foram empenhadas por insuficiência financeira, o que teria resultado em passivo exigível não reconhecido no montante de R\$2.267.297,75. A maior parte dessas despesas não contabilizadas no Passivo Circulante refere-se a obrigações patronais do Município junto ao Fundo de Previdência do RPPS (R\$ 2.009.284,68). A seu turno, a Administração alega que houve “no ano de 2016 um parcelamento Previdenciário no Valor de R\$ 5.706.610,85, referente aos meses de Maio a Dezembro, conforme memória de cálculo anexo”.

Para a Unidade Técnica, tais “despesas sem empenho não foram reconhecidas no passivo exigível, em razão de divergência entre o saldo na conta 22141010 [informado no SIGAP] e o valor declarado nas justificativas, assim, conclui-se que as despesas com pessoal não empenhadas também não foram reconhecidas no balanço patrimonial”. Nesse ponto, divirjo da conclusão da Unidade Técnica. A Lei municipal n. 3.257/16 autorizou o conhecimento e reparcelamento do débito de **R\$6.051,039,77**, relativamente às contribuições previdenciárias patronais de competência dos meses de maio a dezembro e décimo-terceiro de 2016 (art. 1º e cláusula primeira da minuta do termo de acordo de parcelamentos e confissão de débitos previdenciários). Na Nota 6 do Balanço Patrimonial (que detalha a composição do saldo da conta “Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais, Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo”), consta o valor de **R\$ 6.069.090,66** relativo ao CADPREV 62/2017.

Muito embora os esclarecimentos da Administração encontrem-se desacompanhados de documentos comprobatórios, não há evidências suficientes para afirmar que tais obrigações patronais não foram contabilizadas, visto que houve o registro de dívida previdenciária de longo prazo no Passivo Não-Circulante, o que é compatível (em juízo de verossimilhança, ao menos) com as alegações da Administração. Penso, todavia, que houve de fato distorção no passivo exigível a curto prazo, já que a Lei municipal n. 3.257/16 apenas autorizou o parcelamento que foi formalizado no exercício seguinte, mediante o Acordo CADPREV N° 000621/2017. Ou seja, quando do encerramento do exercício, tais obrigações deveriam ser contabilizadas no Passivo Circulante, e não no Passivo Não-Circulante. Os demonstrativos consolidados não devem registrar fatos posteriores ao encerramento, os quais poderiam ser consignados em nota explicativa.

Com relação aos empenhos anulados (Achado A13), há que se distinguir duas situações:

- i) As **despesas relativas à contribuição patronal de maio a novembro** (empenhos 1292/16, 1554/16, 1673/16, 1880/16, 2158/16, 2441/16 e 2663/16): O saldo de empenhos relativos a Obrigações Patronais dos meses de maio a novembro (R\$ 912.573,60). Conforme acima examinado, as obrigações relativas às contribuições previdenciárias patronais de competência dos meses de maio a dezembro e décimo-terceiro de 2016 foram parceladas em 2017 (Acordo CADPREV N° 000621/2017), conforme autorização contida na Lei municipal n. 3.257/16. Essas obrigações deveriam ser contabilizadas no Passivo Circulante, e não no Passivo Não-Circulante.
- ii) As **demais despesas auditadas relativas a contratos** (empenhos n. 85/16, 1367/16 e 1801/16) e **pagamento de sentenças judiciais** (empenhos n. 85/16, 328/16, 332/16, 1367/16 e 1801/16): Com exceção do empenho n. 85/16, as evidências colhidas em auditoria demonstram que o reconhecimento contábil da liquidação (Nota Liquidação do Empenho) foi posteriormente cancelado, mediante “estorno de liquidação”. Os esclarecimentos prestados pela Administração foram evasivos, reconhecendo ao final que “o cancelamento de notas de empenhos de despesas

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

processadas (liquidadas) deveriam ser evitados, contudo, diante dos inúmeros problemas restou esta alternativa”.

A anulação desses empenhos implica que os seguintes passivos não foram contabilizados nas demonstrações contábeis:

Empenho	Mês	Valor cancelado	Descrição	Fonte de Recursos
1367/16	jun/16	R\$ 141.124,48	Outros Serviços de terceiros - Transporte escolar	10146 - Recursos da Educação Ensino Básico - 5% e 25%
1801/16	ago/16	R\$ 72.300,00	Manutenção das Linhas Vicinais	10000 - Recursos Livres
328/16	fev/16	R\$ 224.383,70	Pagamento de sentenças judiciais	10000 - Recursos Livres
332/16	fev/16	R\$ 132.345,35	Pagamento de sentenças judiciais	10000 - Recursos Livres
TOTAL				R\$ 570.153,53

À guisa de síntese, o conjunto das distorções não esclarecidas pela Administração que afetam o passivo exigível a curto prazo representa R\$3.750.024,88.

DISCRIMINAÇÃO – Passivos Exigíveis Não Contabilizados	VALOR
Contribuições patronais não empenhadas (nov., dez. e 13º salário) e rescisões	R\$2.267.297,75
Contribuições patronais cujo empenho foi cancelado (mai./nov.)	R\$ 912.573,60
Anulação de empenhos de despesas liquidadas	R\$ 570.153,53
TOTAL	R\$3.750.024,88

Os efeitos de tais distorções serão considerados no exame da suficiência financeira para cobertura das obrigações (Achado 14).

Achado 9: Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68. A Administração entende que os lançamentos contábeis da reserva matemática (passivo atuarial) estão lançados corretamente, mas assiste razão à Unidade Técnica. Segundo as contrarrazões, foi registrado o “*valor líquido das provisões matemáticas do Plano Previdenciário*”.

A Reserva Matemática apurada na avaliação atuarial é de R\$ 139.158.600,45. O Município registrou um valor equivalente ao Déficit Técnico Atuarial (R\$ 72.984.361,68) em conta redutora da Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (2272105980 – Outros Créditos do Plano de Amortização). Na nota Explicativa 6 anexa ao Balanço Patrimonial, o Município não explicita a política contábil adotada. O registro de ativos futuros e incertos advindos de Plano de Amortização configura subavaliação das Reservas Matemáticas Previdenciárias. Note-se, a propósito, que a Administração sequer cumpriu as obrigações presentes com o RPPS no exercício examinado.

Houve ainda o apontamento da classificação inadequada da obrigação constituída como dívida ativa do RPPS, pois superestimou-se o ativo e subestimou-se o passivo do Município em R\$ 8.845.066,95. Segundo o Relatório de Análise de Defesa, as obrigações presentes do Município com o RPPS foram contabilizadas como ativo na Dívida Ativa. Conforme relatado no Relatório Conclusivo (Seção 2.2.2), a Administração apresentou as seguintes informações:

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

“... a dívida que o RPPS tem com a prefeitura estava contabilizado no Ativo Não Circulante e após a recomendação do TCE-RO, na análise das contas de 2015, não poderia ser contabilizado no ativo, devendo ser contabilizado nas contas de controle, portanto cancelamos em meados do exercício de 2016 o saldo da dívida ativa, porém tinha havido baixa da mesma no recebimento da receita 721029150000...”

Assiste razão, em parte, à Administração.

Por meio do Acórdão APL-TC 00056/17 (Processo n. 1.456/16), foi determinado ao órgão responsável pelo sistema de contabilidade do Município que registrasse “*os ajustes necessários para o reconhecimento do passivo com o Regime Próprio de Previdência Social, evidenciando em notas explicativas as demonstrações contábeis do exercício de 2016 os ajustes realizados de acordo com as disposições do MCASP (6ª Edição) e as NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro*”. Os esclarecimentos prestados pela Administração são compatíveis com composição da Dívida Ativa constante da Nota 4 do Balanço Patrimonial, na qual se evidencia o cancelamento (baixa) do saldo da conta das obrigações previdenciárias reconhecidas e escrituradas erroneamente como ativos realizáveis nas demonstrações consolidadas.

Na verdade, conforme NBC T 16.5 e MCASP – 6ª Edição, o procedimento contábil correto seria o registro da baixa na conta “Ajustes de Exercícios Anteriores”, destinada ao “*reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas*”. Falhou a Administração, também, em informar os ajustes efetuados na Nota Explicativa, com expressa referência ao motivo ou documento que deu causa à correção.

Os ajustes efetuados pela Administração na conta Dívida Ativa Tributária corrigem a causa da distorção que havia sido identificada na Prestação de Contas de 2015. Ressalve-se, entretanto, que os testes de auditoria e as informações prestadas pela Administração não permitem afirmar, com nível adequado de segurança, se realmente todos os débitos previdenciários presentes foram contabilizados no exercício encerrado.

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, parcialmente, 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 das informações contábeis:



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

- a) Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;
 - b) Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial; e
 - c) Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior.
- II. Erro na elaboração no saldo do exercício anterior da conta Estoque do Balanço Patrimonial decorrente do ajuste do valor demonstrado nas demonstrações publicadas do exercício anterior
- III. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33
- IV. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49
- V. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01.
- VI. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26
- VII. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 3.750.024,88
- VIII. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68

As ocorrências mencionadas nos itens III a VIII 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.

O déficit atuarial foi equivocadamente escriturado pelo valor líquido da Reserva Matemática (R\$ 66.174.238,77), e não pelo valor bruto (R\$ 139.158.600,45), ocasionando distorção de R\$ 72.984.361,68 no Passivo Não-Circulante (item VIII). A Reserva Matemática representa o montante dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios presentes e futuros ao longo do tempo. No caso, o parcelamento da cota-patronal do exercício de 2016 (maio e dezembro) evidencia que o Município enfrenta dificuldades para promover o recolhimento das contribuições previdenciárias presentes ao RPPS e, certamente, das obrigações futuras também. A representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias oculta o déficit atuarial e prejudica o entendimento e a resposta (controle) acerca dos riscos (estratégicos e financeiros) advindos dessa condição.



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

O agravamento do déficit atuarial poderá comprometer não apenas a gestão previdenciária dos benefícios dos servidores municipais, mas também o custeio de políticas públicas e investimentos para o atendimento dos objetivos estratégicos da entidade pública (risco estratégico e financeiro), visto que a insuficiência de ativos será suportada pelo ente federativo. Portanto, o entendimento das demonstrações financeiras pelas partes interessadas encontra-se seriamente afetado prejudicando potencialmente os interesses da entidade e da sociedade.

Registre-se que o Achado referente a subavaliação do passivo, em razão de anulação indevida de empenhos, bem como a omissão de registro contábil de despesa com pessoal, no montante de R\$ 3.788.974,88, sob a perspectiva patrimonial, tal constatação é materialmente relevante, representando risco significativo à manifestação desta Corte a respeito da inadequação das demonstrações contábeis consolidadas e da desconformidade da execução do orçamento (desequilíbrio financeiro).

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)

12. 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. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

- ii. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, e 42 da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016 e, ainda, que parte destas obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato;
- iii. Despesa Total com Pessoal acima do limite máximo, contrariando ao disposto no Art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, em razão da Despesas Total com Pessoal do Poder Executivo (R\$52.954.592,81) superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 55,03% da Receita Corrente Líquida (R\$96.226.348,22);
- iv. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e
- v. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

Passemos aos exames dos achados.

Achado 12. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) : (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);

No relatório técnico inicial, a Equipe de Auditoria evidenciou inúmeras deficiências nos instrumentos de planejamento. No entanto, após analisar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, entendeu que remanesceram apenas as falhas elencadas supra. Ao final, concluiu que *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os instrumentos de planejamento (Lei nº 2.600/2013 - PPA, Lei nº 3.025/2015-LDO e Lei nº 3.082/2015-LOA), exceto pelos efeitos das ocorrências descritas abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais (Artigos 37, 165 e 167 da Constituição Federal e Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal)”*.

Achado A14. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações. A equipe de auditoria constatou déficit financeiro no valor de R\$ 14.325.705,07. Após apresentação das justificativas, verificou-se a existência de restos a pagar sem o devido repasse de convênios. Procedidos os devidos ajustes, a Unidade Técnica concluiu déficit financeiro no valor de R\$ 4.482.939,54, conforme quadro abaixo. Ademais, apurou insuficiência financeira em algumas fontes de recursos não vinculados, na



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

quantia de R\$ 10.950.645,01, sem haver cobertura suficiente da fonte de recurso vinculada². Por fim, 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.

Tabela - Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro

Descrição	Executivo
1. Ativo Financeiro	20.671.847,24
2. Passivo Financeiro	24.325.759,46
3. Superávit ou Déficit Financeiro (1-2)	-3.653.912,22
4. Convênios não repassados (TC 38)	8.857.242,89
5. (-) Ativos superavaliados	5.897.295,33
6. (-) Passivos subavaliados	3.788.974,88
7. Superávit/Déficit Financeiro Auditado (3-4+5)	-4.482.939,54

De início, registre-se que ficou evidenciada a **Superavaliação do Saldo da Conta Caixa e Equivalente de Caixa, no valor de R\$ 5.897.295,33**, consoante análise empreendida no Achado A3, em razão das pendências de regularização na conciliação bancária superior a 30 dias, divergências entre o saldo constante nas conciliações bancárias e os valores informados pelas instituições financeiras e classificação incorreta de recursos do Instituto de Previdência do Município como numerário disponível do Município na conta Caixa e Equivalente Caixa

Por outro lado, constatou-se que o **passivo a curto prazo encontrava-se subavaliado em R\$ 3.750.024,88³**, uma vez que ficou comprovado que vários empenhos foram cancelados indevidamente e que parte da despesa com pessoal sequer foi contabilizada no exercício de 2016:

DISCRIMINAÇÃO – Passivos Exigíveis Não Contabilizados	VALOR
Contribuições patronais não empenhadas (nov., dez. e 13º salário) e rescisões	R\$2.267.297,75
Contribuições patronais cujo empenho foi cancelado (mai./nov.)	R\$ 912.573,60
Anulação de empenhos de despesas liquidadas	R\$ 570.153,53
TOTAL	R\$3.750.024,88

Assiste razão ao Corpo Técnico e ao Ministério Público de Contas de considerar tais distorções no exame do resultado financeiro do exercício.

Com efeito, o Município registrou déficit financeiro no valor de R\$ 4.443.989,54, apurado da forma como segue:

Descrição	Poder Executivo – Valor R\$
Ativo Financeiro	20.671.847,24
Passivo Financeiro	24.325.759,46
Superávit ou Déficit Financeiro	(3.653.912,22)

² Como bem destacou o MPC, o déficit financeiro apurado por fonte de recurso, no valor de R\$ 10.950.645,01, não poderá fazer parte do rol de irregularidades, uma vez que os jurisdicionados não foram chamados para apresentar defesa sobre este achado, especificamente.

³ Tal valor (R\$ 3.750.024,88) diverge do apurado pelo Corpo Técnico (R\$ 3.788.974,88), em R\$ 38.950,00. Porquanto, a Unidade Técnica considerou indevido o cancelamento do empenho nº 85/2016, nesse valor. Contudo, não ficou evidenciado que esse empenho tenha sido anulado indevidamente, consoante análise do Achado A8.



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

Convênios não repassados	8.857.242,89
(-) Ativos superavaliados	5.897.295,33
(-) Passivos subavaliados	3.750.024,88
Déficit Financeiro	(4.443.989,54)

Por fim, consoante jurisprudência desta Corte, o déficit financeiro apurado no exercício é causa de parecer contrário à aprovação das contas.

Atinente ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciado no relatório técnico inicial, corroboro o entendimento do Ministério Público de Contas pelas suas próprias razões, a saber:

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

Vale dizer, a “*Relação de empenhos por fonte de recursos – ID 483867*”, mencionada pela equipe técnica como o documento base a fundamentar a afronta à regra de fim de mandato, não contém informações necessárias para caracterizar a infringência ao art. 42 da LRF.

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

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 disponibilidade⁴ de caixa para acobertá-la foi contratada no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, identificando o quantum do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso.

Demais disso, ainda que sejam identificadas fontes deficitárias, cujas obrigações foram originadas dentro do período restritivo, há que se avaliar caso a caso, porquanto existem situações excepcionais⁵ nas quais é admitido que o gestor custeie as parcelas do contrato com a receita do próximo exercício, à medida da execução da obra ou da prestação dos serviços.

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

(...)

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

Achado A16. Despesa Total com Pessoal acima do limite máximo. A Administração enviou demonstrativo da despesa com pessoal consignando que o Poder Executivo despendeu com pessoal o montante de R\$ 50.687.295,06, o equivalente a 52,68% da Receita Corrente Líquida de R\$

⁴ Parcial ou integral.

⁵ 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

96.226.348,22. Contudo, a Unidade Técnica assegurou que deverá ser incluído no cômputo da despesa com pessoal o valor de R\$ 2.267.297,75, em razão do não empenhamento desse valor no exercício em exame.

Assim, no entendimento do Corpo Técnico, o Município gastou com pessoal o valor de R\$ 52.954.592,81⁶, que cotejado com a Receita Corrente Líquida de R\$ 96.226.348,22, atingiu o percentual de 55,03%, caracterizando afronta ao art. 20, III, da LRF.

Os esclarecimentos dos responsáveis foram no sentido de que *“Houve no ano de 2016 um parcelamento Previdenciário no Valor de R\$ 5.706.610,85, referente aos meses de Maio a Dezembro, conforme memoria de calculo anexo. E este valor foi considerado como despesa de pessoal no período, sendo adicionado ao calculo da despesa”*. (...) *Destarte, comprova-se que o município não suplantou o limite legal, permanecendo com o índice de 52,68%*. (destaque do original)

O Corpo Técnico rechaçou os argumentos apresentados, por entender que não modificou as evidências apontadas no primeiro relatório.

Compulsando o Parecer Ministerial, verifico, neste caso, que assiste razão ao *Parquet* de Contas. Dessa feita, adoto o seu entendimento como razão de decidir pelas suas próprias razões, como segue:

(...)

Como visto, a unidade técnica afirma que o montante de R\$ 2.267.297,75 não foi empenhado no exercício e, portanto, não constou das informações registradas no SIGAP, haja vista que aquele sistema “considera as despesas devidamente contabilizadas”.

Lado outro, o gestor afirma que, apesar de não ter empenhado parte das despesas com pessoal, efetuou o parcelamento de débito junto à previdência municipal no montante de R\$ 5.667.927,7611, já incluídos os valores cancelados e os que não haviam sido empenhados, e que todo o montante do débito parcelado foi incluído na despesa total com pessoal apresentada no SIGAP (52,61%).

No ponto, há que se observar que o quadro detalhado apresentado pelo gestor, em sua justificativa, não foi examinado pela equipe técnica, sendo esta análise requisito essencial para a formação de juízo quanto à existência da irregularidade em voga, máxime porque as informações constantes no SIGAP possuem natureza declaratória e não estão diretamente vinculadas com as despesas empenhadas.

A propósito, a composição da despesa com pessoal não foi objeto de auditoria da unidade técnica, havendo, portanto, indefinição quanto à questão. É dizer, não restou esclarecido nos autos se o parcelamento de débitos informado pelo gestor está ou não incluído no cômputo do percentual de aplicação, condição sine qua non para se chegar à conclusão sobre a existência ou não de extrapolação do limite legal das despesas com pessoal.

Também as informações constantes no SIGAP não permitem que se chegue a qualquer conclusão, pois não há demonstração analítica da despesa com pessoal, pelo que, na visão do MPC, o apontamento, por inconcluso, não deve permanecer no rol de infringências remanescentes da defesa.

⁶ (R\$ 50.687.295,06 + 2.267.297,75)



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

De todo modo, ainda que tivesse o Município extrapolado no último quadrimestre do exercício de 2016 o limite de gastos para a despesa com pessoal, ante as regras aplicadas ao caso em questão, tem-se que é concedido ao responsável o prazo de 02 quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre.

Assim, mesmo que confirmada a falha, não seria atribuível a ela a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, especialmente porque, em 31.12.2016, o prazo para recondução não havia sequer iniciado.

(...)

Vê-se, portanto, que o Corpo Técnico computou no cálculo da despesa com pessoal a distorção evidenciada no relatório inaugural, no valor de R\$ 2.267.297,75, elevando o gasto com pessoal para o montante de R\$ 52.954.592,81. Todavia, quando da análise do **Achado A17 – Aumento de Despesa com Pessoal nos últimos 180 dias do mandato**, não incluiu tal valor na despesa com pessoal, considerou apenas o valor informado pela Administração, via Sigap (R\$ 50.687.295,06, conforme justificou a defesa “*Para rememorar, o próprio Calculo demonstrado no item A17 levantado pela equipe técnica, demonstra no somatório do montante de despesas com pessoal, do primeiro e segundo semestre de 2016 no valor total de R\$ 50.687.285,06. Ou seja, exatamente conforme relatório sigap gestão fiscal 3º quadrimestre, podendo ser confirmado por meio do proc:4819/TCE/2016anexo. (Doc.26)*”.

Tal constatação converge com a manifestação do Ministério Público de Contas de que esta impropriedade restou prejudicada.

Achado A17. Aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. O Corpo Técnico afirmou que o Município, no 1º semestre, gastou com pessoal 49,75% de sua RCL (R\$ 47.532.356,79), o correspondente a R\$ 23.649.008,13, enquanto que no 2º semestre passou para 55,53%, o equivalente a R\$ 27.038.276,93 da RCL (R\$ 48.693.991,43).

Os defendentes alegaram que o aumento foi em razão do 13º salário e da revisão geral anual (Lei Complementar nº 213, de 25.04.2016) no percentual de 10,61%, de forma parcelada para os meses de abril (3,5%), junho (3,5%) e agosto (3,61%).

Após análise dos argumentos apresentados, o Corpo Técnico não considerou elidida a infração, porquanto no seu entendimento “*Os defendentes não comprovam, por meio de memória de cálculo, o impacto do décimo terceiro e da revisão salarial sobre o aumento com despesa de pessoal ocorrida no 2º semestre. Junte-se a esse fato, as omissões e anulações indevidas de empenhos relacionados à despesa com pessoal detectadas pela equipe de Auditoria (A13 deste Relatório Técnico), o que, por certo, acentuaria a situação em tela*”.

Mais uma vez, o Ministério Público de Contas apresenta brilhante entendimento a respeito do referido achado, senão vejamos:

O responsável asseverou que o aumento decorreu da concessão de revisão geral anual, à proporção de 10,61%, retroativa a janeiro de 2016, de forma parcelada (três vezes - 3,5% cada), a ser paga em abril, junho e agosto.

Todavia, não foi apresentado pela defesa o estudo de impacto acerca do incremento de gastos que advém dessa hipótese autorizativa, sequer foi mencionado o valor anual da revisão salarial.



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

Assim, não está evidente que a revisão geral anual tenha sido o fator determinante para que a soma das despesas com pessoal de janeiro a dezembro/16 (período de apuração relativo ao 2º semestre) fosse maior que a soma das despesas com pessoal de julho/11 a junho/16 (período de apuração relativo ao 1º semestre).

O mesmo ocorre em relação ao 13º salário, visto que, a metodologia adotada pelo Tribunal para o cálculo da despesa já expurga os efeitos aumentativos do pagamento dessa despesa, haja vista que o 13º salário de 2015 está incluído no cálculo do 1º semestre de 2016, compensando o impacto do 13º salário de 2016.

Assim, repise-se que não está comprovado que o aumento havido no período vedado, decorreu exclusivamente da revisão geral anual, associada ao pagamento do 13º salário.

Como se sabe, a Corte de Contas destina especial atenção quanto à obrigatoriedade do cumprimento das regras atinentes ao final de mandato, culminando, a sua não obediência, na emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do município.

In casu, caberia ao gestor comprovar, mediante a apresentação de firmes razões e documentos, que o aumento da despesa havido nos últimos 180 dias do mandato não se deu por motivos inerentes à sua própria vontade ou que decorreu de qualquer das exceções reconhecidas pela Corte como capazes de isentar o gestor de responsabilidade, o que não ocorreu.

Diante disso, de acordo com a manifestação da unidade técnica, conclui-se pela permanência da irregularidade em epígrafe.

Vê-se que houve um incremento tanto na Receita Corrente Líquida, como na despesa com pessoal, respectivamente, nos valores de R\$ 1.161.634,64 e R\$ 3.389.268,80, no período compreendido de 05 de julho a 31 de dezembro de 2012 (180 dias anteriores ao final do mandato do Prefeito). A defesa acostada aos autos encontra-se desacompanhada de documentos comprobatórios de que o aumento realizado advém das exceções admitidas na apuração do limite em exame, como exemplo, abono concedido aos professores do ensino fundamental, calamidade pública, crescimento vegetativo da folha (anuênios, quinquênios, sexta-parte), revisão geral anual (art. 37, X, CF) derivada de lei anterior a 5 de julho de 2012, cumprimento de decisão judicial.

Em que pese a defesa alegar que houve revisão geral anual, como bem destacou o MPC: *Todavia, não foi apresentado pela defesa o estudo de impacto acerca do incremento de gastos que advém dessa hipótese autorizativa, sequer foi mencionado o valor anual da revisão salarial. Assim, não está evidente que a revisão geral anual tenha sido o fator determinante para que a soma das despesas com pessoal de janeiro a dezembro/16 (período de apuração relativo ao 2º semestre) fosse maior que a soma das despesas com pessoal de julho/11 a junho/16 (período de apuração relativo ao 1º semestre).*

Considerando que houve o aumento da despesa com pessoal no período sob restrição, acompanhada também de um incremento na RCL, caberia ao gestor ter demonstrado que essa majoração decorreu de uma das exceções admissíveis. Como se omitiu, isto é, não explicou qual o impacto da revisão geral anual que resultou no incremento aludido, forçosa a conclusão da ilicitude. De se registrar que cabe ao Tribunal de Contas a prova do incremento da despesa no período vedado – o que ocorreu – competindo ao gestor a prova de que o aumento, a despeito de coincidir com o período de vedação, foi hígido.



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

Interessante registrar que concretizada a ofensa ao art. 21, parágrafo único, o gestor estará sujeito às penalidades tipificadas na Lei nº 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais).

O art. 359-G do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”.

Note-se que para o legislador essa ofensa é ainda mais grave que a omissão em realizar o reenquadramento ao limite de despesa com pessoal, capitulada como infração administrativa (art. 15 da lei 10.028/00), em relação a qual a posição da Corte é pacífica no sentido da irregularidade das contas (proc. nº 1128/11-TCER , proc. nº 1045/10-TCER). Se assim o é para o caso tido como infração administrativa, por muito mais motivo se aplica no caso do crime.

Diante do aludido, conclui-se que os fatos aqui apresentados são bastantes para inquirar as contas em apreço.

Com efeito, as cópias do Voto e da Decisão deverão ser encaminhadas ao Ministério Público Estadual, tendo em vista que o aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato é objeto de tutela penal específica (art. 359-G do Código Penal).

Achado A15. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

Embora a Unidade Instrutiva não tenha acatado os argumentos apresentados pela defesa, por outro lado ressaltou que *“é oportuno dizer que o Ente não promoveu o encaminhamento do Anexo VIII (Fundeb 60%) da IN n. 22/TCER/2007 referente ao mês de outubro de 2016, o que, acredita-se que tenha sido a razão para a subavaliação da apuração dos recursos aplicados no decorrer do exercício (vide Processo 0361/16 que trata da aplicação dos recursos na Educação/2016). Isto posto, entende-se pela permanência do apontamento.*

13. 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 3.1 do Relatório Conclusivo, cujos fundamentos integram as razões de decidir deste voto.

14. 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. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos



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

- orçamentos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;
 - iii. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e
 - iv. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

As inconformidades mencionadas nos itens ii e iii comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, as ocorrências mencionadas nos itens i e iv não configuram inconformidades da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. No entanto, 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, exceto quanto as falhas apontadas, estão convergentes 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 e aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato (descumprimento das regras fiscais de final de mandato, arts. 21, parágrafo único, da LRF).

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

Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento

Área	Especificação	Valor/limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual/Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais	Art. 212 da CF	29,77%	Cumpriu
FUNDEB	Gasto com a remuneração	Mínimo de 60% dos Recursos do	Art. 60, XII dos ADCT e arts. 21, §	74,21%	Cumpriu

Acórdão APL-TC 00626/17 referente ao processo 02048/17



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

	dos profissionais do magistério	FUNDEB	2º e 22 da Lei nº 11.494/2007		
Saúde	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	26,39%	Cumpriu
Poder Legislativo	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	6,95%	Cumpriu
Resultado Primário	Meta estabelecida na LDO	Meta prevista de déficit de R\$ 11.648.529,00	Art. 4º, § 1º, da LRF	Superávit de R\$ 17.059.443,85	Meta atingida
Resultado Nominal	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\$ 11.622.008,10	Meta atingida
Dívida Pública	Dívida Consolidada Líquida	Até 120% da RCL	Art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001	4,90%	Cumpriu
Despesa com Pessoal	Despesa Total com Pessoal (Poder Exec.)	54% da RCL	Art. 20, III, da LRF	55,03%	Acima do Limite Máximo
Equilíbrio Financeiro	Resultado financeiro	Equilíbrio das contas públicas	Art. 1º, § 1º, da LRF	Déficit de R\$ 4.443.989,54	Déficit
Final de Mandato	Despesa com pessoal	Vedado o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	Art. 21, parágrafo único, da LRF	Houve aumento de despesa com pessoal	Descumpriu
	Disponibilidade financeira	Vedado contrair despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiência financeira	Art. 42 da LRF	prejudicado	---

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

15. 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.



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

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

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

17. 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).

18. Subsidiarão 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) 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



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

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 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;



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

- 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 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;
- xiv. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- xv. 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) Ausência de sistema efetivo para controle da arrecadação tributária;
- b) Ausência de atualização do Código Tributário;
- 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:



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

7.1. Alertar à Administração do Município de Rolim de Moura acerca da possibilidade deste Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações do item 7.3.1 a 7.3.7, expedidas a seguir, com vistas à correção das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, não sejam implementadas (objeto de análise no item 2.2.1);

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

7.3.3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de 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; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual 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), rotinas de reconhecimento periódico de empréstimos e financiamento, registrando o valor total da dívida bem como o reconhecimento dos encargos e juros a transcorrer em conformidade com os extratos bancários, contratos e ficha financeira de amortização com o objetivo de demonstrar adequadamente os passivos provenientes de Empréstimos e Financiamentos de acordo com as



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

disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

7.3.6. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de registro e consolidação; (d) requisitos das informações; (e) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (f) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município 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;

7.3.7. Defina, 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;

7.3.8. Institua, 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 à 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;

7.3.9. 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;



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

- 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. Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;
- x. Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e
- xi. Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.

7.3. 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



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

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 recursos municipais às necessidades das partes interessadas (sociedade, cidadãos e usuários de serviços). Demais, foi constatado que não houve audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, em detrimento do disposto no Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que compromete a **transparência** da governança legalmente exigida (PT 02 – Questionário).

As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal), e a LDO não contempla a avaliação da situação financeira e atuarial (Art. 4º, § 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Essas inconformidades prejudicam 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



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

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 estabelecidos 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.

Na avaliação da Administração Tributária (QA2.2) e dos controles da cobrança da Dívida Ativa (QA2.3), constatou a Unidade Instrutiva um baixo percentual de arrecadação de receita tributária (12,38%) e um desempenho inexpressivo na cobrança de dívida ativa (8,84%). Além disso, as estruturas e processos internos relacionados à Administração Tributária (arrecadação) mostraram-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



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

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), na média dos municípios rondonienses. Examinando-se a composição do índice, observa-se que em geral os indicadores situaram-se abaixo da média dos demais municípios, à exceção dos indicadores do i-Ambiental, i-Cidade e i-Governança de Tecnologia da Informação, com pontuação um pouco acima da média.*

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 principais normas



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

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 das informações contábeis:

- a) Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;
- b) Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial; e
- c) Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior.

II. Erro na elaboração no saldo do exercício anterior da conta Estoque do Balanço Patrimonial decorrente do ajuste do valor demonstrado nas demonstrações publicadas do exercício anterior

III. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33

IV. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49

V. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01.

VI. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26

VII. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 3.750.024,88

VIII. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68

As ocorrências mencionadas nos itens III a VIII 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



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

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. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;
- iii. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e
- iv. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

As inconformidades mencionadas nos itens ii e iii comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, as ocorrências mencionadas nos itens i e iv não configuram inconformidades da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. Diante disso, 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.

Relativamente às determinações sugeridas pelo Ministério Público de Contas, consoante conclusão do Parecer nº 0390/2017-GPGMPC, serão consignadas neste Voto, exceto aquelas que já foram contempladas nas determinações sugeridas pelo Corpo Técnico.

Ressalvadas as conclusões divergentes consignadas neste voto, adoto o modelo de Proposta de Parecer Prévio elaborado pela Unidade Técnica, que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Pelas razões acima expendidas, convergindo com o entendimento da Unidade Técnica e com a manifestação do Procurador 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 Rolim de Moura, Senhor Luiz Ademir Schock, relativas ao exercício encerrado de 2016,



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

conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

- a. Inconsistência das informações contábeis:
 - i) Divergência de R\$23.188.977,68 entre a variação patrimonial diminutiva demonstrada no Balancete (Sigap Contábil) e a evidenciado na DVP;
 - ii) Divergência de R\$30.805,17 entre a apuração do saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial;
 - iii) Divergência de R\$1.675.098,06 entre o resultado de exercícios anteriores demonstrado no Balanço Patrimonial de 2015 e o apresentado no Balanço Patrimonial de 2016 na coluna de exercício anterior;
- b. Erro na elaboração no saldo do exercício anterior da conta Estoque do Balanço Patrimonial decorrente do ajuste do valor demonstrado nas demonstrações publicadas do exercício anterior;
- c. Superavaliação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa em R\$ 5.897.295,33;
- d. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 1.023.456,49;
- e. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R\$ 1.934.591,01;
- f. Subavaliação do saldo de Empréstimos e Financiamentos em R\$ 458.803,26;
- g. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R\$ 3.750.024,88;
- h. Representação inadequada das provisões matemáticas previdenciárias subavaliando o passivo no valor de R\$ 72.984.361,68;
- ii. Não atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei municipal nº 3.025/2015), em face as seguintes ocorrências: (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) 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 (c) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- m. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1º, §1º, da LRF, em face a insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;
- n. Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, contrariando as disposições do Art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, à luz do entendimento desta Corte; e
- o. Subavaliação das disponibilidades dos recursos do FUNDEB, em desconformidade com as disposições dos Artigos 21, § 2º e 22, da Lei Federal nº 11.494/2007 e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007, em razão da divergência de R\$ 187.657,42, entre o saldo



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

de caixa apurado R\$ 429.547,09, de acordo com a movimentação do período, e o saldo de caixa existente nas contas correntes do FUNDEB (R\$ 241.889,67).

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Rolim de Moura, 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 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;
2. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;
3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contento 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; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento 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), rotinas de reconhecimento periódico de empréstimos e financiamento, registrando o valor total da dívida bem como o reconhecimento dos encargos e juros a transcorrer em conformidade com os extratos bancários, contratos e ficha financeira de amortização com o objetivo de demonstrar adequadamente os passivos provenientes de Empréstimos e Financiamentos de



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

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.

6. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do instituto de previdência municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de registro e consolidação; (d) requisitos das informações; (e) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (f) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do município 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. Defina, 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;

8. Institua, no prazo de 240 dias contados da notificação, 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 à 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;

9. 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;



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

- 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. Adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do artigo 10 da Lei nº 8.429/92;
- x. Criar indicadores de desempenho da Procuradoria da Dívida Ativa com relação à cobrança judicial/recuperação de créditos e do acompanhamento das ações, para uma melhor eficiência do trabalho e de controle; e
- xi. Adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA nº 345 e em consonância com a Lei Federal nº 5.194/66.

10. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;

11. adote medidas para melhorar o desempenho do Município na prestação de serviços essenciais, tais como saúde e educação, a fim de que o cumprimento dos índices constitucionais



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

mínimos de aplicação esteja acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes;

12. adote medidas para que os demonstrativos de aplicação dos recursos da educação, a que se refere a Instrução Normativa n. 22/TCER/2007, sejam todos remetido à Corte e evidenciem todas as despesas ou pagamentos efetuados no exercício, sob pena de ter que recompor o valor da diferença eventualmente detectada nas futuras prestações de contas, no que concerne ao saldo do Fundeb;

13. efetue os ajustes devidos para corrigir as distorções nas contas do passivo e do ativo apontadas pela unidade técnica da Corte, de forma a demonstrar, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município;

14. efetue o recolhimento das contribuições devidas dentro do prazo legal, evitando assim a ocorrência de recolhimento de multas e juros que oneram os cofres públicos, sob pena de reprovação das contas, em consonância com a jurisprudência pacífica dessa Corte de Contas.

III – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de reincidência das 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 o aumento de despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato é objeto de tutela penal específica (art. 359-G do Código Penal);

V - 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;

VI – 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, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Rolim de Moura para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

É como voto.

Em 14 de Dezembro de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



PAULO CURI NETO
RELATOR