



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 00736/2022
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
EXERCÍCIO: 2021
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Porto Velho
RESPONSÁVEL: Hildon de Lima Chaves - CPF 476.518.224-04
VRF: R\$1.919.349.115,09
RELATOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de análise dos esclarecimentos sobre as possíveis distorções, impropriedades e/ou irregularidades identificadas na instrução preliminar sobre a prestação de contas do Chefe do Executivo Municipal (PCEM) de Porto Velho, exercício financeiro de 2021.

Após a instrução preliminar (ID 1273416) a unidade técnica propôs ao Conselheiro relator a realização de audiência do responsável. A proposta foi acatada pelo Relator por meio da DM-00160/22-GCVCS - Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 1278729). O responsável juntou ao processo as razões de justificativas por meio de Documento PCe 07050/22 (ID 1295969). Assim, os autos retornam a esta unidade técnica para manifestação conclusiva em face das razões de justificativas apresentadas.

2. ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

Foram chamados aos autos para esclarecimento das possíveis distorções apontadas na instrução preliminar o Sr. Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), na qualidade de Prefeito, conforme DM/DDR 0160/2022-GCVCS/TCE-RO.

Os responsáveis atenderam aos respectivos mandados de audiência e apresentaram suas justificativas tempestivamente, conforme certidão expedida pelo Departamento do Pleno (ID 1296022).

Ademais, em sede de considerações iniciais, no documento 7050/22 (ID 1295969, p. 2-3), o jurisdicionado sustenta que as infringências imputadas ao prefeito, em especial aos achados [2.1](#), [2.2](#) e [2.9](#), quanto a elaboração e certificação de demonstrativos contábeis é uma atribuição privativa dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

profissionais com formação superior na área contábil, razão pela qual a responsabilidade deve ser direcionada à Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, mais especificamente ao Departamento de Contabilidade Central.

Apesar das arguições preliminares, destacamos que as contas são institucionais (congrega todos os órgãos e poderes), das quais integram os mais diversos órgãos da administração pública, inclusive o órgão de contabilidade central, sendo assim, o chefe do Poder Executivo é o responsável máximo pelo bom funcionamento de todo o sistema da Administração, é dele a responsabilidade pela boa governança e conforme alegado possui atuação nos ambientes políticos e administrativos.

Ainda nessa seara é importante dizer que, ao chefe do poder executivo compete privativamente a entrega da prestação de contas anual municipal, competência dada pela Lei Orgânica do Município (art. 87, inciso XIII), sendo as demonstrações contábeis um dos principais componentes das contas.

Frisamos ainda que este processo não objetiva o julgamento de atos ou condutas dos agentes, e sim, visa assegurar a veracidade das informações prestadas quanto aos resultados da Administração, que, nos termos da Lei Complementar 154/1996, são compostas pelos balanços gerais e o relatório do órgão central do sistema de controle interno municipal acerca da execução dos orçamentos de que trata o §5º do art. 165 da Constituição, para fins de emitir um parecer prévio, o qual possui caráter técnico e servirá de auxílio para o poder legislativo fazer julgamento das contas.

Dessa forma, passamos a análise técnica dos esclarecimentos apresentados e da documentação juntada aos autos em confronto das situações descritas no relatório técnico inicial e na Decisão de Definição de Responsabilidade.

2.1. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 3.000.730.041,16, em razão do registro inadequado do déficit atuarial do município como conta retificadora (direito) das provisões matemáticas, relativo à cobertura de insuficiência financeira a cargo do Ente municipal junto ao Plano Financeiro (Achado A1)

2.1.1. Situação encontrada

Em suma, identificamos que a obrigação financeira a cargo do município relacionadas ao Plano Financeiro não foi adequadamente representada no Balanço Geral do Município – BGM, sendo que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Porto Velho - IPAM utiliza uma política contábil que demonstra equilíbrio no balanço patrimonial (ativos – obrigações) por meio de dedução do passivo de longo prazo do valor deficitário, visto que a cobertura do déficit é obrigação do município.

A contabilização feita pelo IPAM está de acordo com o Plano de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, visto a existência de contas redutoras do passivo (2272101070 e 2272102060) chamadas “Cobertura de Insuficiência Financeira”, porém para o município, não pode ser aplicada a mesma política contábil porque oculta o passivo de obrigação do Poder Executivo.

Vejamos na imagem abaixo elaborada pela própria administração informada em suas notas explicativas os detalhes das informações.

Imagem 1. Recorte das Notas Explicativas (ID 1186119, p. 1878-1880)

DESCRIÇÃO	31/12/2021	31/12/2020
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	474.489.737,18	338.732.315,67
PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES A LONGO PRAZO	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO - CONSOLIDAÇÃO	474.489.737,18	338.732.315,67
PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	-	-
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	1.538.608.263,72	1.429.968.396,47
(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(45.561.554,64)	(41.899.652,46)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(12.628.804,68)	(11.217.587,28)
(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	(1.480.417.904,40)	(1.376.851.156,73)
PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	-	0,02
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	2.089.645.630,52	1.786.684.808,33
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(126.193.790,74)	(132.892.554,32)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(126.193.790,74)	(132.892.554,32)
(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	-	-
(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	(1.837.258.049,04)	(1.520.899.699,67)
PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	29.540.238,62	28.120.806,83
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	29.754.809,50	28.324.233,83
(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(214.570,88)	(203.427,00)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-	-
PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	444.949.498,56	310.611.508,82
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	1.242.430.556,03	1.062.300.596,53
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(404.672.996,02)	(380.916.910,68)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(392.321.043,19)	(370.355.767,61)
(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(487.018,26)	(416.409,42)
TOTAL	474.489.737,18	338.732.315,67

Fonte: Notas Explicativas (ID 1186119, p. 1879-1880)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Conforme demonstrado nessa nota explicativa, o município registrou uma obrigação de cobertura de insuficiência financeira junto ao Fundo Financeiro de R\$ 3.317.675.953,44, em 31.12.2021, valor este que foi atualizado para R\$3.000.730.041,16, conforme Avaliação Atuarial de março/2022 (ID 1186115). Esta tabela abaixo demonstra o resultado entre o saldo da conta provisões matemáticas evidenciadas no BGM 2021 e o saldo apurado na avaliação atuarial de 2021.

Tabela 1 - Demonstração da subavaliação do Passivo

Descrição	Avaliação Atuarial 31.12.2021	Provisão demonstrado no BGM 31.12.2021	Subavaliação do Passivo
Plano Financeiro	3.000.730.041,16	0,00	3.000.730.041,16

Fonte: Balanço patrimonial (ID 1186107) e Avaliação atuarial (ID 1186115)

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que o gestor adotou (conduta omissiva), pois o responsável já tinha conhecimento da obrigação financeira para com o RPPS, deveria então ter tomado providências para demonstrar no passivo não circulante do Balanço Patrimonial do município de Porto Velho o montante relativo à dívida existente.

2.1.2. Esclarecimentos apresentados

O jurisdicionado através do documento n 07050/22 (ID 1295969), informa que a contabilização da Provisão Matemática Previdenciária do Plano Financeiro está estruturada de forma que o resultado atuarial não cause impacto no patrimônio da entidade, sendo que a contabilização da provisão matemática no passivo (grupo 2.2.7.2.0.00.00), é exclusiva do RPPS.

Afirma ainda que, o Município de Porto Velho possui segregação de massa (Plano Financeiro ou Fundo em Repartição), que de acordo com as normas de sua constituição, deve demonstrar a insuficiência financeira e ao mesmo tempo utilizar as contas redutoras, não demonstrando seu efeito no Balanço Geral do Município – BGM, logo, se o objetivo for apresentar o valor da projeção, não deveriam constar as referidas contas no subgrupo do Plano Financeiro, como ocorre no Plano Previdenciário ou Fundo em Capitalização, onde as contas redutoras não se fazem presentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Neste contexto, fica evidenciado, que caso seja necessária a efetiva demonstração do valor projetado no passivo, não deveria constar na normatização vigente a orientação quanto aos registros nas contas redutoras do passivo (contas 2272101070 e 2272102060) denominadas de “Cobertura de Insuficiência Financeira”, pois assim, os valores naturalmente figurariam no Balanço Consolidado do Município.

Conforme entendimento exposto anteriormente, caso houvesse o registro da projeção no passivo do Ente, no valor de R\$3.000.730.041,16, obrigatoriamente o RPPS (Unidade IPAM) deveria registrar o direito a receber, no mesmo valor, o que, de forma natural teria seu efeito anulado quando da consolidação do BGM, pois seriam evidenciados um direito e uma obrigação no mesmo valor. Inclusive, salvo melhor interpretação, esse entendimento foi consignado na IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, revisada neste exercício financeiro, para aplicação a partir do Exercício Financeiro de 2023.

Ao final, o jurisdicionado reforça que eles são adeptos ao posicionamento do corpo técnico do TCE-RO quanto à sua evidenciação, somente ressalvada que a mesma deve ser normatizada em caráter geral sob a mesma base conceitual, e ainda, deve-se ir além, o equilíbrio financeiro e atuarial precisa ser priorizado como política pública dos Entes Federados, fazendo parte das decisões estratégicas, razão pela qual, como medida de transparência, o Município tem evidenciado o resultado da projeção em Notas Explicativas esclarecendo assim a situação patrimonial.

2.1.3. Análise dos esclarecimentos

Não assiste razão ao jurisdicionado no que tange aos argumentos suscitados, em vista de que apesar da contabilização da provisão matemática no passivo ser exclusiva do RPPS, arcar com os impactos do plano de amortização é competência do município e deve ter seus efeitos demonstrados nos relatórios contábeis, sendo irregular a contabilização em contas redutoras para dissipar os efeitos do plano de amortização.

De acordo com o §1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 os Entes Federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ou seja, a insuficiência financeira se refere a uma obrigação do município calculada a valor presente, conforme dispõe a Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Desse modo, afirmamos que o valor de R\$ 3.000.730.041,16 não se refere apenas a uma projeção de valor, se refere a uma obrigação de cobertura de insuficiência financeira junto ao Fundo Financeiro que o Município de Porto Velho possuía em 31.12.2021, conforme o município confirma em suas Notas Explicativas (ID 1186119, p. 1878-1880), pois esse cálculo desconsidera o fluxo futuro de benefícios e as contribuições que ainda irão acontecer.

Como já foi informado na 'situação encontrada' do relatório preliminar (ID 1273416), a contabilização do IPAM está em conformidade com PCASP, dado a existência de contas redutoras do passivo (2272101070 e 2272102060) chamadas "Cobertura de Insuficiência Financeira". Destacamos que a ausência de impacto patrimonial na entidade, mencionado pelo PCASP, se refere a unidade do RPPS (IPAM), pois nele deve se manter o equilíbrio financeiro, já que a cobertura da insuficiência financeira não é de sua responsabilidade e sim responsabilidade do ente municipal.

Sobre o fato de o Ente registrar o valor no passivo e a unidade do RPPS (IPAM) lançar o direito a receber, no mesmo valor, o que causa assim o efeito de ter o valor anulado quando da consolidação do BGM, registramos que no momento de consolidação devem ser excluídas as contas recíprocas, de fato, com isso, deve-se anular a conta "cobertura de insuficiência" (devedora), que é um direito do IPAM, contra o passivo do Município (credora), resultando na sobra das provisões integralmente, de modo que seria possível comparar o saldo das Provisões Matemáticas no Balanço Patrimonial diretamente com o saldo do cálculo atuarial, conferindo assim os valores iguais.

O valor referente a insuficiência financeira deve ser inserido no Balanço Geral do Município – BGM, não só por ocasião da consolidação, mas também por se tratar de uma obrigação presente do município (nos termos das normas de contabilidade aplicada ao setor público). A necessidade de demonstrar o seu valor no passivo é um fato certo, ainda que na falta de uniformidade de entendimento quanto à metodologia de reconhecimento do passivo atuarial nos demonstrativos do ente, pois a ausência desse registro subavalia as obrigações.

A subavaliação do passivo no valor demonstrado acima é um valor material e relevante, visto que possui efeito sobre as demais afirmações do BGM, sobretudo em relação ao Patrimônio Líquido e capacidade de endividamento do município, além de impactos sobre a execução das políticas públicas futuras. Como efeitos dessa subavaliação do passivo podemos considerar a ocultação de endividamento público (efeito real); ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito potencial) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; risco de insolvência financeira do município decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões.

Destacamos a necessidade de transparência quanto ao custo da previdência e a possível insustentabilidade do ente público no médio e longo prazo, pois está relacionado também à responsabilidade na gestão fiscal, sendo que o impacto da previdência nas contas públicas deve ser evidenciado através da prestação de contas à sociedade, sobretudo para subsidiar os processos de decisão.

2.1.4. Conclusão

Diante de todo o exposto, conclui-se que os esclarecimentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

2.2. Divergência na apresentação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (AC) entre o Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa em ao menos R\$ 792.948.048,83 (Achado A2)

2.2.1. Situação encontrada

Conforme relatório preliminar, foi constatada inconsistência entre o saldo de caixa e equivalentes na comparação de demonstrativos com informações similares (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa), vez que a Demonstração dos Fluxos de Caixa apresentou como caixa e equivalentes de caixa os valores das disponibilidades, investimentos e aplicações temporárias a curto prazo, divergente dos valores apresentados no Balanço Patrimonial e no Balanço Financeiro, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Balanço Patrimonial X Demonstração dos Fluxos de Caixa X Balanço Financeiro

Balanço Patrimonial		=	DFC		=	Balanço Financeiro	
Caixa e			Caixa e Equivalente de			Caixa e	
= Equivalente	516.287.040,42	=	Caixa	1.309.235.089,25	=	Equivalente	516.287.040,42
de Caixa						de Caixa	
= Total	516.287.040,42	=	Total	1.309.235.089,25	=	Total	516.287.040,42
Resultado da avaliação:				Distorção	792.948.048,83		

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 1186107), Demonstração dos Fluxos de Caixa (ID 1186109) e Balanço Financeiro (ID 1186106).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Desta forma, considerando que a Administração conjugou o saldo da conta de Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo – AC (1.1.4.), ao saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa, verifica-se a distorção deste saldo contábil.

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da falha na elaboração do citado demonstrativo, sendo exigível conduta diversa da adotada (omissão).

2.2.2. Esclarecimentos apresentados

Nas justificativas apresentadas (Documento n. 07050/22 – ID 1295969) o jurisdicionado informa que o achado não merece prosperar, pois não há divergência nos saldos de caixa e equivalentes de caixa, demonstrando como entendem ser a apresentação dos saldos conciliados.

Informa ainda que em 2014 a Prefeitura elaborou uma Nota explicativa no Demonstrativo de Caixa e Equivalente de Caixa (DFC), informando que, diante da atualização em 26/12/2014 da IPC06 de elaboração do Balanço Financeiro, foi incluído no “saldo do exercício anterior” e “saldo que passa para o exercício seguinte” o nível contábil 1.1.3.5 – Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados e o referente a esta conta foi incluído diretamente no demonstrativo da DFC, visto que, a exclusão desse valor no Demonstrativo de Fluxo de Caixa - DFC poderia gerar análise de forma equivocada quanto à disponibilidade de caixa do município.

Não obstante, cabe mencionar que, até o exercício 2021, estava vigente o MCASP 8ª edição, que não disponibilizava um tratamento específico da conta Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, mas estabeleciam no item 6.3 Notas explicativas que, pode o Ente divulgar em notas explicativas o tratamento dos depósitos restituíveis e valores vinculados, quando a entidade incluir tais valores na composição de caixa, conforme imagem abaixo:

Imagem 2 – Notas explicativas

<p>Componente de caixa e equivalentes de caixa</p> <p>A entidade deve divulgar os componentes de caixa e equivalentes de caixa e deve apresentar a conciliação dos valores em sua demonstração dos fluxos de caixa com os respectivos itens apresentados no balanço patrimonial.</p> <p>Em função da variedade de práticas de gestão de caixa e de produtos bancários, a entidade deve divulgar a política que adota na determinação da composição do caixa e equivalentes de caixa.</p> <p>Tal divulgação inclui a forma de tratamento dos depósitos restituíveis e valores vinculados. Quando a entidade incluir tais valores na composição de caixa e equivalentes de caixa, deverá destacá-los em notas explicativas, ressaltando o fato de que tais recursos, embora em poder do ente público, não podem ser por ele utilizados.</p> <p>Fonte: MCASP 8ª Ed., STN, 8ª edição, pág. 456.</p>

Fonte: Documento n 07050/22 (ID 1295969, pág. 13).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Pois bem. A Prefeitura vem divulgando Nota explicativa desde 2014 e em 2021 divulgou a nota referente ao Balanço Patrimonial (Tabela 18 – Conciliação do Saldo de caixa e Equivalente de Caixa) e referente a DFC (Tabela 43 – Confronto dos saldos de caixa) do arquivo 15 – Notas Explicativas da Prestação de Contas Consolidada, onde se pode verificar que não há divergência de saldos, visto que o que acontece é apenas a apresentação individualizada dessa conta em cada demonstrativo, conforme abaixo:

Imagem 3 – Caixa e equivalentes de caixa

Tabela 18 - Conciliação do Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa	
Conciliação do Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa no BP e na DFC	VALOR
1. Caixa e Equivalente de Caixa (Balanço Patrimonial)	516.287.040,42
2. Investimentos e Aplicações Financeiras RPPS (Balanço Patrimonial)	721.512.866,11
3. Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (Balanço Patrimonial)	71.435.182,72
4. Total	1.309.235.089,25
5. Caixa e Equivalente de Caixa (DFC) - (1+2+3)=(4)	1.309.235.089,25

Fonte: Nota Explicativa – Prestação de Contas 2021, pg. 30.

Tabela 43 – Confronto dos Saldos de Caixa		
DESCRIÇÃO	saldo anterior	saldo atual
1. Caixa e Equivalente de Caixa (Balanço Financeiro) - composição por nível de contas no PCASP	1.136.810.027,10	1.309.235.089,25
Nível 1.1.1.1.1.19 - Banco conta corrente	2.130.069,69	43.069.794,14
Nível 1.1.1.1.1.50 - Banco conta aplicação	373.708.866,27	473.217.246,28
Nível 1.1.4 - Aplicações RPPS	706.168.031,19	721.512.866,11
Nível 1.1.3.5 - Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	54.803.059,95	71.435.182,72
2. Caixa e Equivalente de Caixa (Balanço Patrimonial)	1.136.810.027,10	1.309.235.089,25
Caixa e Equivalentes de Caixa	375.838.935,96	516.287.040,42
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	54.803.059,95	71.435.182,72
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	706.168.031,19	721.512.866,11
3 - Caixa e Equivalente de Caixa Final (Demonstração Fluxo de Caixa)	1.136.810.027,10	1.309.235.089,25
Geração Líquida de Caixa (Demonstração Fluxo de Caixa)	82.777.252,53	172.425.062,15
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	1.054.032.774,57	1.136.810.027,10
(=) Divergência entre saldos BFxBP (1-2)	0,00	0,00
(=) Divergência entre saldos BFxDFC (1-3)	0,00	0,00
(=) Divergência entre saldos BFxDFC (2-3)	0,00	0,00

Fonte: Nota Explicativa – Prestação de Contas 2021, pg. 73.

Fonte: Documento n 07050/22 (ID 1295969, pág. 13).

Entretanto, com a publicação do MCASP 9ª edição (válida para o exercício 2022), foi disponibilizado capítulo próprio, item 4.3.2 Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (p. 182) e esclarece que os Depósitos Restituíveis que estejam em poder de determinado órgão ou entidade devem ser registrados na entidade que detém o controle dos recursos como Caixa e Equivalentes de Caixa (CEC) (grupo de contas do PCASP criado para tal finalidade (1.1.1.3.), em contrapartida ao reconhecimento da obrigação de devolução ou recolhimento no passivo, porém os recursos que não estão sob a posse do ente, permanecerão no nível 1.1.3.5, portanto não deverão ser considerados CEC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Nesse sentido, a Prefeitura a partir de 2022, irá atender o disposto no MCASP 9ª edição, que contempla as recomendações do TCE-RO, no sentido de não apresentar no nível de CEC, os recursos de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, pois, nesse caso, esses depósitos restituíveis e valores vinculados estão em conta especial para pagamento de precatórios, uma vez que constitui numerário nas contas de precatórios da Prefeitura de Porto Velho, porém são recursos controlados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, e o Município não detém a posse desses valores, assim, permanecerão no NC 1.1.3.5, ou seja, não deverão compor o CEC do Município.

Com relação aos Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, subgrupo NC 1.1.4, também houve uma atualização do PCASP para o exercício 2022, isso trouxe um tratamento diferenciado para os rendimentos e disponibilidades financeiras do RPPS, uma vez que, tais recursos de Investimentos Temporários de Curto Prazo em âmbito das unidades gestoras do RPPS, deverão ser lançados nas contas que foram criadas para essa finalidade: NC 1.1.1.1.51.00; NC 1.1.1.1.52.00 e NC 1.1.1.1.53.00.

Imagem 4 – PCASP Estendido 2022 TCE/RO (Parcial)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA					
PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO - PCASP ESTENDIDO - EXERCÍCIO 2022 - v. 2022.0					
TABELA: PCASPEstendido					
CONTA	TÍTULO	FUNÇÃO	NATUREZA DO SALDO	PCASP FEDERAÇÃO	STATUS
1.1111.51.00	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA - RPPS - FUNDO EM REPARTIÇÃO	Compreende as aplicações financeiras de alta liquidez em moeda nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, advindas de recursos do Fundo em Repartição, que são prontamente conversíveis em valores conhecidos de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor.	D	NÃO	ATIVA
1.1111.52.00	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA - RPPS - TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	Compreende as aplicações financeiras de alta liquidez em moeda nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, advindas de recursos da Taxa de Administração, que são prontamente conversíveis em valores conhecidos de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor.	D	NÃO	ATIVA
1.1111.53.00	APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA - RPPS - FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO	Compreende as aplicações financeiras de alta liquidez em moeda nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social, advindas de recursos do Fundo em Capitalização, que são prontamente conversíveis em valores conhecidos de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor.	D	NÃO	ATIVA

Fonte: Documento n 07050/22 (ID 1295969, pág. 14).

Cabe esclarecer que, até o exercício 2021 a contabilização dos rendimentos do RPPS era lançada no nível 1.1.4, devido ao fato do PCASP não contemplar conta específica para a contabilização dos rendimentos em aplicações financeiras de curto prazo para as unidades do RPPS no nível 1.1.1.

Desta forma, para o exercício 2022, os rendimentos que antes eram lançados no subgrupo NC 1.1.4, pois não existia conta específica no grupo NC 1.1.1 até 2021, passarão a ser lançados nos níveis 1.1.1.1.51.00; 1.1.1.1.52.00 e 1.1.1.1.53.00, demonstrando assim, que os rendimentos e aplicações financeiras de curto prazo, embora tenham alterado o nível contábil, com a atualização do PCASP 2022, continuarão passando pelo fluxo das atividades operacionais do Ente, ou seja, deverão ser considerados na disponibilidade de caixa para fins de apuração da DFC, o que o Município já



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

vinha demonstrando mesmo antes da publicação do PCASP 2022, por entender, que a natureza desses recursos atende o conceito de caixa e equivalente de caixa, e são prontamente conversíveis em quantia conhecida de caixa realizáveis no curto prazo.

Ao final, o jurisdicionado informa que acata o apontamento da divergência na apresentação do saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa (CEC) entre os demonstrativos BF x DFC x BP. Assim, os conceitos das contas de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados e Investimentos Temporários de Curto prazo do RPPS, tiveram relevantes alterações para o exercício 2022, portanto, diante dessas alterações, o Departamento de Contabilidade irá adequar os demonstrativos conforme orientações do TCE-RO, bem como em atendimento as normas vigentes.

2.2.3. Análise dos esclarecimentos

Na justificativa apresentada assiste razão ao jurisdicionado no que tange a inclusão do valor de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados como Caixa e equivalente de Caixa na Demonstração dos Fluxos de Caixa, tendo em vista a exceção disposta no MCASP 8ª edição. Porém, não foi apresentada justificativa que merecesse prosperar no que tange a inclusão dos valores referentes a “Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo” como “Caixa e ou equivalentes de Caixa”. Este tema na prestação de contas do município de Porto Velho não é hodierno, tendo em vista que na prestação de contas do ano de 2020 (Processo PCe n. 1273/21) foi apontado o mesmo achado pelo corpo técnico e as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir o achado.

Conforme metodologia para elaboração dos demonstrativos contábeis, através das Instruções de Procedimentos Contábeis – IPCs 4, 6 e 8, nas quais foram mencionadas no relatório preliminar, o saldo da conta “Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo” não compõe o saldo de Caixa e equivalente de caixa do Balanço Patrimonial, do Balanço Financeiro, tampouco da Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Entendemos que a justificativa não deve prosperar em vista que **Caixa e Equivalentes de caixa**, segundo o PCASP 2020¹, compreende o somatório dos valores em caixa e em bancos, bem como

¹ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32932>. Acessado em 23.11.22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

equivalentes, que representam recursos com livre movimentação para aplicação nas operações da entidade e para os quais não haja restrições para uso imediato.

Outro ponto a ser mencionado é que, segundo o PCASP 2020, pertencem à “Caixa e equivalentes de caixa”, as contas do subgrupo com código 1.1.1., a conta de “Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo” fazem parte do subgrupo 1.1.4., logo, estas não integram àquelas e não deveriam estar inseridas como caixa e equivalentes de caixa na Demonstração de Fluxo Caixa.

2.2.4. Conclusão

Diante do exposto, opinamos pelo afastamento da distorção identificada no achado A2 com relação à inclusão de “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” como Caixa e equivalentes de Caixa, entretanto, mantemos o achado no que dispõe sobre a distorção identificada referente à “Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo”. Logo, apontamento deve ser mantido.

2.3. Excesso de alterações orçamentárias (Achado A3)

2.3.1. Situação encontrada

Foi constatado um montante de R\$ 428.449.262,03 de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (anulação de despesa + operação de crédito), isto equivale ao percentual de 26,85%, infringindo a jurisprudência deste Tribunal e os princípios do bom planejamento orçamentário.

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou (conduta comissiva), pois deveria o responsável ter tomado medidas para evitar excessivas alterações do orçamento, realizando um planejamento orçamentário eficiente para garantir cumprimento dos princípios da programação orçamentária, razoabilidade e da jurisprudência desta Corte.

2.3.2. Esclarecimentos apresentados

A administração municipal, em oitava, alegou (ID 1295970, p. 3-8) que seguiram estritamente a Lei n. 2.758, de 30.6.2020 (LDO) que autorizou o Poder executivo e Legislativo a proceder, no exercício, o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos até o limite de 20% do total das dotações. E no mesmo sentido, seguiu a LOA, pois que autorizou a abertura de créditos adicionais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

no mesmo limite de 20% previsto na LDO, tendo como fontes de recursos o superávit, o excesso de arrecadação, anulação de dotações e operações de créditos.

Informam que os créditos adicionais abertos com fontes previstas de operações de créditos não entram no cômputo do limite, pois foram autorizadas por leis específicas e inclusas no orçamento por decreto. Elencaram as leis que em 2021 respaldaram os atos abertos por operações de créditos no total de R\$109.633.639,30, são elas: Lei n. 2.620, de 19.7.2019 e Lei n. 2.794, de 25.2.2021.

Por fim, defende que o limite de 26,85% não reflete o percentual legal pois deve ser excluído o valor total das operações de créditos e que nesse caso, ainda que não efetuado as deduções legais, o índice apurado seria de 19,80%. Destaca também que as explanações trazidas nas justificativas já estavam contidas nas notas explicativas ao Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias de 2021 enviado ao TCE-RO.

2.3.3. Análise dos esclarecimentos

Inicialmente, é válido esclarecer que apenas lei específica pode autorizar alteração de programação/prioridades na LOA, por meio de transposição², remanejamento³ e transferência⁴ de recursos, sem perder de vista, contudo, que tais técnicas não podem ser confundidas com a abertura de créditos adicionais, uma vez que para estas o fator determinante é a necessidade da existência de recursos, enquanto que para aquelas é a reprogramação por repriorização das ações governamentais.

Nesse íterim, destaca-se que a jurisprudência deste Tribunal, tem utilizado dois critérios para analisar as alterações orçamentárias ocorridas no decorrer do exercício financeiro, quais sejam: (a) alteração unilateral do orçamento com fundamento na LOA, por estar relacionado ao sistema de freios e contrapesos, e (b) alteração geral do orçamento, por meio de fontes previsíveis, por estar relacionado aos princípios do planejamento, da programação e da transparência orçamentária (processo n. 1595/2020. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Apreciado em 26/11/2020. Publicado no

² Realocação no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão.

³ Realocação na organização de um ente público com a destinação de recursos de um órgão para outro.

⁴ Realocação de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

DOeTCE 2249 de 08.12.2020). No caso em comento, aplica-se o critério de alteração geral do orçamento, por meio de fontes previsíveis.

No que tange a alteração do orçamento por meio de fontes previsíveis (item b), entendemos que a abertura excessiva⁵ de créditos adicionais desconfigura o orçamento, tornando-o peça irreal. Ressalta-se, contudo, que não se está questionando a possibilidade de mudanças na execução orçamentária para atender eventuais necessidades administrativas e sociais, caso a dotação de determinado órgão ou programa reste subestimada em virtude de fatos supervenientes, mas sim, a alteração desarrazoada, em virtude de um planejamento desalinhado.

Como se observa da justificativa, o jurisdicionado ratifica que o valor de R\$ 318.815.622,73 se refere as alterações orçamentárias, porém argumenta que as operações de créditos no valor de R\$109.633.639,30 foram autorizadas pelas Leis de n.ºs. 2.620/2019 e 2.794/2021 e que desta forma estas devem ser deduzidas dos valores referentes às alterações orçamentárias, em razão de serem ressalvas para fins do cômputo no limite previsto na LOA e LDO.

O jurisdicionado em suas alegações de justificativas, através do Ofício n. 537/GAB/SEMPOG/2022 (ID 1295970, p. 3-8), apresentou vários dispositivos da LDO e LOA 2021 que evidenciam deduções de alterações orçamentárias que não devem ser computadas no limite de 20%, afirmando que os créditos adicionais abertos tendo como fonte de recursos as operações de crédito não devem ser computadas no limite de 20% objeto deste achado, e portanto, não devem ser contados para o cumprimento deste limite em razão das previsões contidas nos instrumentos de planejamento.

Entretanto, a administração municipal equivocou-se na interpretação do entendimento já consolidado nesta Corte quanto a este assunto, uma vez que o objeto deste achado não se refere a não autorização do legislativo, e sim, sobre a razoabilidade de alterações durante a execução orçamentária, sendo a orientação que o Ente altere seu planejamento em até 20% da dotação fixada, conforme princípios da programação orçamentária e da razoabilidade, bem como a jurisprudência firmada por esta Corte de Contas (Decisão n. 232/2011 – Pleno, no Processo n. 1133/2011). O excesso de alterações

⁵ Conforme lecionou o Excelentíssimo Conselheiro Edilson de Souza Silva em seu voto como Relator no processo n. 1133/11-TCER, dizendo que: “a abertura excessiva de créditos adicionais além de desconfigurar o orçamento torna-o peça de ficção, devendo, portanto, tal conduta ser combatida pelos órgãos de controle”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

orçamentárias foi em virtude de anulação de despesa + operação de crédito⁶, o que pela justificativa apenas confirma as fontes de alterações.

Para corroborar e elucidar maiormente esta tese, segue duas decisões deste Tribunal:

ACÓRDÃO APL-TC 00416/19

[...]

III – Determinar ao Senhor Vagner Miranda da Silva, na qualidade de Prefeito Municipal, ou quem vier a lhe substituir, que adote as seguintes providências: [...]

d) **abstenha-se de alterar o orçamento por meio de fontes previsíveis em percentual superior a 20% do orçamento inicial**, conforme entendimento jurisprudencial firmado por essa e. Corte de Contas. (Processo 1538/19. Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Apreciado em 5.12.2019. Publicado no DOeTCE 1291 de 14.12.2016).

ACÓRDÃO – APL-TC 00482/18

[...]

II – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Pimenteiras do Oeste que implemente as seguintes medidas:

a) Observe o **limite de 20% para as alterações orçamentárias com recursos previsíveis**, de acordo com a jurisprudência da Corte; (processo n. 1645/18-TCER. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto. Apreciado em 22.11.2018. Publicado no DOeTCE 1767 de 10.12.2018).

Destaca-se que a [Lei municipal n. 2.620](#), de 19 de julho de 2019, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal no montante de R\$ 75.000.000,00; e a [Lei municipal n. 2.794](#), de 25 de fevereiro de 2021, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, até a monta de R\$ 60.000.000,00, deveriam estar previstas na LOA 2021, considerando que as atividades de grande porte, ainda mais que envolve endividamento do município e o consequente investimento devem ser planejadas com antecedência, havendo assim, tempo razoável para serem incluídas na LOA, por serem fontes previsíveis e não objeto de alteração orçamentária.

⁶ (1) Decreto n. 17.162 de 11.2.2021 no valor de R\$ 4.633.639,30; (2) Decreto n. 17.179 de 3.3.2021 no valor de R\$ 45.000.000,00; e (3) Decreto n. 17.492 de 6.8.2021 no valor de R\$ 60.000.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Ressaltamos que a apuração realizada leva em consideração as alterações orçamentárias promovidas pela gestão por meio de fontes de recursos previsíveis, pois se trata de procedimento no qual se reduz, total ou parcialmente, o montante da dotação disponível de determinado subtítulo constante da LOA, de forma original ou acrescentado por crédito adicional.

Os recursos que se tornam disponíveis em razão da anulação da despesa podem ser utilizados para suportar créditos adicionais, verificada a compatibilidade de fontes, mas quando o limite é ultrapassado segundo a jurisprudência desta Corte de Contas ocorre falha de planejamento.

Portanto, a alegação de que deveria ser excluído da apuração os valores referentes a abertura de créditos adicionais por fonte de recursos de operações de crédito no valor de R\$ 109.633.639,30, bem como quanto as alterações ocorridas no âmbito do Poder Legislativo e/ou outras deduções, não deve prosperar, primeiro (Decisão n. 232/2011 – Pleno), porque as alterações orçamentárias por fonte de operações de crédito ocorreram, e aqui vale uma ênfase, não importa, neste momento, a forma utilizada para alterar o orçamento, pois quando ele é excessivamente alterado, configurada está a inadequação do planejamento da gestão; e segundo (princípios orçamentários), a elaboração das peças de planejamento são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo sua obrigação a elaboração/consolidação para o futuro envio ao Legislativo, logo, as alterações ocorridas na esfera da Casa Legislativa compõem o total do ente municipal, em respeito aos princípios orçamentários da unidade e universalidade.

2.3.4. Conclusão

Conclui-se que os esclarecimentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

2.4. Abertura de crédito adicional sem autorização legislativa (Achado A4)

2.4.1. Situação encontrada

Ao efetuar alterações orçamentárias o Município deve obrigatoriamente realizá-las em conformidade com as disposições do art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Destacamos que para que o orçamento anual seja útil na utilização do cumprimento dos objetivos deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir a ações planejadas e aplicações de recursos e alcance da finalidade proposta, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações do orçamento em meio a execução de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei n. 2.783/2020, em seu art. 6º, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares por Decreto do Poder Executivo no percentual de 20% do total da despesa fixada, contudo, o Poder Executivo abriu créditos adicionais suplementares por Decreto no percentual de 34,83%, ou seja, abriu créditos adicionais sem autorização legislativa, conforme detalhado a seguir:

Tabela 4 - Avaliação da abertura de crédito suplementar com fundamento na LOA

Descrição	Valor	Percentual (%)
Dotação inicial (LOA) (a)	1.595.645.574,00	100,00
Autorizado na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares (b)	319.129.114,80	20,00
Créditos adicionais suplementares abertos com autorização da LOA (c)	555.809.554,09	34,83
Situação		Achado

Fonte: Análise técnica e Demonstrativo de Alterações Orçamentárias (ID 1273310).

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou (conduta comissiva), pois deveria o responsável ter tomado medidas para evitar a alteração orçamentária em percentual superior ao autorizado, realizando um planejamento orçamentário eficiente para garantir cumprimento dos princípios da programação orçamentária e da razoabilidade. Portanto no exercício deveria adotar medidas para um planejamento mais eficiente no âmbito municipal, sendo esperado condutas compatíveis com suas responsabilidades de governança do município.

Ademais, a Administração em seus esclarecimentos preliminares, informou que realiza um controle das alterações orçamentárias através de uma planilha, possibilitando assim, identificar tempestivamente o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Através desse relatório, informam que é possível observar que R\$ 269.706.914,85 dos créditos adicionais suplementares informados no Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, na verdade se tratam de transposições, remanejamentos e transferências, que não são computadas no limite de 20%, conforme autorização no art. 23 da LDO/2021 e § 3º, art. 6º da LOA/2021. Informam ainda que, desconsiderando ainda as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

deduções, alterações orçamentárias de responsabilidade do Legislativo, créditos extraordinários e operações de créditos, o percentual atingido seria de 11,42%.

Destaca-se que embora a Administração alegue que o montante de R\$269.706.914,85 não se trata de créditos adicionais suplementares e sim, transposição, remanejamento e transferências e que não estariam no percentual de 20% previsto na LOA, logo entendemos tais institutos não poderiam ser abertos por Decreto do Poder Executivo, pois a única previsão constitucional e doutrinária (Hely Lopes Meirelles)⁷ para abertura de crédito adicional por Decreto do Poder Executivo com previsão na LOA é para o crédito adicional suplementar, e havendo necessidade de transposição, remanejamento ou transferência, total ou parcial, será indispensável que, por lei especial, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação. Assim, transposição, remanejamento e transferências são institutos diferentes de créditos adicionais suplementares e podem ser realizados durante a vigência do orçamento, desde de que por lei específica e, no presente verificamos que foram abertos por Decreto do Poder Executivo, ou seja, sem autorização legislativa.

2.4.2. Esclarecimentos apresentados

O defendente trouxe os mesmos argumentos já analisados em sede de esclarecimentos preliminares (antes da emissão do relatório preliminar), ou seja, que realiza um controle das alterações orçamentárias através de uma planilha, possibilitando assim, identificar tempestivamente o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa, e que através desse relatório é possível observar que, considerando as deduções e não computando as alterações orçamentárias de responsabilidade do Legislativo; os créditos extraordinários e operações de créditos, o percentual atingido com amparo na LDO/2021 e LOA/2021 seria de 11,42%.

Alegou que os decretos abertos em 2021, classificados como créditos adicionais suplementares, cujas fontes são superávit, excesso de arrecadação e anulação parcial ou total de dotação estão todos em conformidade com o previsto no art. 6º da LOA/2021.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Destacou que no limite de 20% para alterações previstas no art. 22 da LDO/2021, são inclusos os créditos adicionais suplementares autorizados no *caput* do art. 6º da LOA/2021, ressaltando-se as deduções previstas no art. 23 da LDO/2021 e §3º, art. 6º da LOA/2021 e que as alterações orçamentárias que não são computadas no limite de 20% não foram consideradas na análise técnica preliminar.

Concluiu que resta demonstrado que o jurisdicionado atendeu aos preceitos legais, uma vez que devem ser consideradas na verificação do limite de 20%, as deduções previstas na LDO/2021 e LOA/2021.

2.4.3. Análise dos esclarecimentos

Por meio do Ofício n. 537/GAB/SEMPOG/2022 (ID 1295970, p. 8-10), a administração municipal apresentou esclarecimentos, alegando que deveria ser excluído do cômputo os valores a seguir, vejamos:

Art. 6º. (...)

§1º. Para abertura dos créditos adicionais suplementares definidos no *caput* desse artigo, será observado o percentual e limites definidos na Lei nº 2.758, de 30 de junho de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2021), fixado em até 20% (vinte inteiros por cento), a ser calculado com as dotações orçamentárias relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

(...)

§3º. **Na apuração do limite** definido no §1º do presente artigo, **não serão computados** os créditos suplementares abertos para o atendimento de despesas:

I – **decorrentes de sentenças judiciais**, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, cuja suplementação poderá ocorrer **até o limite dos valores sentenciados**;

II – **com serviços da dívida** (juros e amortização da dívida), cuja suplementação poderá ocorrer **até o limite das respectivas inscrições**;

III – **provenientes de Operações de Crédito** Internas e Externas, cuja suplementação poderá ocorrer **até o limite dos respectivos contratos**;

IV – **provenientes de recursos de doações, convênios e outras transferências voluntárias**, inclusive decorrentes de saldos de exercícios de exercícios anteriores, cuja suplementação poderá ocorrer **até o limite dos respectivos convênios, transferências e aditivos celebrados**;

V – **a serem suportados com o superávit financeiro** apurado no balanço patrimonial do exercício anterior; e

VI – **de pessoal e obrigações patronais**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Neste sentido, fez-se necessário verificar os decretos de abertura de créditos adicionais suplementares fundados na Lei n. 2.783/2021 (LOA 2021), visando deduzir aqueles que se enquadram na exceção acima para fins da extrapolação do limite de 20% das alterações orçamentárias no aspecto unilateral. Assim, considerando as limitações de horas-auditor e temporal na execução dos trabalhos, verificamos apenas alguns decretos, e estes poucos analisados permitiu concluir que não houve extrapolação do limite legal de 20% objeto desta análise, sendo, portanto, suficiente para descaracterizar este achado em razão das inúmeras deduções previstas na peça orçamentária.

Vale lembrar que o limite legal dos 20% para abertura de créditos suplementares com base na LOA representaram o valor de R\$ 319.129.114,80, já o valor inicialmente apontado pela unidade técnica como créditos abertos embasada no instrumento de planejamento foi de R\$ 555.809.554,09, desta feita, deduzindo deste último valor o montante de R\$ 249.825.713,24 relativo as exceções ao limite (Art. 6º, §3º, da LOA 2021), resulta na monta de R\$ 305.983.840,85 referentes a créditos adicionais suplementares abertos alicerçados na LOA 2021. Segue abaixo a relação de decretos suficientes para descaracterizar o achado nos termos da LOA que foram analisados.

Tabela 5 – Decretos (alguns) abertos na exceção do art. 6º, §3º, da LOA 2021

Fundamento - Lei n. 2.783/2020	Valor (R\$)	Link do Decreto
Art. 6º, §3º, III	4.633.639,30	Decreto n. 17.162/2021
Art. 6º, §3º, III	45.000.000,00	Decreto n. 17.179/2021
Art. 6º, §3º, V	6.000.000,00	Decreto n. 17.258/2021
Art. 6º, §3º, V	7.537.121,29	Decreto n. 17.265/2021
Art. 6º, §3º, V	2.945.526,99	Decreto n. 17.229/2021
Art. 6º, §3º, V	2.043.113,48	Decreto n. 17.230/2021
Art. 6º, §3º, V	1.651.800,00	Decreto n. 17.248/2021
Art. 6º, §3º, V	3.692.089,98	Decreto n. 17.277/2021
Art. 6º, §3º, V	1.255.000,00	Decreto n. 17.289/2021
Art. 6º, §3º, V	1.500.000,00	Decreto n. 17.300/2021
Art. 6º, §3º, V	1.814.346,80	Decreto n. 17.345/2021
Art. 6º, §3º, V	2.716.200,00	Decreto n. 17.423/2021
Art. 6º, §3º, V	1.419.934,98	Decreto n. 17.424/2021
Art. 6º, §3º, V	7.805.472,09	Decreto n. 17.474/2021
Art. 6º, §3º, III	60.000.000,00	Decreto n. 17.492/2021
Art. 6º, §3º, V	24.000.000,00	Decreto n. 17.655/2021
Art. 6º, §3º, VI	22.000.000,00	Decreto n. 17.657/2021
Art. 6º, §3º, V	23.811.468,33	Decreto n. 17.259/2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Fundamento - Lei n. 2.783/2020	Valor (R\$)	Link do Decreto
Art. 6º, §3º, VI	30.000.000,00	Decreto n. 17.549/2021
TOTAL	249.825.713,24	

Fonte: Análise técnica

Malgrado, entendemos que tal previsão (art. 6º, §3º, da LOA 2021) é nociva a regra do art. 167, VII, da Constituição Federal c/c artigo 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, criando permissão para o Poder Executivo abrir créditos adicionais, com suporte na LOA, de forma ilimitada, tem-se que o Legislativo ao estabelecer as exceções consignadas no art. 6º, §3º, da Lei Municipal n. 2.783/2021, deu autorização para que o Executivo alterasse o seu orçamento de forma unilateral dentro das hipóteses ali previstas.

Ressalta-se que o art. 6º, §3º, da Lei municipal n. 2.783/2021, prevê hipóteses demasiadamente alargada para abertura dos créditos suplementares, uma vez que embora coerente com a orientação desta Corte de Contas, que considera razoável realizar modificações orçamentárias até o limite máximo de 20% (vinte por cento), a regra esculpida no Ente exclui as fontes de recursos para sua criação, como visto no art. 6º, §3º, da Lei retroreferida.

Por fim, frisamos que em anos anteriores, quando do exame das contas de governo municipal, os procedimentos de auditoria aplicados não tiveram extensão e profundidade necessárias para avaliar pontos mais profundos desta matéria, porém no exame das contas de governo municipal do exercício de 2021, foi possível realizar procedimentos de auditoria mais acentuados, o que findou revelando esta situação de inúmeras exceções ao percentual de 20% de autorizações unilaterais, configurando em nosso entendimento, uma possível deformação na regra, pois onde deveria haver limite, há limite, contudo com numerosas ressalvas – possibilitando ao Executivo alterar o orçamento da forma como bem lhe aprouver sem qualquer justificativa quanto as matérias ressaltadas (por exemplo, pessoal e patronal; serviço da dívida; sentenças judiciais etc) – “cheque em branco”, porém com outra roupagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Dessa forma, considerando os esclarecimentos, os quais, foram acatados para o saneamento do achado, foi necessário proceder a retificação do procedimento de auditoria, excluindo-se, ao menos⁸, os créditos adicionais suplementares abertos (R\$ 249.825.713,24), abarcado pela exceção prevista no art. 6º, §3º, incisos I ao VI, da Lei Municipal n. 2.783/2021.

2.4.4. Conclusão

Conclui-se que os esclarecimentos apresentados são suficientes para descaracterizar a situação encontrada, no entanto, propomos a expedição de recomendação visando o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, por estar relacionado ao sistema de freios e contrapesos.

2.4.5. Proposta de recomendação

Recomendar ao Chefe do Poder Executivo de Porto Velho, visando o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento para evitar larga margem de alteração da Lei do Orçamento Anual, para que, quando da elaboração das peças orçamentárias, reavaliem a possibilidade de diminuição das deduções/exclusões que não deverão compor o limite previamente autorizado pelo Poder Legislativo, para alteração unilateral do orçamento, realizada diretamente pelo prefeito municipal por meio de decreto, fundado na Lei do Orçamento, nos termos do art. 167, VII, da Constituição Federal c/c artigo 7º e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

2.5. Inadequação dos Instrumentos de Planejamento quanto às alterações do orçamento (Achado A5)

2.5.1. Situação encontrada

Consta na Lei Orçamentária Anual n. 2.783/2020 (Art. 6º, §1º) que a abertura dos créditos suplementares observará o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 2.758/2020), que por sua vez, em seu artigo 19, autoriza os Poderes Executivo e Legislativo a efetuarem no exercício de 2021 remanejamentos, transposições e transferência de recursos, bem como alocar recursos em grupo

⁸ Como já explicado, esta equipe de auditoria não analisou todos os decretos abertos fundados na LOA 2021 para descaracterizar o achado, mas tão somente, aqueles suficientes para ficar comprovado que não houve a extrapolação do limite, nos termos prescritos na LOA 2021, conforme alegou a administração municipal em sua justificativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

de despesa, ou elemento de despesa, não dotados inicialmente, até o limite de 20% do total das dotações orçamentárias. No entanto, há desconformidade do dispositivo em razão do exposto a seguir:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §8º, destaca que a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. A relação de exceções nesse dispositivo é taxativa (*numerus clausus*). Portanto, a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra.

O dispositivo constitucional que trata do remanejamento, transposição e transferência dos créditos orçamentários (artigo 167, VI da CF) refere-se especificamente às vedações no processo orçamentário, assentando que a movimentação dos créditos orçamentários demanda autorização legislativa, que no caso deve ser específica, por indicar a priorização das ações governamentais.

Esse dispositivo Constitucional objetiva proteger o planejamento orçamentário, vedando qualquer alteração por meio do instituto de transposição, remanejamento ou transferência sem abertura de um processo rigoroso resultante no crivo legislativo, isto é, mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos recursos ou reformulações dos programas. Portanto tais institutos, demandam a edição de lei específica alterando a LOA, por constituírem a mudança de prioridade governamental, e, deste modo, não pode o dispositivo legislativo ser autorizado genericamente (em percentual).

Destacamos que comumente, alguns entes fazem confusão entre a suplementação do orçamento e a reformulação administrativa (remanejamento, transposição, transferência), no entanto, tais mecanismos servem a propósitos diversos: o crédito adicional suplementar cuida de corrigir pequenas distorções provocadas por falhas ou omissões e ainda correções monetárias entre os valores orçados no planejamento e a execução da despesa, já a transposição, remanejamento ou transferência, tem como essência a mudança de programação, e por isso viabilizam novos rumos de governo.

Sendo assim, não poderiam receber o mesmo tratamento legal (autorização na LOA), em razão da impossibilidade de existência de autorizações genéricas para mudança nas prioridades nos dispositivos da LOA, portanto, nova lei deve alterar os créditos já estabelecidos (LOA), em conformidade com o estabelecido nos artigos 165, §8º e 167, VI, da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou (conduta comissiva), pois deveria ter ciência da vedação constitucional quanto a não inclusão de matéria estranha à previsão de receita e fixação da despesa na lei orçamentária anual, bem como suas exceções: autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos, devendo assim realizar a autorização das alterações orçamentárias decorrentes de remanejamentos, transposições e transferências somente através de lei específica.

Destacamos que o presente achado não foi objeto de coletas de manifestação da Administração na execução dos procedimentos de auditoria.

2.5.2. Esclarecimentos apresentados

Em seus esclarecimentos (ID 1295970, p. 10-15), a Administração informou que a inclusão de previsão das alterações orçamentárias por meio de transposição, remanejamento ou transferência de recursos na LDO/2021 bem como nas dos exercícios de 2017 a 2020, cujas contas foram aprovadas pelo TCE-RO teve como fundamentos:

- a) O art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 que prevê realocações orçamentárias por transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro mediante autorização legislativa e que esse dispositivo constitucional não requer a autorização em lei específica;
- b) Julgado do STF em que aquela Corte entendeu que a LDO pode sim autorizar transposições, remanejamentos e transferências (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19.12.2006, Plenário, DJ de 16.3.2007);
- c) Parecer n. 716/09 – processo n. 4171/09 em que a eminente Procuradora do MPC-RO, Érica Patrícia Saldanha de Oliveira concluiu que é comum as leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais contemporâneas conterem previsões que legitima os poderes, ministérios públicos e tribunais de contas, inclusive, a utilizarem dos instrumentos de correção orçamentária;
- d) O Parecer Prévio n. 06/2010 – Pleno, em vigor, por meio do qual esta Corte decidiu que com a *ratio decidendi*, de efeitos vinculantes, do julgamento proferido pelo STF, na Adin n. 3.652/RR, com a finalidade de realocar recursos é cabível que os Poderes e Órgãos procedam às técnicas de remanejamento, transferência ou transposição mediante ato administrativo de seu gestor desde que haja autorização legislativa prévia que poderia ser por meio da LOA ou da LDO; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

- e) Arts. 22 e 23 da Lei n. 2.902⁹, de 20.12.2021 (LDO/2021) e art. 6º da LOA/2021, para fins de apuração do limite para abertura de créditos suplementares e realocações orçamentárias.

2.5.3. Análise dos esclarecimentos

De fato, concordamos com as afirmações da administração municipal apresentadas em oitiva, em razão dos fundamentos já expostos, e, portanto, resta claro que a Lei municipal n. 2.758/2020 (LDO/2021) em seu art. 22 autorizou para, na execução orçamentária, os Poderes municipais remanejar, transpor e transferir recursos até o limite de 20% do total das dotações orçamentárias.

2.5.4. Conclusão

Conclui-se que os esclarecimentos apresentados são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

2.6. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa (Achado A6)

2.6.1. Situação encontrada

Visando verificar os controles existentes, afim de avaliar a adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, e bem assim, aferir a efetividade da arrecadação desses créditos, em percentual aceitável (20%), conforme jurisprudência do TCE-RO - Item X do Acórdão APL-TC 00280/21 referente ao processo n. 01018/21, foram aplicadas técnicas de análise documental e aplicação de questionário com a Administração.

Assim, com base nos procedimentos aplicados, concluímos que a Administração arrecadou 4,46% dos créditos inscritos na dívida ativa do exercício anterior, demonstrando que a arrecadação foi menor que 20% do saldo inicial, não se demonstrando satisfatória com o parâmetro adotado pela jurisprudência deste Tribunal, conforme cálculos evidenciados na tabela a seguir:

⁹ Presumimos que há um erro formal na referência da Lei, certamente a intenção era se referir a LDO/2021 e acabaram se referindo a LDO/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Tabela 6 - Estoque tributário e não tributário versus arrecadação

Tipo do Crédito	Estoque Final do Ano Anterior - 2020 ¹ (a)	Inscrito no Ano - 2021 (b)	Arrecadado no Ano - 2021 (c)	Baixas Administrativas ² - 2021 (d)	Ajustes para Perdas	Saldo ao Final do Ano - 2021 (a+b-c-d)	Efetividade da arrecadação da Dívida Ativa (%) (c/a)
Dívida Ativa Tributária	458.652.037,54	68.500.826,11	20.476.964,10	18.321.787,16	369.082.328,53	119.271.783,86	4,46
Dívida Ativa Não Tributária	1.084.795,91	17.976,81	46.971,55			1.055.801,17	4,33
TOTAL	459.736.833,45	68.518.802,92	20.523.935,65	18.321.787,16	369.082.328,53	120.327.585,03	4,46

Nota 1. No saldo anterior da dívida ativa tributária já foi deduzido o valor referente ao ajuste de perdas (R\$ 107.895.668,68).

Nota 2. Foram consideradas apenas as baixas feitas a seguir: lançamento excluído, lançamento indevido, baixa decorrente de leis municipais, dívida ativa excluída, baixa por decisão judicial e ajustes para perdas (Sendo R\$107.895.668,68 referente ao exercício de 2020, já excluído do saldo inicial e R\$369.082.328,53 referente ao exercício de 2021, totalizando R\$476.977.997,21).

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 1186107); Notas Explicativas (ID 1186119); e Demonstrativo do desempenho da arrecadação em relação à previsão (ID 1186110).

A baixa efetividade na arrecadação dos créditos da dívida ativa impõe riscos à governança pois impacta a receita pública, cujos recursos não arrecadados poderiam ser revertidos em benefício da população. Ressalta-se que, com a inexpressividade das ações de cobranças, os créditos podem prescrever, causando impacto nas finanças públicas do município.

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da jurisprudência do TCE-RO quanto ao mínimo de 20% de arrecadação dos créditos da dívida ativa do ano anterior, bem como dos riscos à governança ocasionados pela baixa efetividade na arrecadação (4,46%), sendo exigível conduta diversa, pois deveria ter empregado medidas extrajudiciais para garantir a arrecadação dos créditos da dívida ativa, buscando a efetividade da arrecadação dos créditos.

2.6.2. Esclarecimentos apresentados

Quanto à baixa efetividade da arrecadação da dívida ativa, a Administração em seus esclarecimentos preliminares, informou se for levado em consideração o volume de ações executivas fiscais, sendo improvável que haja um baixo desempenho na cobrança da dívida ativa. Destacam que nos últimos cinco anos foram judicializadas 9.114 ações executivas fiscais dos créditos públicos, sendo 3.270 em 2021. Informam ainda sobre o trabalho desempenhado na cobrança extrajudicial, tendo sido protestados o total de 584 títulos de 2019 a 2021 e que do valor cobrado em judicialização em 2021 (R\$ 80.043.547,66), foram recebidos o montante de R\$ 46.904.276,92, que representa 58% do que foi judicializado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Por fim, pontuam alguns fatores que justificam o elevado estoque da dívida ativa, sendo eles: i) Lançamentos automáticos de créditos de impostos sobre imóveis cujos sujeitos passivos da obrigação tributária são Entes imunes; ii) Inscrições que suportaram revisões de lançamentos e cuja exigibilidade deveria manter suspensa até decisão definitiva da autoridade competente; iii) Depósitos judiciais convertidos em renda e cujo produto da arrecadação ingressa na conta geral do município de Porto Velho; iv) Inscrições imobiliárias com endereço incompleto que frena a ação judicial respectiva.

O incremento da cobrança da dívida ativa com uso do protesto extrajudicial em larga escala, dependem de situações que demandam tempo para que se efetivem novas contratações administrativas (sistema eletrônico e georreferenciamento).

Em sede justificativas e justificativas a Procuradoria Geral do Município por meio de sua Subprocuradoria de Dívida Ativa informou falhas de controle das baixas do estoque, aumento da cobrança e arrecadação em 2021. Conforme se pode verificar nos pontos extraídos dos esclarecimentos postos no quadro a seguir:

Quadro 1 – Esclarecimento da baixa efetividade na arrecadação da dívida ativa

Falhas serviço de informática com o uso do Sistema de Administração Tributária (SIAT) que comprometem a frequência no envio dos títulos executivos extrajudiciais aos Tabelionatos são intermitentes.
Impacto na arrecadação da receita da dívida ativa ocasionado pelas falhas no cadastro imobiliário. 5 (cinco) inscrições imobiliárias com valores acumulados no importe de R\$ 60.491.060,34 (sessenta milhões, quatrocentos e noventa e um mil, sessenta reais e trinta e quatro centavos) o Fisco Municipal vem suportando substancial prejuízo ao longo dos anos, justamente pelas falhas no cadastro imobiliário que avolumam, indiscriminadamente, o estoque da dívida ativa. Falha no Sistema Integrado de Administração Tributária-SIAT, quando do encerramento do exercício fiscal, o crédito (devidamente quitado) é inscrito em dívida ativa, situação que compromete a escrituração contábil e financeira da receita tributária arrecadada, com repercussão negativa no estoque da dívida ativa, por gerar falsa expectativa de ingresso de receita já paga.
Do aumento do estoque da dívida ativa pela inclusão indevida de contribuintes que ostentam a regularidade fiscal: Valores que compuseram indevidamente o estoque da dívida ativa em 2021. A rotina administrativa adotada para o procedimento de baixa manual em virtude da inscrição indevida em dívida ativa, consiste na autuação de Processos Administrativos Tributários/PAT's que, após o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

<p>cancelamento dos créditos, são encaminhados a esta Subprocuradoria da Dívida Ativa para as providências de praxe.</p> <p>As impugnações administrativas que, por força lei (art. 151, inciso III, CTN), deveriam suspender a exigibilidade do crédito até decisão final da Autoridade administrativa mas, por razão ainda não justificada, os créditos tributários são inscritos em dívida ativa.</p>
<p>Decisões judiciais exaradas nas ações executivas fiscais desfavoráveis ao Fisco Municipal:</p> <p>Suspensões dos créditos inscritos em dívida ativa em virtude dos depósitos judiciais e/ou decisão judicial em antecipação de tutela: Vale ressaltar que a receita arrecadada originária dos créditos inscritos em dívida ativa, realizada por meio da conversão em renda dos depósitos judiciais é feita, exclusivamente, pelo setor competente da SEMFAZ que deve indicar tratar-se de valores arrecadados do estoque da dívida ativa.</p> <p>Elevação do estoque da dívida ativa em relação aos créditos originários da TRSD no exercício fiscal de 2021.</p> <p>Foi constatado que, no exercício fiscal de 2021, somente houve aumento significativo dos valores relacionados a Taxa de Resíduo Sólido Domiciliar/TRSD.</p>
<p>Necessidade de ajustamento dos códigos utilizados pela Secretaria Municipal de Fazenda/SEMFAZ para identificação da receita arrecadada da dívida ativa:</p> <p>Necessidade de a Secretaria Municipal de Fazenda/SEMFAZ promover a adequação dos códigos fiscais identificadores da receita arrecadada da dívida ativa relativamente aos créditos originários dos Autos de Infrações, suprimidos do estoque da dívida ativa arrecadada quando realizados pagamentos e/ou parcelamentos.</p> <p>Quanto a obrigatoriedade de refazimento dos atos administrativos para correta codificação da receita arrecadada do estoque da dívida ativa, relativamente aos créditos originários das autuações fiscais (autos de infrações), catalogada como não pertencente ao estoque da dívida ativa arrecadada.</p> <p>Também merecem correções os dados contábeis sobre a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa de natureza não tributária.</p>
<p>Conclusão</p> <p>Cobrança administrativa e judicial da dívida ativa está sendo realizada a contento. Para a otimização dos meios de cobrança, devem ser realizados os ajustes necessários visando a resolução dos problemas citados no presente expediente, em especial, de ordem tecnológica e na melhorias da rotina administrativa de escrituração contábil e financeira dos dados relacionados a arrecadação do estoque da dívida ativa.</p>

Fonte: Ofício n. 274/SPDA-PGM-2022 ID (1295976).

2.6.3. Análise dos esclarecimentos

Os esclarecimentos apresentados pelo defendente não questionaram o mérito do presente achado de auditoria, pois apesar de afirmarem que houve cobrança da dívida a contento e que houve arrecadação não baixada do estoque, não foram impugnados os cálculos apresentados pelo corpo técnico na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

instrução inicial (ID 1273416), visto que não apresentou nova taxa de arrecadação, destacando apenas, as falhas que causaram erro na contabilização do estoque da dívida ativa e as causas para o baixo desempenho da arrecadação. Diante disso, não houve divergência quanto à situação encontrada, permanecendo inalterado o achado.

2.6.4. Conclusão

Conclui-se que os esclarecimentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

2.7. Descumprimento de Determinações (Achado A7)

2.7.1. Situação encontrada

Na avaliação do cumprimento das determinações proferidas em exercício anteriores, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, verificou-se o não cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas, conforme descritas a seguir:

Tabela 7 - Análise do cumprimento das determinações

Nº processo	Decisão	Descrição da determinação	Nota do auditor
01817/17 (Contas 2016)	Acórdão APL-TC 00454/18	c) 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 n. 4.320, de 1964, da LC n. 101, de 2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público;	Com base nos documentos e informações apresentadas pela Administração, não identificamos a existência de um normativo que apresente as rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial. Ademais, apesar da Administração afirmar que cumpre a legislação e instruções pertinentes, identificamos nas Contas de 2021 uma subavaliação do passivo, que já havia sido indicada nas contas de 2020, em razão da ausência do registro da obrigação financeira junto ao Plano Financeiro no Balanço Patrimonial. Dessa forma, concluímos que a determinação não foi atendida.
01817/17 (Contas 2016)	Acórdão APL-TC 00454/18	d) 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)	Com base na documentação apresentada, bem como após consulta ao portal de transparência, não identificamos a existência do citado normativo, razão pela qual concluímos pelo não atendimento da determinação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Nº processo	Decisão	Descrição da determinação	Nota do auditor
		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 (g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e de elaboração das demonstrações contábeis;	
01817/17 (Contas 2016)	Acórdão APL-TC 00454/18	e) 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;	Em consulta ao Portal de Transparência verificamos que através do Decreto nº 17.135 de 15 de janeiro de 2021 foi criado uma comissão de trabalho visando a elaboração do manual de procedimentos orçamentários, posteriormente teve o prazo prorrogado através do Decreto 17270/2021 para julho/2021, todavia, não localizamos na pesquisa realizada o normativo requisitado na presente determinação, portanto, concluímos que a determinação não foi atendida.
01646/18 (Contas 2017)	Acórdão APL-TC 00082/19	c) Instituição de plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente, aqueles relacionados à qualidade dos serviços aos usuários e à conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável;	Considerando o prazo decorrido a partir da notificação da presente determinação sem que tenha sido apresentado o citado plano de ação, ou ainda ações que impactassem positivamente os indicadores do IEGM, concluímos que a determinação não foi atendida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Nº processo	Decisão	Descrição da determinação	Nota do auditor
01448/19 (Contas 2018)	Acórdão APL-TC 00418/19 de 12.12.2019	III - Determinar, via ofício, ao Controlador do município que acompanhe e se manifeste, por meio de tópico específico a ser inserido no Relatório Auditoria Anual, quanto ao atendimento ou não das medidas adotadas pela Administração para as ações relativas aos Acórdãos: a) APL TC 00381/2017, item II, alínea “b” e “d” – Processo 01200/2012; b) APL TC 00454/2018, item III – Processo 01817/2017; e c) APL TC 00082/2019, item II – Processo 01646/2018 e informe no Relatório Anual de Auditoria o andamento de cada ação, sendo que as não atendidas em sua completude estejam acompanhadas de justificativas e prazo de conclusão;	O Relatório de Controle Interno referente ao acompanhamento de processos do Tribunal de Contas (ID 1186123), não apresenta o acompanhamento e manifestação acerca dos Acórdãos APL-TC 00381/2017, 00454/2018 e 00082/2019. Portanto, concluímos que a determinação não foi atendida.
00991/20 (Inspeção UPAs)	Acórdão APL-TC 00296/21 Item II	II – Determinar ao Senhor Hildon de Lima Chaves - Prefeito Municipal de Porto Velho (CPF nº 476.518.224-04), à Senhora Eliana Pasini - Secretária Municipal de Saúde de Porto Velho (CPF nº 293.315.871-04), ou quem substituí-los que adotem medidas visando atender integralmente a determinação constante no subitem a.3 do item I da DM n. 0061/2020-GCFCS/TCE RO ¹⁰ , acerca da implantação de controle informatizado de estoque de material médico e equipamento de proteção individual utilizados nas Unidades de Pronto Atendimento – UPAs da capital;	Com base nas informações colhidas no Relatório do Controle Interno (ID 1186123), a determinação ainda estaria em andamento, dessa forma, considerando o período decorrido a partir da notificação da determinação, concluímos que a determinação não foi atendida.

Fonte: Análise técnica.

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da necessidade de cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas, sendo exigível conduta diversa da adotada (omissão).

Em sede preliminar foram solicitados esclarecimentos à Administração acerca das determinações constantes nos itens acima. Todavia, em que pese tenham sido apresentadas justificativas (ID 1273185 e 1273187), elas não foram consideradas suficientes para descaracterizar o achado, portanto, concluímos pelo chamamento dos responsáveis para apresentarem novas justificativas.

¹⁰ **DM n. 0061/2020-GCFCS/TCE-RO, item I, a.3:** Implantar, imediatamente, rotina de inventário de estoque (contagem, recontagem e cotejamento com os controles sistêmicos) e adotar controle informatizado de estoque, envolvendo toda a rede de unidades de saúde municipal, mitigando o risco de compra em quantidade inadequada, possibilitando a identificação de desvio de estoque e de produtos com validade vencida, conforme exposto no item 3.3 deste relatório. (Disponibilizada no D.O.e.-TCE/RO em 23.4.2020).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

2.7.2. Esclarecimentos apresentados

No que tange a esse apontamento o justificante assim se manifestou (ID 1295969, pág. 21):

Acórdão APL-TC 00454/18, letra c – O Município informou que cumpre as legislações e instruções relativas à matéria, mas que, posteriormente avaliará a edição de eventual normativo.

Acórdão APL-TC 00454/18, letra d – O Município expôs que já havia informado o *link* e demonstrado que os atos normativos que atendem parte dos requisitos encontram-se disponíveis no Portal Institucional da Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ. Entretanto, foi feita a inserção no Portal da Transparência do município de um submenu específico no menu “Legislação. Juntou *print* da página. Por fim, solicitou que a determinação seja considerada parcialmente atendida e em andamento e informou que o Departamento de Contabilidade, através da Divisão de Elaboração de Normas e Procedimentos Contábeis avaliará a necessidade e oportunidade de consolidar tais normas.

Acórdão APL-TC 00454/18, letra e – O Município esclareceu por meio do Ofício n. 537/GAB/SEMPOG/2022 (ID 1295970) que há minuta elaborada, porém está em processo de instrução para aprovação e publicação no Portal da Transparência. Informou ainda que assim que realizados os procedimentos será dada resposta a este TCE-RO.

Acórdão APL-TC 00082/19, letra c – O Município indicou que os esclarecimentos estariam no teor do Ofício n. 4648/2022/ASTECC/GAB/SEMED (ID 1295977), porém no documento não fez nenhuma menção a elaboração do plano de ação como o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, apenas havia menções às ações efetuadas para atingimento das metas do Plano Municipal de Educação.

Acórdão APL-TC 00418/19, item III – O Município indicou que os esclarecimentos estariam no teor dos Ofícios n. 039/GAB/CGM/2022 (ID 1295998) e n. 171/2022/ASTECC/SEMFAZ (ID 1295999).

Ofício n. 039/GAB/CGM/2022:

No ofício, indicou que os esclarecimentos quanto ao acompanhamento das ações relativas ao Acórdão APL TC 00381/2017, item II, alínea “b” (letra “a” da determinação em análise) - foi posto no relatório do controle interno sobre a prestação de contas de 2021 (ID 1186120, fls. 183-122) o item 9.2.1 que trata do cumprimento das limitações relativas à abertura de créditos adicionais. Quanto ao atendimento relativo ao Acórdão APL TC 00381/2017, item II, alínea “d” (outra parte da letra “a” da determinação), afirmou que se trata de um dos itens mais cobrados e mais fiscalizados pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Controladoria nos últimos anos, e já fora informado diversas vezes a essa Corte de Contas acerca do andamento do Convênio nº 005/PGM/2019, firmado com o Instituto de Estudos e Protestos de Títulos do Brasil, seção Rondônia – IEPTB.

Quanto ao acompanhamento relativo ao **Acórdão APL TC 00454/2018, item III – Processo 01817/2017** (letra “b” da determinação analisada), a Controladoria Geral do Município posicionou-se quanto ao atendimento pelo Município de cada determinação posta na decisão. Manifestou quanto ao atendimento pela Administração argumentando na grande maioria que as determinações e recomendações foram 100% atendidas. Em outros pontos, opinou que as ações estavam em andamento.

Quanto ao acompanhamento do **Acórdão APL TC 00082/2019, item II – Processo 01646/2018** (letra “c” da determinação analisada), a Controladoria Geral do Município também se posicionou quanto ao atendimento pelo Município de cada determinação posta na decisão. Manifestou quanto ao atendimento pela Administração sobre cada item da determinação, uma determinação ponderou que foi tratada no relatório de auditoria (Item II, a) sendo que outras considerou atendidas; outras admitiu que não atendeu, mas que se manifestaria na próxima prestação de contas; e outra que houve prejuízo no cumprimento da ação em razão da pandemia.

OFÍCIO INTERNO Nº 171/2022/ASTEC/SEMFAZ: Neste Ofício à Secretaria Municipal da Fazenda expõe as ações realizadas para atendimento aos requisitos solicitados no plano de ação objeto da determinação posta na letra “f” do item III (requisitos do plano de ação para promover a efetiva arrecadação de todos os tributos), do Acórdão APL TC 00454/2018, item III – Processo 01817/2017 (letra “b” da determinação analisada). Em suma a SEMFAZ alegou que alguns requisitos foram atendidos e que outros ainda não foram concluídos, mas que ainda estão dentro do prazo, outros, por problemas técnicos-administrativos não foi possível cumprir e estão com ações suspensas. Outra relacionada a gestão da Dívida Ativa está sob responsabilidade da Procuradoria Geral do Município, recaindo à esta a Execução Fiscal da Dívida Ativa e a para a última ação afirmou que a Administração optou por realizar um Termo de Acordo Judicial para a sua execução.

Sobre o atendimento ao Acórdão APL-TC 00296/21, Item II, – Processo 00991/20, por meio do Ofício n. 5.511/2022/GABINETE/ASTEC/SEMUSA, de 24.10.2022 (ID 1296000) informou que foi elaborado um plano de informatização do almoxarifado central e que foram tomadas diversas medidas para melhoria na organização do almoxarifado, mas que ainda não implantou o controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

informatizado dos almoxarifados das unidades de pronto atendimento e que seguirá o calendário do plano de informatização que previsto para iniciar em janeiro de 2023.

2.7.3. Análise dos esclarecimentos

No que tange a determinação contida na **Acórdão APL-TC 00454/18, letra c**, considerando que o Município limitou a dizer que cumpre as legislações e instruções relativas à matéria, mas que, posteriormente avaliará a edição de eventual normativo, entendemos mantida a situação de falta de normativo no âmbito do Município que estabeleça rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial.

Já no que diz respeito a **Decisão do Acórdão APL-TC 00454/18, letra d**, em 21.11.2022 foi consultada a página informada e verificado que há de forma parcial a disponibilização das informações requisitos do manual de procedimentos contábeis, porém consideramos não atendida em razão de que as informações estão dispersas em vários normativos, de forma parcial como a próprio ente informou, além de que não é possível colocar o *status* como “em andamento”, pois limitou-se a informar que o Departamento de Contabilidade, através da Divisão de Elaboração de Normas e Procedimentos Contábeis avaliará a necessidade e oportunidade de consolidar tais normas. Assim, consideramos mantido o achado.

No que alude a **Decisão Acórdão APL-TC 00454/18, letra e**, o Município respondeu nos mesmos termos encaminhados quando realizada a instrução preliminar, não apresentando nenhum fato novo que pudesse modificar a opinião de auditoria, como, por exemplo, poderia ter ao menos juntado a minuta do manual de procedimentos orçamentários que afirma estar em tramitação. Assim, entendemos mantida a situação de não atendimento.

Quanto a Decisão do **Acórdão APL-TC 00082/19, letra c**, apesar de o Município indicar que a resposta para esta determinação estaria no Ofício n. 4648/2022/ASTE/GAB/SEMED, este apenas contém informações acerca das ações tomadas para execução do Plano Municipal de Educação, faltando ações realizadas em outras dimensões que compõe os IEGM e proporcionam a visão gestão pública, como por exemplo, saúde, planejamento, gestão fiscal e meio ambiente.

Quanto ao Acórdão APL-TC 00418/19, item III – O Ofício n. 039/GAB/CGM/2022 indicou que os esclarecimentos quanto ao acompanhamento das ações relativas ao Acórdão APL TC 00381/2017,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

item II, alínea “b” (letra “a” da determinação) - realmente foi apresentado no relatório. Apesar de o controle não ter referido especificamente sobre a determinação foi tratado acerca da regularidade das alterações orçamentárias cumprindo, nesta parte, a determinação. Quanto ao atendimento relativo ao Acórdão APL TC 00381/2017, item II, alínea “d”, (outra parte da letra “a” da determinação), apesar de informar de que tem acompanhado as medidas de cobrança da dívida ativa por meio de protestos de títulos, não fez constar tais providência em seu relatório de controle como foi determinado que fizesse. Assim não cumpriu a determinação nesta segunda parte.

Quanto ao acompanhamento relativo aos Acórdãos APL TC 00454/2018, item III – Processo 01817/2017 (letra “b” da determinação analisada) e APL TC 00082/2019, item II – Processo 01646/2018 (letra “c” da determinação analisada) e ainda, quanto ao relatado no Ofício Interno n. 171/2022/ASTE/SEMFAZ, onde a Secretaria Municipal da Fazenda expõe as ações realizadas para atendimento aos requisitos solicitados no plano de ação previsto na letra “f” do item III, do Acórdão APL TC 00454/2018 – Processo 01817/2017, consideramos que a determinação foi direcionada ao controlador do município determinando que acompanhasse e se manifestasse, por meio de tópico específico a ser inserido no relatório de auditoria anual, quanto ao atendimento ou não das medidas adotadas pela Administração para as ações relativas aos acórdãos. Apesar do controle interno ter se manifestado quanto a situação das determinações, nesta oportunidade, não descaracteriza o não atendimento visto que não demonstrou que tinha os tópicos tratados no relatório apresentado juntamente com prestação de contas de 2021. Portanto, fica mantida o não atendimento a referida determinação.

Sobre o atendimento ao Acórdão APL-TC 00296/21, Item II, considerando o teor Ofício n. 5.511/2022/GABINETE/ASTE/SEMUSA, onde foi afirmado que ainda não implementou o controle informatizado de estoque de material médico e equipamentos do almoxarifado das unidades de pronto atendimento, mas que há um plano de informatização do almoxarifado das unidades de pronto atendimento (encaminhado em anexo) e que esse documento apresenta no item “identificação do sistema informatizado” onde registra que atualmente, o gerenciamento de estoque de entrada e saída do almoxarifado está sendo feito pelo Sistema CMCETIL, até que haja apresentação de um sistema definitivo para ser utilizado pela referida divisão de almoxarifado, consideramos o atendimento da determinação em andamento. Ressaltamos, ainda, que este Acórdão n. APL-TC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

00296/21-Pleno foi disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em 27.1.2022.

2.7.4. Conclusão

Nesta fase da análise de justificativas, identificamos que as determinações proferidas por meio do Acórdão APL-TC 00159/21, item IV e Acórdão APL-TC 00159/21, item V, ambos referentes ao processo n. 01916/20 (Contas 2019), apuradas como não atendidas quando da instrução inicial, não foram levadas a audiência, e em razão disso serão mantidas em monitoramento para na análise das contas do exercício de 2022 serem verificadas.

Diante do exposto, concluímos que as razões de justificava dos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada, exceto em relação ao Acórdão APL-TC 00296/21, Item II, para o qual opinamos pela alteração da situação “não atendeu” para “em andamento”.

2.8. Não Atendimento das Metas do Plano Nacional de Educação (Achado A8)

2.8.1. Situação encontrada:

O Plano Municipal de Educação é uma exigência do artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 2014, e deve guardar consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional. De tal modo, visando monitorar o atendimento das metas realizou-se auditoria de conformidade para levantar as informações e avaliar a situação das metas do Plano Nacional. O escopo dos trabalhos limitou-se às metas e estratégias passíveis de apuração quantitativas, com indicadores mensuráveis e/ou com valores de referência, de acordo com os eixos de ações estruturantes do Plano Nacional de Educação.

Assim, com base no trabalho, detalhado no relatório de auditoria (ID 1239930), concluímos que, de acordo com os critérios da Lei Federal n. 13.005 de 25 de junho de 2014 e, com a base de dados do ano letivo de 2020 e de 2021, o município:

NÃO ATENDEU os seguintes indicadores e estratégias vinculados às metas com prazo de implemento já vencido:

- a) Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 67,45%;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

- b) Indicador 3A da Meta 3 (atendimento no ensino médio - universalização do atendimento no ensino médio para toda população de 15 a 17 anos, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 83,63%;
- c) Estratégia 7.15A da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação – universalização do acesso à internet, meta 100%, prazo 2019), por haver alcançado o percentual de 23,89%;
- d) Indicador 18B da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - planos de carreira compatível com o piso nacional, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 43,10%.

No que concerne a responsabilidade do gestor, seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que o gestor adotou (conduta omissiva), pois deveria o responsável, além de instituir sistema de controle interno adequado para garantir o cumprimento da legislação no âmbito da gestão do Poder Executivo Municipal, conduzir e supervisionar o processo de normatização das rotinas e dos procedimentos de controle dos processos de trabalho do Ente, conforme dispõe o artigo 3º, incisos I e VII, da Instrução Normativa nº 58/2017, sendo esperado condutas compatíveis com suas responsabilidades de governança do município na execução da política pública educacional, uma vez que o gestor deveria no mínimo ter: i) ampliado o número de vagas na educação infantil e/ou realizado convênios com instituições, comunitárias confessionais e filantrópicas para a oferta de vagas garantindo assim o atingimento da meta; ii) realizado ações em colaboração com o Governo do Estado para garantir a universalização do ensino médio; iii) provido acesso à internet em todas as escolas da rede municipal; iv) implementado plano de carreira dos professores compatível com o piso nacional.

2.8.2. Esclarecimentos apresentados

Salienta-se que em sede preliminar foram solicitados esclarecimentos à Administração acerca do não atendimento das metas.

Em síntese, os responsáveis esclarecem (1295977), quanto ao Indicador 1A da Meta 1, que foi informado que houve avanços nos anos de 2020 e 2021 em que oportunizaram a ampliação de vagas, bem como foi garantido critérios mínimos exigidos para o atendimento aos alunos. Reforçam isso através do Mem 1290/2022/DIEB/DPE/SEMED, que detalha que as vagas foram ampliadas de 11.646 em 2021 para 12.344 em 2022, bem como foi inaugurado uma escola com 16 salas fornecendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

um total de 340 vagas, bem como foram abertas novas turmas em outras unidades escolares, perfazendo um total de 358 novas vagas. Já em sede de justificativas informou avanços na oferta de vagas nos anos de 2021 e 2022 com ampliação de salas de aulas e inauguração de nova escola.

Quanto ao Indicador 3A da Meta 3, ressaltam que foi estabelecido um regime de colaboração com a secretaria de estado da educação por meio dos Termos de Cooperação n. 88, que em seu escopo define o compartilhamento das responsabilidades na redistribuição do atendimento escolar da rede municipal e estadual de educação, por fim enfatizam que a Secretaria Municipal de Educação não oferece o Ensino Médio, por se tratar de uma responsabilização do Estado, conforme preconiza a Lei nº 9.394/1996.

Quanto à Estratégia 7.15A da Meta 7, informam que no Plano Municipal de Educação essa estratégia tem como número 7.7 e difere da meta estabelecida no PNE, pois apresenta como meta expandir em no mínimo 40% o acesso à internet até o quinto ano de vigência do PME e que até o final da década a relação computador/aluno seja de 1 (um) computador para cada 3 (três) alunos. Informam que apesar de não terem cumprido o prazo, a SEMED está desenvolvendo ações visando atender a meta em sua integralidade, apresentando que em 2022 foram realizadas aquisições de computadores. Em sede de justificativas não foram apresentados novos elementos com exceção de que mostrou aumento de 135 para 399 computadores para uso administrativo.

Com relação ao Indicador 18B da Meta 18, informam que já houve avanços significativos no que se refere aos cargos de provimento efetivo nas unidades escolares, destacam a ênfase dada no investimento na formação de professores e que em atendimento as estratégias, houve o reajuste de 33,24% sobre o piso salarial para os profissionais da educação básica. Por fim, relatam que a SEMED firmou acordo de cooperação com a Fundação Lemann, a qual apresentou projeto com proposta de um novo Plano de Cargos e Salários ao Chefe do Executivo Municipal. Em sede de justificativas não foram apresentados novos elementos.

2.8.3. Análise dos esclarecimentos

Quanto ao Indicador 1A da Meta 1, apesar de ter sido informado que houve avanços nos anos de 2020 e 2021, não ficou demonstrado o quanto da meta foi atingida visto que era de 100%, portanto, entendemos que as alegações não descaracterizam seu não atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Quanto ao Indicador 3A da Meta 3), embora não faça parte da área de atuação prioritária do ente municipal, as informações prestadas demonstram que estão sendo empreendidos esforços em conjunto com o Governo do Estado para o atingimento da meta. Contudo, considerando que o indicador de resultado ainda está aquém do previsto no plano nacional, entendemos por manter a situação e propomos o acompanhamento até o fim do decênio (2014-2024).

Quanto à Estratégia 7.15A da Meta 7, reconheceram não terem cumprido o prazo, porém informaram que houve avanços. No entanto, não ficou demonstrado o quanto da meta foi atingida visto que a meta era de 100% de disponibilização de internet para uso nos processos de ensino, portanto, entendemos que as alegações não descaracterizam o não atendimento da meta.

Com relação ao Indicador 18B da Meta 18, apesar de que informam que houve o reajuste de 33,24% sobre o piso salarial para os profissionais da educação básica, tal reajuste ocorreu somente no exercício de 2022, de modo que, no exercício de 2021, de acordo com o declarado pela própria Administração (ID 1238184), o piso dos profissionais ainda não estava alinhado ao piso nacional, portanto, consideramos mantida a situação do achado.

Ressaltamos, assim, o papel primordial que tem os Municípios na implantação das políticas educacionais razão pela qual se reconhecemos os esforços empreendidos pela Administração, no entanto, o trabalho elaborado pelo corpo técnico foi conclusivo no sentido de que todo o empenho da gestão ainda não está sendo suficiente, em face dos resultados apresentados que demonstram o não atingimento de algumas metas e indicadores, cabendo assim ao Poder Executivo empenhar-se ainda mais no sentido de planejar, desenvolver, executar e avaliar suas políticas públicas para cumprir com eficiência, eficácia e efetividade as ações e programas destinados a melhorar o cenário da educação local.

2.8.4. Conclusão

Diante do exposto, concluímos que as razões de justificava dos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

2.9. Remessa intempestiva de balancetes mensais ao Tribunal de Contas (Achado A9)

2.9.1. Situação encontrada

O artigo 53 da Constituição Estadual c/c §1º, art. 4º, da Instrução Normativa n. 72/2020 define que os balancetes mensais devem ser remetidos até o último dia do mês subsequente. Assim, na avaliação do cumprimento deste comando verificou-se que a Administração remeteu intempestivamente os balancetes de janeiro a agosto do exercício de 2021.

Imagem 5 - Consulta remessas Sigap

Remessas Enviadas		Legenda:												
		✓	⚠	✖										
		Enviada no prazo	Enviada fora do prazo	Não Enviada										
Esfera, Unidade Gestora		Ano												
Municipal (Esfera) + Prefeitura Municipal de Porto Velho (Unidade Gestora)		2021												
Esfera	NomeEmpresarial	Codigo	janeiro	fevereiro	março	abril	maio	junho	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro
☐ Municipal	☐ Prefeitura Municipal de Porto Velho		⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	✓	✓	✓	✓

Fonte: Sistema Sigap.

Em razão da intempestividade do envio dos balancetes mensais, fica demonstrada a deficiência por parte na administração em seus controles e prazos, o que influencia na boa gestão e governança do município. De maneira que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência que a Constituição do Estado de Rondônia define esses prazos, e desta maneira deveria ter adotado os controles internos mínimos para garantir que as contas anuais e os balancetes fossem enviados dentro do prazo, cumprindo os requisitos mínimos dispostos na Constituição Estadual e Instrução Normativa n. 72/2020.

2.8.2. Esclarecimentos apresentados

O Governo municipal informou (ID 1295969, p. 27-29) que já havia comunicado ao TCE-RO por meio do Ofício n. 249/DEC/SUFIN/SEMFAZ, protocolado em 19.10.2021, os motivos dos atrasos, ocasião em que expôs que foi necessário fazer o reenvio dos balancetes desses meses em razão de correções nos balancetes encaminhados, pois os números estavam consolidados indevidamente com informações de unidades integrantes da Administração Indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Salientou que até então, o Município estava encaminhando as remessas de forma regular, e que a intempestividade foi apontada em razão da necessidade de substituição dos arquivos, considerando o exposto no ofício em referência.

Em seus esclarecimentos, o responsável reconheceu a remessa intempestiva dos balancetes mensais, via SIGAP, todavia, solicita que seja desconsiderado o achado, sendo que a intempestividade não gerou danos ao erário, tampouco dificultou a análise precedida pelo TCE-RO.

2.8.3. Análise dos esclarecimentos

Não houve divergência quanto à situação inicial apontada pela equipe de auditoria, sendo esclarecido que a causa do envio intempestivo das remessas ao Tribunal se deu em razão da necessidade de retificação das informações de balancetes consolidados indevidamente pelo próprio Ente, portanto permanece inalterado o achado de auditoria.

2.8.4. Conclusão

Diante do exposto, concluímos que as razões de justificava dos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes na instrução preliminar (ID 1273416) e Decisão Monocrática – DDR n. 00160/22-GCVCS/TCE-RO (ID 1278729), **opinamos** pela descaracterização das situações encontradas nos achados [A4](#) e [A5](#) e pela manutenção dos achados [A1](#), [A2](#), [A3](#), [A6](#), [A7](#), [A8](#) e [A9](#).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Conselheiro relator Valdivino Crispim de Souza, com o relatório técnico conclusivo e proposta de parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo de Porto Velho do exercício de 2021.

Porto Velho, 6 de dezembro de 2022.

Elaborado por,

(assinado eletronicamente)

Elisson Sanches de Lima

Auditor de Controle Externo – Mat. 560

Supervisionado por,

(assinado eletronicamente)

Luana Pereira dos Santos Oliveira

Técnica de Controle Externo – Mat. 442

Coordenadora da Cecex-2

Em, 6 de Dezembro de 2022



ELISSON SANCHES DE LIMA
Mat. 560
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 6 de Dezembro de 2022



LUANA PEREIRA DOS SANTOS
Mat. 442
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 2