



Proc.: 01602/20

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 01602/2020 ©
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Prestação de Contas
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Cacaulândia
ASSUNTO : Prestação de Contas - Exercício Financeiro de 2019
RESPONSÁVEIS : Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87
Chefe do Poder Executivo Municipal
Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91
Responsável pela Contabilidade
Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04
Controladora Interna
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
SESSÃO : 11ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno, de 8 de julho de 2021

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTAS ANUAIS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE CACAULÂNDIA. EXERCÍCIO DE 2019. TERCEIRO ANO DE MANDATO. EXECUÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL REGULARES. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA LÍQUIDA SUPERAVITÁRIA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS COM A EDUCAÇÃO E COM A SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL ABAIXO DO LIMITE MÁXIMO ESTABELECIDO PELA LRF. REGULARIDADE NO REPASSE FINANCEIRO AO PODER LEGISLATIVO. IMPROPRIEDADES FORMAIS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS, DAS CONTAS. DETERMINAÇÕES LEGAIS. ALERTA. ENCAMINHAMENTO AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA APRECIÇÃO E JULGAMENTO.

1. Os demonstrativos contábeis indicam que o Município aplicou 33,02% (trinta e três vírgula zero dois por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; Gastou com Pessoal o percentual de 46,95% (quarenta e seis vírgula noventa e cinco por cento) quando o permitido é de até 54% (cinquenta e quatro por cento); e repassou 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal.

2. As impropriedades remanescentes:

2.1. Realização de despesa com pessoal no mês de dezembro/2019, sem a prévia emissão de empenho;

2.2. Distorção nas demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais, decorrente da realização de despesa com folha de pagamento, sem prévio empenho;

2.3. Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial.



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

- 2.4. Excessivas modificações na Lei Orçamentária Anual no decorrer do exercício financeiro;
 - 2.5. Arrecadação dos créditos da dívida ativa em percentual abaixo dos 20% (vinte por cento) que a Corte de Contas vem considerando como razoável; e
 - 2.6. Descumprimento parcial (em andamento) de algumas determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, do Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).
3. Restou evidenciado que a execução orçamentária de forma equilibrada, permitiu que o Administrador encerrasse o exercício com lastro financeiro suficiente para saldar os compromissos assumidos até 31.12.2019, mantendo o equilíbrio das contas, em atendimento às disposições inseridas no artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/00.
4. *In casu*, em razão da ausência de impropriedades que possam macular às presentes contas e, considerando que restou evidenciados ao longo deste voto: (i) o cumprimento dos índices constitucionais e legais; (ii) o atingimento das metas de resultado nominal e primário; (iii) a conformidade da execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal (execução orçamentária); (iv) o equilíbrio financeiro das contas; e (v) a consistência do balanço geral, refletindo adequadamente a situação patrimonial e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário, as contas *sub examine*, na jurisprudência desta Corte é pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação, com ressalvas.
5. Precedentes: Acórdãos APL-TC 00566/2017, 00345, 00357 e 00407/2020, proferidos nos autos dos Processos ns. 2386/2017, 1601, 1973 e 1810/2020 - Pleno, Contas Anuais de Governo, referentes aos exercícios de 2016 e 2019, dos Poderes Executivos Municipais de Ouro Preto do Oeste, Alto Paraíso, Buritis e Cujubim, respectivamente, desta relatoria.
6. Determinações para correções e prevenções.
7. Encaminhamento ao Poder Legislativo Municipal para apreciação e julgamento.
8. Arquivamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo as Senhoras Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04, responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, por unanimidade de votos, em:

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



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

I – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, por entender que não houve nenhum prejuízo, pois, mesmo computando o valor não empenhado, ainda assim, o gasto com pessoal no exercício em questão, permaneceria bem abaixo do limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvados os atos e as contas da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:

1.1. Infringência ao disposto nos artigos 15, 16 e 50, incisos I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00 e artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64; pela realização de despesa com pessoal do mês de dezembro 2019, sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), ocasionando, por consequência, inconsistências pontuais nas informações contábeis;

1.2. Utilização de documentação de suporte para a Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018, representando uma defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);

1.3. Alteração orçamentária no percentual de 27,84% (vinte e sete vírgula oitenta e quatro por cento) da dotação inicial, acima, portanto, do limite de 20% (vinte por cento) considerado como razoável pela Corte de Contas;

1.4. Arrecadação dos créditos da dívida ativa em percentual abaixo dos 20% (vinte por cento) que a Corte de Contas vem considerando como razoável; e

1.5. Descumprimento parcial (em andamento) de algumas determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, do Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

II – CONSIDERAR que o Senhor **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, exercício de 2019, à luz dos mandamentos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou, *lato sensu*, uma gestão fiscal responsável.

III – DETERMINAR ao Senhor **Daniel Marcelino da Silva**, atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, ou a quem venha substituir-lhe legalmente, que:

3.1. Determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;

3.2. Evite excessivas alterações no orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e as metas definidos nos instrumentos de planejamento;

3.3. Intensifique as medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

3.4. Edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: (i) critérios para

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; (ii) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e (iii) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual); e

3.5. Adote as providências cabíveis e necessárias visando o cumprimento integral das determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

IV – ALERTAR a Administração Municipal sobre: (i) a necessidade do empenhamento da folha de pagamentos no mês de competência, independente da impossibilidade da sua quitação, para não configurar realização de despesas sem prévio empenho, afrontando o artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/1964; e (ii) as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal. Advertindo que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderá ensejar, *per si*, a reprovação das contas futuras, conforme disposto no Parágrafo 1º, do artigo 16 e *caput*, do artigo 18, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

V - DETERMINAR a exclusão das responsabilidades imputadas na Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0207/2020-GCBAA, das Senhoras Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04, responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, em razão das impropriedades a elas atribuídas serem de caráter formal, sem o condão de macular as contas *sub examine*.

VI – DAR CONHECIMENTO deste acórdão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c o artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

VII - DAR CIÊNCIA do acórdão ao *Parquet* de Contas, na forma regimental.

VIII – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Cacaulândia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Benedito Antônio Alves (Relator); o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, quinta-feira, 8 de julho de 2021.

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO N. : 01602/2020 ©
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Prestação de Contas
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Cacaulândia
ASSUNTO : Prestação de Contas - Exercício Financeiro de 2019
RESPONSÁVEIS : Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87
Chefe do Poder Executivo Municipal
Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91
Responsável pela Contabilidade
Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04
Controladora Interna
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
SESSÃO : 8ª Sessão Telepresencial do Pleno, de 27 de maio de 2021

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Sr. Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo as Sr^{as}. Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04, responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, constituindo o presente feito.

2. O Balanço Geral do Município publicado na forma das disposições insertas na Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00-LRF; nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NCASP; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, inclui o Relatório de Auditoria da Unidade de Controle Interno.

3. A Auditoria empreendida pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, objetiva inferir se o Balanço Geral apresentado representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

4. Observe-se que os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal; na Lei Orgânica do Município; na Lei Complementar Federal n. 101/00-LRF; na Lei Federal n. 4.320/64; nos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA); nos Princípios da Administração Pública; nas Normas Brasileiras de Contabilidade; na Portaria STN n. 437/2012 (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público); e nas Instruções Normativas n. 13/2004, 22/2007, 30/2012 e 39/2013-TCE-RO.

4.1 O escopo da Auditoria foi definido em:



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

1) Opinião sobre o Balanço Geral do Município, quanto aos aspectos patrimoniais e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário.

2) Opinião sobre os resultados apresentados quanto á execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

5. A instrução preliminar do Corpo Instrutivo (ID 978421), destacou alguns achados de auditoria, motivo pelo qual foi emitida a Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0207/2020-GCBAA (ID 979322), chamando aos autos os jurisdicionados Edir Alquieri, Valquiria da Silva Machado, e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, em virtude dos atos praticados no exercício, pela elaboração e encaminhamento das Contas ao Tribunal, pelos lançamentos contábeis e as auditorias internas, em cumprimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, no bojo do devido processo legal.

6. Em atenção aos Mandados de Audiência ns. 596, 597 e 598/2020/DP-SPJ, (ID 979422, 979424 e 979428) os responsabilizados apresentaram suas alegações de defesas e esclarecimentos, acompanhadas da documentação de suporte, consoante se vê da CERTIDÃO (ID 997861).

7. Em seu Relatório de análise de defesa (ID 1001444) o Corpo Instrutivo, após dissecar as alegações de justificativas e documentação correlata, concluiu pela descaracterização do Achado A1 e pela manutenção dos Achados A2, A3, A4 e A5, consoante demonstrado:

Achados de Auditoria	Conclusão/Unidade Técnica
Balanço Geral do Município	Elidida ou Não/Corrigida/etc.
A1. Inconsistência das Informações Contábeis	Elidida
A2. Excesso de alterações Orçamentárias	Não elidida
A3. Execução de despesa com folha de pagamento sem prévio empenho	Não elidida
A4. Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial	Não elidida
A5. Não atendimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas nos exercícios anteriores	Elididas parcialmente

8. Finalizados os trabalhos, a Unidade Técnica (fls. 380/384, ID 1001509), manifestou-se pela reprovação das contas, *in verbis*:

6. Conclusão

Finalizados os trabalhos passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório, e ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, a proposta de parecer prévio sobre as contas do exercício.

Opinião sobre a execução orçamentária

O resultado da avaliação revelou que a alteração do orçamento (créditos adicionais) do período, exceto pelos efeitos das excessivas de alterações orçamentárias, que foi de 27,84% das dotações iniciais, a considerar o limite máximo de 20% que esta Corte de Contas, na esteira de sua jurisprudência, considera como razoável, estão 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.

Quanto aos limites constitucionais, foram executados em conformidade com preceitos constitucionais e legais, em relação às aplicações na Educação (MDE, 33,02% e Fundeb,



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

99,72%, sendo 66,21% na Remuneração e Valorização do Magistério) e na Saúde (20,91%) e ao repasse ao Poder Legislativo (6,86%).

Verificou-se que os Poderes Executivo e Legislativo respeitaram os limites de despesa com pessoal, 46,95% e 2,71%, respectivamente, e no consolidado 49,65%, já considerando neste percentual os valores das despesas com folha de pagamento não empenhadas no exercício no valor de R\$447.846,94.

O município cumpriu a meta de resultado nominal e primária estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019. Além disso, verificou-se a consistência metodológica de ambas as metas pelos métodos acima e abaixo da linha.

O Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 para o endividamento. Além disso, verificou-se que as despesas com investimentos do município foram superiores às receitas de capital, não sendo utilizada receita de capital (operação de crédito e receita de alienação de bens) para financiar despesas correntes.

Verificou-se que a gestão previdenciária do Município do exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial), uma vez que as contribuições e parcelamentos foram repassadas de modo regular e tempestivo.

A Administração executou o orçamento de forma equilibrada, portanto, de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar n. 101/2000, haja vista que as disponibilidades de caixa foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, mesm após conderar no exame os valores das despesas com folha de pagamento não empenhadas no exercício no valor de R\$447.846,94.

Por outro lado, conforme já mencionado neste capítulo, verificou-se a realização de despesa com pessoal do mês de dezembro, do exercício de 2019, no montante de R\$447.846,94, sem a prévia emissão de empenho, portanto, em grave afronta à norma legal prescrita no art. 60, da Lei n. 4.320/64, sendo, nos termos do art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, motivo para emissão de opinião adversa sobre a execução orçamentária.

Desta feita, com base no trabalho descrito neste relatório, devido à relevância da realização de despesas com pessoal sem a prévia emissão de empenho, conforme detalhado no parágrafo “Base para opinião adversa” (**Item 3.2.1**), conclui-se que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, dispostas na Constituição Federal, Lei 4.320/64 e da Lei Complementar 101/2000.

Opinião sobre o Balanço Geral do Município

Quanto à adequada posição patrimonial, financeira e orçamentárias evidenciadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município, devido a relevância da distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal) em face da omissão de transações nos registros contábeis decorrente da não realização de empenho de despesas do exercício de 2019, conforme detalhado no parágrafo “Base para opinião adversa” (**item 4.1.2**), conclui-se que as demonstrações contábeis consolidadas do Município de **Cacaulândia**, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/64, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.



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

Proposta de parecer prévio

Considerando que a realização de despesas sem prévio empenho representa grave afronta às normas financeiras (artigo 60 da Lei n. 4.320/64), e, ainda, de acordo art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, é considerada relevante e com efeito generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário e fiscal.

Considerando que a situação constitui gravíssima irregularidade que afronta aos princípios do planejamento orçamentário, da transparência na gestão pública e da confiabilidade das informações constantes do balanço geral, notadamente porque, afeta na averiguação da real situação financeira do Município, pois o não cômputo das despesas geram distorções sobre as demonstrações contábeis, o que é absolutamente combatido por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que pode ocasionar desequilíbrio das contas pública.

Considerando que o senhor Edir Alquieri, responsável pela governança e gestão do município, agiu negligentemente, ao deixar de praticar ato de ofício e se omitiu à frente da gestão em adotar as medidas administrativas necessárias para a realização do prévio empenho na execução das despesas com pessoal.

Considerando que ato de não empenhar as despesas em seu período de competência distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis, impactando na interpretação do resultado por parte dos usuários da informação.

Considerando que para ser útil como informação contábil, os relatórios financeiros devem representar com fidedignidade os fenômenos econômicos de forma completa, neutra e livre de erro material, e que a omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, tornando os relatórios contábeis inúteis para a tomada de decisão sobre os resultados apresentados pela gestão.

Considerando que a omissão de transações nos registros contábeis (não realização do empenho das despesas no período de competência) representa indícios de manipulação intencional (dolo) no resultado dos relatórios contábeis, e que, os efeitos da situação, isoladamente, são relevantes, em face da inadequação das divulgações nas demonstrações financeiras, e generalizados, ou seja, estão disseminados nos demonstrativos contábeis e relatórios financeiros e gerenciais, o que enseja, nos termos do artigo 12, §2º da Resolução n. 278/2019/TCER-RO, a emissão de opinião adversa sobre o balanço geral do Município.

Ante todo o exposto, com fundamento no artigo 14, inciso I e II, da Resolução nº 278/2019, **propõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do município de Cacaulândia**, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Edir Alquieri, em face das seguintes ocorrências: (i) Infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho; (ii) Distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal) em razão da omissão de transações nos registros contábeis, decorrente da não realização de empenho de despesa com folha de pagamento; (iii) Infringência à jurisprudência desta Corte em face das excessivas modificações na Lei Orçamentária Anual no decorrer do exercício financeiro; (iv) superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial. (sic). (destaques originais).

9. Instado a se manifestar nos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0067/2021-GPGMPC (ID 1018209), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, dissentindo do entendimento da Unidade Técnica, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com ressalvas, das contas prestadas pelo Excelentíssimo Sr. Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício de 2019, com fundamento no artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, *in verbis*:



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

(...)

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do exercício de 2019 do Município de Cacaulândia, prestadas pelo Senhor Edir Alquieri, Prefeito Municipal, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades:

- a) Execução de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$ 447.846,94 em infringência ao disposto artigo 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64, e artigos 15 e 16, da Lei Complementar Federal n. 101/00;
- b) Inconsistência das informações contábeis decorrente da realização de despesas sem prévio empenho, no valor de R\$ 447.846,94, em afronta aos artigos 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64, ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 8ª Edição e aos itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público;
- c) Superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no valor de R\$ 1.383.440,91, decorrente da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);
- d) Excessiva alteração orçamentária (27,84% da dotação inicial), dissonante do limite de 20% estabelecido pela Corte como razoável;
- e) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, cuja esforço na recuperação (R\$ 350.203,91) alcançou 17,03% do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), percentual ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável;
- f) não atendimento das determinações proferidas pela Corte de Contas nos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

II - pelo encaminhamento de determinação ao atual Prefeito, ou seu sucessor, para que implemente e comprove nas contas subsequentes as seguintes providências:

- a) determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;
- b) se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência;
- c) intensifique e aprimore a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;
- d) edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo:
 - d.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa;
 - d.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e
 - d.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual);



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

e) dê cumprimento integral às determinações lançadas nos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, exarado no Processo n. 01688/17, cujo atendimento e consequências de eventual descumprimento deverão ser sindicados nas contas do exercício seguinte (2020);

f) adote providências que culminem no atendimento integral e no acompanhamento e informação pela Controladoria Geral do Município, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), das medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

III - pela expedição dos seguintes alertas ao atual Prefeito ou seu sucessor, no sentido de que:

a) independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar tempestivamente a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure realização de dispêndios sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/1964, sob pena de emissão de parecer prévio desfavorável, em caso de reincidência;

b) atente para as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal, notadamente das que serão consignadas na decisão final destes autos, bem como fique advertido de que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderão ensejar, de per si, a reprovação das contas a partir do exercício seguinte (2020). (sic). (destaque original).

10. É o sucinto relatório.

VOTO CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Ressalte-se, por oportuno, que a análise das contas *sub examine* limita-se aos aspectos estritamente contábeis do exercício financeiro de 2019, onde se verifica os tópicos laborados pela Unidade Técnica, relativamente à normalidade e a conformidade dos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais com os preceitos preconizados pela contabilidade pública, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares, pertinentes aos gastos com a educação, saúde e pessoal, promovidos pela Administração, além da verificação da regularidade no repasse ao Poder Legislativo Municipal, a regularidade nos repasses das contribuições previdenciárias, e se ocorreu equilíbrio orçamentário-financeiro.

1. Do Orçamento e Alterações

1.1. A projeção da receita, para o exercício de 2019, no montante de R\$19.979.723,68 (dezenove milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e oito centavos), foi considerada inviável, por meio da DM-GCBAA-TC 0251/18, proferida nos autos do Processo n. 3.301/18. No entanto, verifica-se que o Município alcançou uma arrecadação no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos), bem superior ao montante projetado pelo TCE-RO e pelo próprio Município. Assim, apesar de ter sido considerada inviável, a arrecadação efetiva superou a planejada, atendendo ao princípio do equilíbrio econômico do orçamento.



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

1.2. A Lei Municipal n. 853/2018, estimou a receita e fixou a despesa do Município, no montante de R\$19.979.723,68 (dezenove milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e oito centavos), exatamente o valor projetado e considerado inviável por esta Corte de Contas, porém arrecadada acima da estimada.

1.3. No transcorrer do exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$5.904.799,01 (cinco milhões, novecentos e quatro mil, setecentos e noventa e nove reais e um centavo), alterando a dotação inicial para o montante de R\$25.884.522,69 (vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e sessenta e nove centavos), consoante demonstrado:

ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO INICIAL	VALOR (R\$)
Dotação Inicial (Créditos Ordinários)	19.979.723,68
(+) Créditos Suplementares	6.446.744,39
(+) Créditos Especiais	5.021.183,40
(=) Créditos Extraordinários	0,00
(-) Anulações de Créditos	5.563.128,78
(=) Autorização Final da Despesa	25.884.522,69
(-) Despesa Empenhada	21.572.306,06
(=) Saldo de Dotação	4.312.216,63

Fonte: Balanço Orçamentário, Quadro das Alterações Orçamentárias (TC-18) e Demonstrativos Técnicos (fls. 348/350, ID 1001509).

1.4. Para suportar a abertura dos referidos créditos utilizou-se o “superávit financeiro”, no valor de R\$2.908.157,62 (dois milhões, novecentos e oito mil, cento e cinquenta e sete reais e sessenta e dois centavos); o excesso de arrecadação de R\$1.361.293,86 (um milhão, trezentos e sessenta e um mil, duzentos e noventa e três reais e oitenta e seis centavos); a “anulação de dotação”, no valor de R\$5.563.128,78 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e três mil, cento e vinte e oito reais e setenta e oito centavos); e os “recursos vinculados” (Convênios), no montante de R\$1.635.347,53 (um milhão, seiscentos e trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e sete reais e cinquenta e três centavos), conforme demonstrado:

RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	VALOR (R\$)
- Superávit Financeiro	2.908.157,62
- Recursos de Excesso de Arrecadação	1.361.293,86
- Anulações de Dotações	5.563.128,78
- Operações de Créditos	0,00
- Recursos Vinculados	1.635.347,53
TOTAL	11.467.927,79

Fonte: Anexo TC 18 e Relatório Técnico (fls. 348/350, ID 1001509).

1.5. Extrai-se dos demonstrativos técnicos (fl. 336, ID 1001509) que a receita arrecadada, no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) superou em R\$4.312.216,63 (quatro milhões, trezentos e doze mil,



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

duzentos e dezesseis reais e sessenta e três centavos) a despesa empenhada no exercício, demonstrando equilíbrio orçamentário e financeiro.

2. Da Receita

2.1. A receita arrecadada, no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos), ficou R\$57.813,25 (cinquenta e sete mil, oitocentos e treze reais e vinte e cinco centavos) abaixo da dotação autorizada final, no valor de R\$25.884.522,69 (vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e sessenta e nove centavos), assim demonstrada:

RECEITA POR FONTES	VALOR (R\$)
Receitas Correntes	24.518.456,03
Receita Tributária	1.314.149,05
Receita de Contribuições	1.808.410,56
Receita Patrimonial	2.528.157,66
Receita de Serviços	11.450,24
Transferências Correntes	18.810.086,94
Outras Receitas Correntes	46.201,58
Receita de Capital (Transferências de Capital)	1.308.253,41
Receita Arrecadada	25.826.709,44

Fonte: Relatório Técnico (fl. 336, ID 1001509).

2.2. As Fontes de Receitas mais expressivas na composição da Arrecadação Total são às Transferências Correntes e a Receita Patrimonial, com participação, em valores relativos de 72,83% (setenta e dois vírgula oitenta e três por cento) e 9,79% (nove vírgula setenta e nove por cento), respectivamente.

3. Da Receita de Dívida Ativa

3.1. Representando 17,03% (dezessete vírgula zero três por cento) do montante inscrito, abaixo, portanto, dos 20% (vinte por cento) que a Corte de Contas vem considerando como razoável, a exemplo do exercício anterior é considerada inexpressiva, demonstrando fragilidade na política de cobrança e arrecadação dos créditos inscritos a esse título, devendo se determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que, em articulação com a Procuradoria Geral e a Secretaria de Fazenda, promovam os estudos necessários visando à edição de normas a permitir a utilização do instrumento de protesto para cobrança de créditos da dívida ativa municipal, nos termos insertos na Lei Federal n. 9.492/1997, Lei Estadual n. 2.913/2013 e no Ato Recomendatório Conjunto desta Corte de Contas e Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

3.2. Impende salientar que o gestor municipal em conjunto com a Procuradoria Jurídica deve envidar esforços para a cobrança judicial e extrajudicial dos créditos tributários inscritos na DA, sob pena de responsabilização na forma da legislação aplicável à espécie.

3.3. A cobrança judicial é condição necessária para evitar-se a prescrição das cartulas (CDAs). Extrajudicialmente, importante registrar que existem experiências positivas pelo protesto das CDAs, a exemplo da ação desencadeada recentemente pelo Estado de Rondônia. É certo que tal providência depende de Lei Municipal e mesmo assim haviam decisões díspares sobre a matéria nos Tribunais Pátrios. Contudo, milita favorável, jurisprudencialmente tratando, o fato de a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão unânime, ter admitido o protesto da Certidão da Dívida



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

Ativa (CDA), título executivo extrajudicial da Fazenda Pública utilizado para o ajuizamento de execução fiscal, cujo *decisum* altera jurisprudência sobre o tema. Impende registrar, ainda, ante a ineficiência na cobrança da dívida ativa, que se faz necessário proceder determinações ao gestor para que implemente as ações contidas no “Ato Recomendatório Conjunto”, celebrado pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, Corregedoria Geral de Justiça, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público de Contas.

4. Da Despesa

4.1. A despesa empenhada no exercício atingiu o montante de R\$21.572.306,06 (vinte e um milhões, quinhentos e setenta e dois mil, trezentos e seis reais e seis centavos). Desta, as Correntes absorveram 90,20% (noventa vírgula vinte por cento) e as de Capital 9,80% (nove vírgula oitenta por cento).

4.2. As despesas com Pessoal e Encargos absorveram 54,41% (cinquenta e quatro vírgula quarenta e um por cento) e Outras Despesas Correntes atingiram 35,69% (trinta e cinco vírgula sessenta e nove por cento).

5. Dos Restos a Pagar

5.1. Os demonstrativos contábeis e a instrução técnica (fls. 341/342, ID 1001509) contabilizam “restos a pagar”, no valor de R\$1.847.743,23 (um milhão, oitocentos e quarenta e sete mil, setecentos e quarenta e três reais e vinte e três centavos), representando 8,56% (oito vírgula cinquenta e seis por cento) da despesa empenhada no exercício, revelando uma razoável performance da execução orçamentária, considerando a existência de saldo financeiro suficiente para suportá-los. Destacando-se, por oportuno, que a apresentação dos saldos de restos está composta apenas pelos valores inscritos em cada exercício.

6. Da Receita e Despesa com Educação

6.1. As receitas, no valor de R\$15.122.580,29 (quinze milhões, cento e vinte e dois mil, quinhentos e oitenta reais e vinte e nove centavos) computadas para os gastos com a MDE, apresentaram-se da seguinte forma:

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Total Geral de Impostos – Educação	15.122.580,29
Mínimo de 25% das Receitas	3.780.645,07
Valor efetivamente aplicado	4.994.099,62
Percentual	33,02%

Fonte: Demonstrativo do Corpo Técnico (fl. 351, ID 1001509).

6.2. O demonstrado indica que a municipalidade aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o percentual de 33,02% (trinta e três vírgula setenta e dois por cento), em cumprimento às disposições insertas no artigo 212, da Constituição Federal que estabelece o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento).

6.3. Os dados extraídos dos demonstrativos técnicos (fl. 351, ID 1001509), indicam gastos com a Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério, no percentual de 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) do montante computado para tal fim, cumprindo com as



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

determinações inseridas no artigo 60, XII, do ADCT, da Constituição Federal e o artigo 22, parágrafo único e incisos, da Lei Federal n. 11.494/2007 e o restante em outras despesas do FUNDEB.

7. Da Aplicação dos Recursos da Saúde

7.1. Dos dados extraídos do Relatório Técnico (fls. 351/652, ID 1001509), infere-se que a municipalidade gastou com “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, o montante de R\$3.047.278,76 (três milhões, quarenta e sete mil, duzentos e setenta e oito reais e setenta e seis centavos), correspondendo a 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) das receitas computadas para tal finalidade, qual seja: R\$14.576.549,91 (quatorze milhões, quinhentos e setenta e seis mil, quinhentos e quarenta e nove reais e noventa e um centavos), atendendo, portanto, às disposições inseridas no art. 77, inciso III, do ADCT, da Constituição Federal, c/c o artigo 7º, da Lei Complementar Federal n. 141/2012, que estabelecem uma aplicação mínima de 15% (quinze por cento).

8. Dos Repasses ao Poder Legislativo

8.1. De acordo com a demonstração do Corpo Instrutivo (fls. 352/353, ID 1001509), o Poder Executivo repassou ao Legislativo o montante de R\$951.776,44 (novecentos e cinquenta e um mil, setecentos e setenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), representando 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) das receitas efetivamente apuradas no exercício anterior, no valor de R\$13.883.734,56 (treze milhões, oitocentos e oitenta e três mil, setecentos e trinta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), atendendo, assim, ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal, com a nova redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 25/00 e 58/09, que estabelecem, no caso, o limite de 7% (sete por cento).

9. Do Equilíbrio Orçamentário e Financeiro

9.1. O Resultado Financeiro, demonstrado (fls. 355/358, ID 1001509), infere que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42, da Lei Complementar Federal n. 101/00, senão vejamos:

Tabela - Memória de cálculo apuração das Disponibilidades por Fonte

Identificação dos recursos	Vinculados(I)	Não vinculados(II)	Total(III)=(I+II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	1.026.682,76	5.028.213,57	6.054.896,33
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	-	-	-
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	13.951,67	166.088,03	180.039,70
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	12.745,05	528.841,37	541.586,42
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	-	47.540,70	47.540,70
Demais Obrigações Financeiras (e)	113.491,08	-	113.491,08
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	886.494,96	4.285.743,47	5.172.238,43
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	84.102,25	1.154.508,34	1.238.610,59
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h)=(f-g)	802.392,71	3.131.235,13	3.933.627,84
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	-	-	-
Subavaliação das obrigações financeiras - Folha não contabilizada (j)	261.120,44	186.726,5	447.846,94
Superavaliação de Caixa (k)	-	-	-
Disponibilidade de Caixa apurada (l)=(h+i-j-k)	541.272,27	2.944.508,63	3.485.780,90

Fonte: SIGAP e Análise Técnica (fls. 355/358, ID 1001509).

9.1.1. Os exames por fontes de recursos, laborados pelo Corpo Instrutivo, revelaram a existência de fontes vinculadas deficitárias, conforme detalhado a seguir:

Tabela – Identificação das fontes de recursos com insuficiência financeira

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Descrição da fonte de recursos	Valor (em R\$)
(03.01.46) Recursos da Educação no Ensino Fundamental	-186.726,50
(06.12.36) Transferência de Convênios da União	-58.284,70
(03.27.07) Piso de Atenção Básica – PAB	-6.854,69
(03.27.16) Média Alta Complexidade - MAC	-24.195,97
(06.13.37) Transferência de Convênios do Estado	-4.118,70
(03.92.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	-19.216,65

Fonte: SIGAP

9.1.2. Após o levantamento dos resultados por fonte e identificação das fontes vinculadas deficitárias, verificamos se nas fontes ordinárias (fontes de recursos livres ou não vinculados) havia saldo suficiente para cobrir o déficit apresentado nas fontes de recursos vinculados, conforme detalhado a seguir:

Tabela – Memória de cálculo da avaliação da disponibilidade financeiro (por fonte de recurso)

Descrição	Valor (R\$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	541.272,27
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	- 299.397,21
Resultado (c) = (a + b)	241.447,68
Situação	Suficiência financeira

9.1.3. Conforme demonstrado no quadro acima pelo Corpo Instrutivo (fls. 355/358, ID 1001509), o total dos recursos não vinculados foi suficiente para cobertura das fontes vinculadas deficitárias, de modo que ao final do exercício ainda restaram disponibilidades livres no montante de R\$241.447,68, mesmo após considerar no exame as despesas com folha de pagamento não empenhada no exercício. Dessa forma, *“concluimos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionados para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000”*.

10. Do Resultado Patrimonial

10.1. O Saldo Patrimonial (**ATIVO REAL LÍQUIDO**) do exercício anterior, no valor de R\$27.930.068,78 (vinte e sete milhões, novecentos e trinta mil, sessenta e oito reais e setenta e oito centavos), menos o “resultado patrimonial do exercício” atual (**DÉFICIT**), no valor de R\$788.553,78 (setecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e setenta e oito centavos), menos os “ajustes de exercícios anteriores”, no valor de R\$8.894.976,24 (oito milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, novecentos e setenta e seis reais e vinte e quatro centavos), consigna o novo Saldo Patrimonial (**ATIVO REAL LÍQUIDO**), no montante de R\$18.246.538,76 (dezoito milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e oito reais e setenta e seis centavos), o qual confere com o registrado no Balanço Patrimonial - Anexo 14 (ID 900105).

11. Limite de Endividamento; Regra de Ouro e a Preservação do Patrimônio Público

11.1. O Corpo Instrutivo (fls. 360/362, ID 1001509) demonstra que o Município não possuía ao final de 2019 “Dívida Consolidada Líquida”, estando, portanto, em consonância com o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001. Além do controle do endividamento, a conformidade na execução do orçamento de capital prevê a preservação do patrimônio público, com vedação ao desinvestimento de ativos e bens para gastar com despesas correntes (LRF, artigo 44). Observe-se, por outro lado, que as despesas de capital do município foram superiores às receitas de



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

capital, dessa forma, conclui-se que foi utilizada a totalidade da receita de capital, para o propósito a que se destinava que é a aquisição de bens de capital, bem como, foram observadas as regras de preservação do patrimônio público e “regra de ouro”.

12. Da Gestão Fiscal

12.1. Os dados constantes dos autos de monitoramento da Gestão Fiscal (Processo n. 2.240/19 – Anexo); o Relatório Técnico conclusivo sobre as contas anuais, levado a efeito pelo Corpo Instrutivo; e o Parecer Ministerial, permitem inferir que o Poder Executivo Municipal de Cacaulândia realizou uma gestão fiscal responsável, pois atingiu as metas de resultado nominal e primário; manteve o gasto com pessoal abaixo do limite máximo permitido; e encerrou o exercício de 2019 com lastro financeiro suficiente para saldar os compromissos assumidos até o final do exercício, demonstrado perfeito equilíbrio das contas *sub examine*, em atenção as disposições insertas no artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/00.

13. Fluxo de Caixa

13.1. Examinando a Demonstração apresentada, verifica-se que o Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício de 2019, apresentou geração líquida de caixa e equivalentes suficientes para contrair novas despesas, mantendo equilibrada as finanças públicas do Município.

14. Liquidez Corrente/Geral e Endividamento

14.1. Os demonstrativos técnicos (fls. 344/345, ID 1001509) revelam que o Município possui, para cada real de compromisso de curto prazo o valor de R\$14,02 (quatorze reais e dois centavos). Indica que para cada um real de compromisso de curto e longo prazo disponibiliza R\$1,20 (um real e vinte centavos). Infere, também que o capital de terceiros (passivo exigível) representa apenas 57% (cinquenta e sete por cento) do Ativo Total, ressaltando, por oportuno, que na composição deste indicador se encontra a provisão para reserva matemática (passivo atuarial).

15. Da Gestão Previdenciária

15.1. Quanto à conformidade ou não do cumprimento do artigo 40, da Constituição Federal, o Corpo Instrutivo (fl. 353, ID 1001509), demonstra que “o município cumpriu com suas obrigações de repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, de pagamento da contribuição patronal e de pagamento dos parcelamentos”, e que “a gestão previdenciária do Município no exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial)”.

16. Do Controle Interno

16.1. O Órgão de Controle Interno deve em sua atuação cotidiana e, sobretudo, por ocasião da elaboração de seu relatório, do certificado e do parecer de auditoria, avaliar e emitir pronunciamento conclusivo não apenas sobre os aspectos legais, mas também sobre os atos de gestão, avaliando-os sob os aspectos da eficiência, economicidade e eficácia no emprego dos recursos públicos, com base em indicadores de desempenho tecnicamente contemplados para essa finalidade.

16.2. Depreende-se do dispositivo estabelecido no artigo 74, da Constituição Federal que a atuação do Controle Interno deve zelar tanto pela execução das atividades planejadas quanto pela avaliação e controle dos seus resultados.



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

16.3. A Unidade de Controle Interno encaminhou o relatório de auditoria com parecer sobre as contas anuais (ID 900101), em obediência ao disposto no artigo 9º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 154/96; o certificado de auditoria com parecer, atestando a regularidade com ressalvas, das contas; e o pronunciamento da autoridade superior atestando ter tomado conhecimento dos fatos, cumprindo, dessa forma, em tese, o disposto no artigo 49, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

16.3.1. Observe-se que o Controle Interno, dentro de suas limitações, conseguiu acompanhar e informar ao Administrador sobre algumas falhas formais ocorridas durante o exercício, demonstrando ter desempenhado satisfatoriamente o seu mister constitucional.

17. Impende registrar que, segundo a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, os atos de gestão praticados no exercício financeiro de 2019, não foram objeto de Auditoria por não constar da programação estabelecida por este Tribunal e, de acordo com o sistema informatizado do Tribunal, não tramitam procedimentos que impeçam a análise das presentes contas. Dessa forma, esta análise fica restrita aos documentos encaminhados pelo jurisdicionado, o que não obsta, em absoluto, a atuação desta Corte de Contas em seu inafastável mister constitucional para apurar eventuais irregularidades que, *opportune tempore*, sejam trazidas à baila, relacionadas ao exercício *sub examine*.

18. A metodologia utilizada pelo Corpo Instrutivo da Corte, quando da análise das contas de governo, inclui a realização de auditorias em áreas de vital relevância, como a auditoria financeira que possibilita extrair das contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, um conjunto de dados e resultados num cenário abrangente da conjuntura fiscal e orçamentária do ente, permitindo que o relatório conclusivo emitido pela Unidade Técnica (ID 1001509) contenha os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à observância dos mandamentos constitucionais, legais e regulamentares, na execução do orçamento e na fidedignidade do Balanço Geral do Município que representa a situação financeira em 31.12.2019.

18.1. A apreciação das Contas de Governo, prestada anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio será realizada em até 240 (duzentos e quarenta dias) a contar do seu recebimento, quando identificadas, na exordial, distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas, nos termos do artigo 50, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas. Oportunizando-se aos agentes responsabilizados, o direito do contraditório e da ampla defesa por meio de audiência, na forma do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o que se fez nas presentes Contas.

19. Primeiramente, constata-se desarmonia nas conclusões das manifestações do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas. O Corpo Técnico concluiu pela desaprovação, por supor que à ausência de empenhamento prévio das despesas com pessoal, pertinentes ao mês de dezembro de 2019, seria motivo suficiente para rejeição das contas, enquanto o Órgão Ministerial opinou pela regularidade com ressalvas, por entender que a falha não está dotada de gravidade suficiente para ensejar à emissão de parecer prévio pela reprovação, considerando que, apesar da atipicidade do caso, as despesas com pessoal ficaram dentro do limite legal e as contas estão em perfeito equilíbrio orçamentário e financeiro.

19.1. Observe-se que a proposta de encaminhamento defendida pela Unidade Técnica, de emitir parecer prévio contrário a aprovação das contas em questão, foi técnica e juridicamente contrariada pelo *Parquet* de Contas em seu Parecer n. 0067/2021-GPGMPC, da lavra do Preclaro



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

Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros.

20. Passo à análise do mérito e, de plano, registro a convergência *in totum* desta relatoria com a manifestação apresentada pelo Ministério Público de Contas, consoante será delineado adiante.

21. *Ab initio*, entendo que o Parecer do *Parquet* de Contas, encontra-se suficientemente fundamentado, conforme os ditames da ordem jurídica pátria e das normas que regem a matéria, razão pela qual em prestígio aos princípios da economicidade, eficiência, e razoável duração do processo, e com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, valho-me da técnica da motivação *aliunde* ou *per relationem*, a qual encontra guarida tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, para transcrever *inlitteris* excerto do Parecer Ministerial n. 0067/2021-GPGMPC (ID 1018209), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros:

Como dito, a relatoria oportunizou aos responsáveis a apresentação de defesa acerca de 05 (cinco) falhas, especialmente quanto à ausência de empenhamento prévio das despesas com pessoal referentes ao mês de dezembro de 2019, que remanesceu da análise de esclarecimentos e ensejou o entendimento técnico pela indicação de rejeição das contas.
(...)

Em face desses resultados a unidade técnica sugeriu a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, registrando, em especial, a infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho e a consequente distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal), entre outras considerações.

Diversamente, a opinião do Ministério Público de Contas é no sentido de que as contas, pelos fundamentos adiante expendidos, estão a merecer parecer prévio pela regularidade com ressalvas em razão das falhas remanescentes das justificativas e de outra falha de menor calibre ofensivo (arrecadação dos créditos da dívida ativa inferior a 20% do saldo inicial), como se verá mais à frente.

Pois bem.

Em sede de justificativas (Doc. n. 1278/21) a Administração admitiu que deixou de efetuar o devido reconhecimento das despesas, todavia, corrigiu o valor da falha para R\$ 447.846,94.

Além disso, argumentou que tal situação ocorreu no final do exercício, em razão de ausência de autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar e da indisponibilidade de recursos financeiros, vez que dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos, os quais foram creditados apenas no último dia útil bancário do mês de dezembro de 2019.

Ademais, alegou que, à época, o Poder Legislativo já se encontrava em recesso para autorizar crédito adicional por excesso de arrecadação, mas que no início do mês de Janeiro de 2020 teria sido efetuado o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019.

Ao analisar esses argumentos defensivos, o corpo técnico confirmou o descumprimento aos artigos 15, 16 e 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, bem como ao artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/64, tendo corrigido o valor da falha para R\$ 447.846,94.

Como é cediço, o empenho da despesa deve ocorrer previamente à sua realização, pelo regime de competência, ainda que a data fixada para pagamento alcance outro exercício financeiro, hipótese em que o montante de despesa já realizada (liquidada), deverá ser inscrito em restos a pagar, com fundamento nos artigos 36 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964.

Nada obstante estar configurada a falha, trago à colação dois quadros representativos das despesas com pessoal do Poder Executivo. O primeiro, extraído da Gestão Fiscal (fl. 86,

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

ID 915638), mostra as despesas com pessoal (R\$10.216.062,48), sem a inclusão das despesas omitidas, na proporção de gastos com pessoal de 44,97% da RCL. O segundo, extraído do relatório conclusivo (fl. 31, ID1001509), apresenta as despesas com pessoal (R\$10.663.909,42) já consideradas as despesas omitidas, alcançando a proporção ajustada de 46,95% da RCL.

(...)

Este conjunto de dados indica que, independentemente do cômputo dos R\$ 447.846,94, o total despendido pelo Poder Executivo com despesas de pessoal permaneceu abaixo do limite legal (54%), consoante estipulado na LRF.

Assim, em razão da neutralização dos efeitos da infringência no cômputo da despesa com pessoal, este órgão ministerial entende que a impropriedade não deve ocasionar a emissão de juízo de reprovação das contas, pois remete a erro técnico-operacional, não tendo a falha sido perpetrada com a intenção de mascarar a extrapolação ao limite legal das referidas despesas.

Para além dessa conclusão, outro ponto importante também precisa ser analisado, vez que a ocultação de passivos pode ter a intenção de mascarar resultados financeiros deficitários.

Sob esse aspecto, verifica-se no relatório conclusivo que, após o cômputo das despesas omitidas na aferição do **resultado financeiro**, a Municipalidade continuou a demonstrar o equilíbrio financeiro preconizado no artigo 1º, §1º, da LRF.

(...)

Como se depreende da análise técnica empreendida por fontes de recurso, após consideradas na apuração do resultado financeiro as despesas com pessoal não empenhadas, 4 restou evidenciada a existência de superávit financeiro na ordem de R\$ 241.447,68, o que reforça o entendimento de que o não empenhamento de parte das despesas com pessoal consistiu em mera falha formal, sem qualquer intenção de maquiar as contas.

Ante a essas constatações, considero que a falha não está dotada de gravidade suficiente para dar azo à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, pois ao analisar as especificidades do caso, verifica-se que as despesas com pessoal ficaram dentro do limite legal e que as contas públicas estão em equilíbrio.

Isso posto, considero que a emissão de juízo desfavorável às contas, em razão da infringência, dado o contexto de baixa lesividade verificado no caso concreto, mostrar-se-ia ofensivo ao princípio da razoabilidade, notadamente porque tal falha, como visto, não trouxe maiores consequências à gestão.

Nada obstante, quanto às distorções contábeis provocadas pelo não empenhamento prévio de despesas, assiste razão à equipe técnica por considerá-la relevante, eis que representou 1,73% da receita arrecadada. Contudo, divirjo da opinião de que seus efeitos são generalizados, dado que não vislumbrei – e aqui me socorro da assessoria do gabinete versada em contabilidade pública – comprometimento à correta interpretação sobre as demais afirmações apresentadas no Balanço Geral do Município.

Diante do exposto, tendo em vista que, no caso concreto, a falha perpetrada pela Administração não possui alto poder ofensivo, as contas do Município de Cacaulândia devem, a despeito do entendimento do preparado corpo técnico da Corte, com as devidas vênias, receber manifestação favorável à aprovação com ressalvas.

Por fim, esta Procuradoria-Geral de Contas acompanha o entendimento técnico quanto à expedição de alerta ao gestor no sentido de que, independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a necessária e tempestiva reserva da dotação orçamentária (empenho), para que não se configure realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelas disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 (ID 1001509).



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

Necessário também chamar a atenção, por sua relevância, para outra falha mencionada pela equipe técnica consistente na “Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemáticas”, no valor de R\$ 1.383.440,91, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019).

Também neste caso, cabe a oposição de ressalvas, sem prejuízo da expedição de determinação à Administração para “que determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõem o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município.”

Demais disso, constatou-se que as alterações do orçamento inicial, realizadas por meio dos créditos adicionais somaram o valor de valor de R\$ 5.563.128,78, sendo a totalidade correspondente a fontes previsíveis (anulação de despesa), o que equivale a 27,84% do orçamento inicial.

Esse resultado não é consentâneo com o posicionamento dessa egrégia Corte de Contas, por exceder o limite máximo de 20% que, na esteira de sua jurisprudência, considera-se como razoável.

Instados os responsáveis a se manifestar acerca desta falha, os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para descaracterização do achado, vez que se limitaram a defender que não descumpriram o limite legal de alterações orçamentárias previsto na LOA/2019 do Município (Lei n. 853/2018), por meio da abertura de créditos suplementares, sem observar que o apontamento não se referia a este tipo de falha, mas àquela acerca da excessiva alteração do orçamento durante a sua execução, o que acaba desvirtuando o planejamento previamente estabelecido.

Como cediço, para que o orçamento anual seja efetivo, no que toca ao cumprimento dos objetivos traçados no ciclo orçamentário, deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir as ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações excessivas em meio à sua execução, sob pena de desvirtuar a programação orçamentária.

Nesse passo, necessária a oposição de ressalvas quanto ao ponto, seguida da determinação para que a Administração se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Quanto à gestão da dívida ativa, conforme antes mencionado, verifica-se que a correspondente arrecadação no exercício de 2019 representa 17,03% (R\$ 350.203,91) do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), conforme se extrai de Nota Explicativa aposta no Balanço Patrimonial (ID 900105), proporção ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável, caracterizando falha na arrecadação de créditos da dívida ativa.

Todavia, o histórico da recuperação de créditos da dívida ativa no Município de Cacaulândia revela que, embora não tenha alcançado os 20%, houve melhoria da gestão sob tal aspecto.

Calha ressaltar que o Ministério Público de Contas vem reiteradamente pugnando por uma maior rigidez da Corte de Contas em relação à análise do esforço na recuperação de créditos da dívida ativa, por entender que esses recursos são indisponíveis e fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais, não se justificando a baixa efetividade observada ao longo dos anos no tocante ao ingresso de tais recursos nos cofres da municipalidade.

Assim, para além da inclusão de ressalva pela baixa arrecadação da dívida ativa, deve ser também determinado ao gestor que continue adotando medidas efetivas visando a



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

intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos em tal conta, alertando os responsáveis de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, per si, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.

(...)

A determinação sugerida pelo corpo técnico afigura-se mui pertinente, pois a recuperação de tais créditos é fundamental para incremento das receitas tributárias e de contribuições, de modo que, repise-se, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser reforçadas pelo Chefe do Executivo.

Cabe ainda destacar que, em capítulo específico de seu relatório (capítulo 5), a unidade técnica anotou que não houve cumprimento de algumas determinações exaradas por este Tribunal de Contas referentes aos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

Nesse passo, além das ressalvas decorrentes de tais descumprimentos, cabe alertar ao atual gestor para que atente para o cumprimento integral das determinações proferidas pela Corte, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Cabe, ainda, alertar à Controladoria Geral do Município, para que, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), examine e informe acerca das medidas adotadas pela Administração quanto a todas as recomendações e determinações dispostas nas decisões expedidas pelo Tribunal, inclusive quanto à decisão a ser prolatada nestes autos, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96.

Por fim, insta destacar que a unidade de Controle Interno Municipal, examinando as contas, concluiu que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (ID 900101).

Quanto aos demais pontos, dada a natureza específica da matéria contábil, esta Procuradoria-Geral de Contas assente com o entendimento do corpo técnico constante no relatório conclusivo (ID 1001444). (sic). (destaques originais).

22. Por entender pertinentes, para robustecer a tese de que a realização de despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, sem o devido prévio empenhamento, causando, por consequência, inconsistências pontuais nas demonstrações contábeis, não consiste, *per si*, no caso concreto, motivo para rejeição de contas, teço alguns comentários.

23. Observe-se, por oportuno, que, após ser chamado aos autos, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, no bojo do devido processo legal, insculpidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, a Administração Municipal, em suas alegações de defesa (doc. n. 1278/21, ID 996897), reconheceu que deixou de efetuar o prévio empenhamento das despesas com pessoal, no mês de dezembro de 2019, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), em razão de no “*final do exercício financeiro, o município não dispunha de autorização para abertura de crédito adicional suplementar por anulação de saldo de dotação, previsto na LOA/2019 e suas alterações, pois devido à falta de recursos financeiros, essa Administração dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos os quais foram creditados no último dia útil bancário do mês 12/2019, porém, o Poder Legislativo, já se encontrava de recesso para autorizar Crédito Adicional por excesso de Arrecadação, motivo pelo qual fomos obrigados a empenhar parcialmente a folha 12/2019, porém no início do mês de Janeiro*”



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

efetuamos o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019”.

23.1. Argumentou também que *“pode ter cometido um erro formal, mas, sempre prezando pelo bem estar dos Servidores Públicos e da população, não causando nenhum dano ao erário, nem tampouco causando prejuízos à análise das contas em comento, uma vez que tal ato fora evidenciado no Balanço Patrimonial enviado a esta Corte”.*

24. Ao examinar os argumentos defensivos, o Corpo Instrutivo invocando, em especial, a ausência de empenhamento da despesa com pessoal pertinente ao mês de dezembro de 2019, no valor de R\$ 447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), como motivo suficiente para rejeição de contas, manifestou-se por sua reprovação.

25. Divergindo da Unidade Técnica, o *Parquet* de Contas analisou os argumentos defensivos e a documentação de suporte ofertados pela defesa, enfrentou o mérito da questão, explicou que *“o empenho da despesa deve ocorrer previamente à sua realização, pelo regime de competência, ainda que a data fixada para pagamento alcance outro exercício financeiro, hipótese em que o montante de despesa já realizada (liquidada), deverá ser inscrito em restos a pagar, com fundamento nos artigos 36 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964”* e, alfin opinou pela regularidade, com ressalvas, das presentes Contas, por entender que não houve nenhum prejuízo, pois, mesmo computando o valor não empenhado, ainda assim, o gasto com pessoal no exercício em questão, permanecerá bem abaixo do limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. Como relação às distorções nos demonstrativos contábeis, o próprio Corpo Instrutivo (fls. 355/358, ID 1001509), demonstra que os recursos não vinculados foram suficientes para cobertura das fontes vinculadas deficitárias, de modo que ao final do exercício ainda restaram disponibilidades livres no montante de R\$241.447,68 (duzentos e quarenta e um mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e sessenta e oito centavos), e que: *“mesmo após considerar no exame as despesas com folha de pagamento não empenhada no exercício, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionados para a análise, “as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000”*, indicando que o ato falho em testilha, não causou nenhum dano à administração municipal e nem prejuízo à análise das contas em apreço.

26.1. Nesse passo, discordo do entendimento da Unidade Técnica de que o não empenhamento da despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), tenha acarretado tantas imperfeições contábeis no Balanço Geral do Município, por entender que o sistema contábil, não obstante algumas distorções apresentadas nas peças contábeis e demonstrativos integrantes das contas, ocasionadas pelo não empenhamento da despesa citada alhures, possibilitou ao gestor a tomada de decisões, tanto é, que o Ente aplicou 33,02% (trinta e três vírgula zero dois por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; repassou 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal; e promoveu a manutenção dos gastos com pessoal abaixo do limite máximo estabelecido na norma de regência.



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

26.2. Quanto à alegação de que à ausência de empenhamento da despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, *“representa grave afronta às normas financeiras (artigo 60 da Lei n. 4.320/64), e, ainda, de acordo art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, é considerada relevante e com efeito generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário e fiscal”*, esta relatoria, em perfeita harmonia com a fundamentação do *Parquet* de Contas, pelos motivos e razões citados em linhas pretéritas, dissente da Unidade Técnica, por não vislumbrar quaisquer indícios de manipulação intencional no resultado dos relatórios contábeis, e que, os efeitos da situação, isoladamente, não são relevantes e nem causaram efeitos inadequados e nem generalizados nas demonstrações contábeis, que enseje a emissão de opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município.

26.3. Ante o exposto, em que pese, reprise-se, as imperfeições, no meu entendimento, consistentes em erros formais que, além de não alterar os bons resultados obtidos na gestão em apreço, restaram comprovados, além do cumprimento dos índices constitucionais e legais (Educação, Fundeb, Saúde, Pessoal e Repasses ao Legislativo); a situação orçamentária líquida superavitária, o equilíbrio financeiro e o resultado patrimonial positivo, contribuindo para o equilíbrio das contas. Situação almejada pelas três esferas de governo; União, Estados e Municípios.

27. Examinando o feito propriamente dito, registre-se preliminarmente, que as contas *sub examine* constam na categoria Grupo II, tão somente em razão da divergência de entendimento desta Relatoria com o Corpo Instrutivo que, em razão da *“ausência de empenhamento prévio das despesas com pessoal, pertinentes ao mês de dezembro de 2019”*, manifestou-se em seu parecer técnico pela rejeição das contas. No mais, verifica-se que as execuções orçamentária, financeira, patrimonial e operacional apresentam resultados positivos, demonstrando equilíbrio econômico-financeiro da gestão e cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais pertinentes aos gastos com a Educação; com as Ações e Serviços Públicos da Saúde; com Pessoal; aplicação mínima na Remuneração dos Profissionais do Magistério (FUNDEB); Repasses ao Poder Legislativo Municipal; a ausência de falhas que atentem contra os pressupostos da gestão fiscal responsável, previstos na Lei Complementar Federal n. 101/2000, entendo que as impropriedades remanescentes, pelas razões expostas alhures, podem ser consideradas formais que, reprise-se, serão exigidas suas adequações e prevenções, evitando-se, destarte, reincidências e possíveis contumácias, não possuem o condão de macular as presentes contas, comungo *in totum* com o opinativo do Ministério Público de Contas, da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros e dissinto da manifestação da Unidade Técnica, para considerar que as contas do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício de 2019, estão aptas a receberem a Aprovação com Ressalvas, pelo Poder Legislativo Municipal.

28. Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta, considerando que os demonstrativos contábeis indicam que a Administração Municipal aplicou 33,02% (trinta e três vírgula zero dois por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; repassou 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal; e promoveu a manutenção dos gastos com pessoal abaixo do limite máximo estabelecido na norma de regência; **aliando-se** a isso a contabilização fidedigna das peças contábeis, exigidas pelas normas de regência, que



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

compõem o Balanço Geral do Município (BGM) que permite concluir que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, representam a situação patrimonial e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019; **juntando-se a tudo isso:** (i) o atingimento das metas de resultado nominal e primário; e (ii) a execução orçamentária de forma equilibrada, permitindo que o Administrador encerrasse o exercício com lastro financeiro suficiente para saldar os compromissos assumidos até 31.12.2019, mantendo o equilíbrio das contas; submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO:**

I – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Sr. **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, com fulcro no artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, por entender que não houve nenhum prejuízo, pois, mesmo computando o valor não empenhado, ainda assim, o gasto com pessoal no exercício em questão, permaneceria bem abaixo do limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvados os atos e as contas da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:

1.1. Infringência ao disposto nos artigos 15, 16 e 50, incisos I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00 e artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64; pela realização de despesa com pessoal do mês de dezembro 2019, sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), ocasionando, por consequência, inconsistências pontuais nas informações contábeis;

1.2. Utilização de documentação de suporte para a Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018, representando uma defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);

1.3. Alteração orçamentária no percentual de 27,84% (vinte e sete vírgula oitenta e quatro por cento) da dotação inicial, acima, portanto, do limite de 20% (vinte por cento) considerado como razoável pela Corte de Contas; e

1.4. Descumprimento parcial (em andamento) de algumas determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, do Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

II – CONSIDERAR que o Excelentíssimo Sr. **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, exercício de 2019, à luz dos mandamentos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou, *lato sensu*, uma gestão fiscal responsável.

III – DETERMINAR ao Excelentíssimo Sr. **Daniel Marcelino da Silva**, atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, ou a quem venha substituir-lhe legalmente, que:

3.1. Determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;

3.2. Evite excessivas alterações no orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e as metas definidos nos instrumentos de planejamento;



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

3.3. Intensifique as medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

3.4. Edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: (i) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; (ii) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e (iii) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual); e

3.5. Adote as providências cabíveis e necessárias visando o cumprimento integral das determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

IV – ALERTAR à Administração Municipal sobre: (i) a necessidade do empenhamento da folha de pagamentos no mês de competência, independente da impossibilidade da sua quitação, para não configurar realização de despesas sem prévio empenho, afrontando o artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/1964; e (ii) as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal. Advertindo que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderá ensejar, *per si*, a reprovação das contas futuras, conforme disposto no Parágrafo 1º, do artigo 16 e *caput*, do artigo 18, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

V - DETERMINAR a exclusão das responsabilidades imputadas na Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0207/2020-GCBAA, das Sr^{as}. Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04, responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, em razão das impropriedades a elas atribuídas serem de caráter formal, sem o condão de macular as contas *sub examine*.

VI – DAR CONHECIMENTO desta decisão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c o artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

VII - DAR CIÊNCIA da decisão ao *Parquet* de Contas, na forma regimental.

VIII – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Cacaulândia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

É como voto.

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Com o relator



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

DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

1. Por tudo já referenciado e discutido nos autos do processo em questão, registro que ACOMPANHO o voto apresentado pelo eminente Relator, Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, quanto a emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalva da contas de governo do Município de Nova Brasilândia do Oeste, relativo ao exercício de 2019, uma vez que foram observados os índices legais (33,02% na MDE; 66,21% na valorização do magistério; 20,91% ações e serviços públicos de saúde e 46,95% nos gastos com pessoal); bem como o princípio do equilíbrio das contas públicas, com o encerramento do exercício apresentando superávits orçamentário, financeiro e patrimonial, remanescendo, apenas, irregularidades de cunho formal, sem o condão de macular as contas em apreço.
2. No que concerne ao pagamento da folha de pessoal no mês de dezembro sem prévio empenho, não obstante a gravidade da conduta, também acompanho o entendimento do nobre Relator em não emitir parecer prévio pela reprovação das contas em exame, uma vez que, **após computado o valor não empenhado**, o gasto com pessoal continuou aquém do limite legal, bem como não conduziu a insuficiência financeira, já que, o exercício encerrou com superávit de R\$ 241.447,68.
3. Contudo, no que tange ao índice de repasse de recursos ao Poder Legislativo, não obstante o Poder Executivo tenha observado o índice legal, imperativo consignar, posto que oportuno, a existência de divergência de entendimento, até então perfilhado por este Tribunal e o firmado pelo Supremo Tribunal Federal, quanto a base de cálculo a ser utilizada para o atendimento da norma extraída do art. 29-A da Constituição Federal.
4. Pois bem.

I - Da base de cálculo para repasses ao Legislativo Municipal

5. A teor do que dispõe o art. 29-A da Constituição Federal, o total da despesa do Poder Legislativo de Municípios com população de até 100.000 habitantes, não pode superar o limite máximo de 7% do somatório da receita tributária e transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior, sendo este o limite para repasse de recursos pelo Executivo.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

(...)

6. A transferência de recursos financeiros em montante superior ao teto estabelecido no mencionado artigo, ademais, configura a prática de crime de responsabilidade pelo chefe do Poder Executivo municipal, consoante determinação do art. 29-A, § 2º, I, da Constituição Federal, a saber:

Art. 29-A. (...)



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

(...)

§ 2º *Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) - grifou-se.

7. Da leitura do dispositivo constitucional extrai-se parâmetro para a **base de cálculo**, referente ao repasse de recursos financeiros, a qual será formada pelo montante da **receita tributária e das transferências tipificadas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF/88** efetivamente realizado no exercício anterior (IOF-Ouro, FPM, ITR, IPVA, ICMS, IRRF e IPI-exportação).

8. Nota-se que o texto constitucional não faz qualquer ressalva, exclusão ou dedução de valores. Em verdade, esse contexto está ligado diretamente ao **princípio do orçamento bruto**, o qual define que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. O art. 6º da Lei 4.320/64 consagra este princípio, vejamos:

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. - grifou-se.

9. De outro giro, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP¹, no âmbito da Administração Pública, a **dedução de receita orçamentária** é o procedimento padrão para as seguintes situações:

- a. **Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente** (transferências constitucionais ou legais);
- b. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente; e
- c. Renúncia de receita orçamentária.

10. O MCASP menciona, ainda, que “A contabilidade utiliza **conta redutora de receita orçamentária** para evidenciar o **fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida**, em função de suas operações econômicas e sociais. Assim, **deverá ser registrado o valor total arrecadado na rubrica ‘6.2.1.2.x.xx.xx – Receita Realizada’, observada a natureza da receita orçamentária, conforme ementário. Após isso, a devolução ou transferência de recursos arrecadados que pertencam a terceiros deve ser registrada em um dos detalhamentos da rubrica ‘6.2.1.3.x.xx.xx – (-) Deduções da Receita Orçamentária’, utilizando a natureza de receita originária”.** - grifou-se.

11. Nesse contexto, o MCASP tratou da contabilização da dedução de receita orçamentária quando os recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que **pertencem a outro ente**.

12. Entretanto, o regramento não se aplica aos recursos do FUNDEB, por serem estes aplicados nas ações e programas executados na educação básica **do próprio município**.

13. Sobre o tema, o nobre Procurador Adilson Moreira, assim explanou em seu parecer acostado aos autos do Processo 1630/20, referente as contas do Município de Corumbiara, exercício de 2019, *verbis*:

¹ 8ª edição, válido a partir do exercício de 2019, item 3.6.1. Deduções da Receita Orçamentária
Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20



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

(...)

..., a presente reflexão é quanto à possibilidade jurídica de se afastar, no cômputo do limite de despesas/repasses à Câmara Municipal, os valores correspondentes às transferências vinculadas ao Fundeb, tal como empreendido pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, numa interpretação marcadamente restritiva da disposição estabelecida no artigo 29-A da Carta da República.

Diz-se restritiva, porquanto não há, na redação do artigo 29-A da Carta Magna, qualquer exceção, ressalva, dedução ou exclusão de parcelas pertinentes às receitas que integram a base de cálculo ali estabelecida, referindo-se, o dispositivo constitucional, de modo objetivo, ao “somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior”.

De fato, a contribuição realizada pelo Município ao Fundeb, em decorrência de vinculação pré-orçamentária, é repassada automaticamente para as contas do referido fundo, procedimento que não transmuda a natureza do recurso, pertencente ao Município por expressa imposição constitucional, de modo que não faz sentido excluí-la da base de cálculo para fixação do repasse ao Poder Legislativo e correspondente limite de gastos.

Por outro giro, o fato de o repasse ao Fundeb se processar automaticamente não retira a natureza de receita ingressada nos cofres municipais (receita efetivamente realizada), em razão de que só pode servir como contribuição ao fundo aquilo que efetivamente pertence ao município.

Para fundamentar o entendimento contrário, de que a aferição do limite de gastos camarários deve observar os valores das transferências líquidas, tem-se utilizado o argumento de que a parcela das receitas de transferências destinadas ao Fundeb não se enquadra na expressão “efetivamente realizada”, constante do artigo 29-A do Texto Constitucional, constituindo operação de natureza estritamente escritural, vez que tais valores não podem ser utilizados segundo critérios de discricionariedade do gestor.

De plano, a inexistência de qualquer restrição na redação do artigo 29-A já seria motivo suficiente para descaracterizar a utilização de montantes líquidos.

Para além disso, o raciocínio consignado afigura-se frágil, na medida em que o repasse automático da contribuição municipal ao Fundeb somente é possível porque, como antes consignado, o ente auferiu antes disso a correspondente verba de transferência.

Reitere-se: o município contribui porque a ele pertence a receita, consoante se depreende, claramente, da leitura dos artigos 158 e 159 da Carta da República.

O repasse automático da contribuição municipal ao Fundeb, procedimento instituído pela revogada Lei Federal n. 11.494/2007 e mantido na recém editada Lei Federal n. 14.113/2020, visa assegurar agilidade e transparência na movimentação dos recursos do fundo, em ordem a prevenir, notadamente, a ocorrência de atrasos no repasse ou mesmo desvios de finalidade.

Porém, a instituição desse procedimento de repasse automático não tem o condão de excluir ou alterar a natureza dos valores respectivos – transferências recebidas pelos Municípios –, os quais, por estarem expressamente elencados no caput do artigo 29-A da Constituição Federal, devem fazer parte do cálculo da receita-base em comento, a despeito de sua vinculação ao Fundeb.

Como é cediço, à luz de clássica lição de hermenêutica jurídica, não pode o intérprete estabelecer restrições não constantes do texto normativo, em razão de que as disposições excepcionais são – por definição – sempre expressas, ainda que com algum grau de indefinição, inexistindo exceções puramente tácitas.



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

Destarte, na visão desta Procuradoria-Geral de Contas, as receitas de transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/88 devem compor a base de cálculo do teto de gastos do Legislativo Municipal pelos seus montantes integrais, vez que, repise-se, o artigo 29-A da Carta Constitucional não prevê nenhuma limitação ou dedução no cômputo da aludida base de cálculo.

(...)

14. Este é também o entendimento jurisprudencial já pacificado em várias Cortes de Contas do Brasil, consoante se depreende dos seguintes julgados:

3.2.1. A BASE DE CÁLCULO DO REPASSE À CÂMARA DOS VEREADORES – A RECEITA TRIBUTÁRIA AMPLIADA DO MUNICÍPIO

A apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela união e Estado; daí a segunda adjetivação: “ampliada”. A seguinte fórmula mostra a composição desse denominador:

receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas e contribuição de melhoria)

(+) 100% da receita de transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)

(+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)

(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE

(=) receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto o gasto com inativos).

Na inserção das receitas transferidas, controvérsia há quanto à parcela retida pelo Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; isso porque, no atual padrão de contabilidade pública, os impostos ligados ao Fundo ficam diminuídos por conta redutora de 20%, exatamente a fatia que cabe àquele mecanismo da educação básica.

Entende-se que esses retidos **20% do FUNDEB agregam-se, sim, à base de cálculo**; eis as razões: **a) natureza tributária de seus componentes; b) a “perda” para o Fundo constitui-se, para todos os efeitos, aplicação nos 25% da Educação (art. 212); c) não é possível fazer despesa (contribuição ao Fundo) sem a receita de suporte; d) o fato de, por outro lado, o FUNDEB efetivamente recebido não ingressar na aferição do limite, o que evita a dupla contagem; e) A lei que regula os gastos na Saúde² considera os 20% do Fundo no parâmetro sobre o qual se apura a despesa obrigatória em ações e serviços de Saúde.** Grifou-se. (TCE – SP, Cartilha: O Tribunal e a gestão financeira das Câmaras de Vereadores. Fevereiro de 2012. Página 13) – grifou-se.

Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Apuração da base de cálculo pelo valor bruto das receitas, sem dedução da contribuição Fundef.

As receitas sobre as quais incidem a retenção do Fundef deverão ser consideradas pelo seu valor bruto na apuração da base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal. (TCE-MT. Processo n. 42248/2001. Relator; Conselheiro Valter Albano. Acórdão n. 1.238/2002. Data julgamento 29.5.2002. Publicação DOE, 20.6.2002). - grifou-se

EMENTA: As transferências previstas nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, e que compõem a dotação do FUNDEF, a parcela relativa ao ICMS retido pela União e transferido diretamente ao Município (LC 87/96), **inclusive a parcela devida ao FUNDEF**, e os valores arrecadados a título de dívida ativa de natureza tributária incluem-

² Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

se no somatório das receitas para fins de cálculo da dotação orçamentária da Câmara Municipal, previsto no artigo 29-A da Constituição Federal. (TCE-PR, resposta à consulta feita pelo município de Jacarezinho. Resolução n. 5169/02-TCE-PR. www.tce.pr.gov.br) grifou-se

6.2.2. Para fins do art. 29-A, inserido pela Emenda Constitucional n. 25, de 14 de fevereiro de 2000, os Municípios deverão considera o FPM, o ICMS e o IPI pelo **valor bruto das cotas transferidas, sem qualquer dedução oriunda de descontos em favor do FUNDEF.** (TCE-SC, resposta à consulta feita pela Câmara Municipal de São Miguel do Oeste. Decisão n. 0693/2005. www.tce.sc.gov.br) - grifou-se.

Ainda como receitas: a) todas as que o Município arrecada ou, a título de transferências, recebe, das quais 15% são retidos ao **FUNDEF**, estão inseridas naquelas a que alude o transcrito "caput" do art. 29-A da Lei Maior, **fazendo parte integrante, automaticamente, do cálculo do limite de que trata o** citado dispositivo constitucional. (TCE-RS, resposta à consulta feita pelo município de Taquara. Processo n. 13-02.00/06-9. www.tce.rs.gov.br) - grifou-se.

CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL - COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA FINS DE REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO - O PERCENTUAL REPASSADO PELO MUNICÍPIO, PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB, INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA EFEITO DE REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 102 DO TCEMG - REMESSA DOS AUTOS À COORDENADORIA E COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA E SÚMULA - ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO - REFORMA DAS TESES QUE DISPÕEM SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO - DECISÃO UNÂNIME.

1) **A contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal**, previsto no art. 29-A da Constituição da República.

2) Suspende-se a eficácia do enunciado da Súmula 102 do TCEMG.

3) Remetam-se os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para que se promova estudo abrangente sobre a questão e sobre a repercussão que o cancelamento do enunciado terá sobre as contas que já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, bem como sobre as contas ainda pendentes de análise.

4) Consideram-se reformadas as teses das Consultas nº 687025, 687787, 686880, 687332, 687192, nos termos do art. 216 Regimento Interno. (TCE-MG. Consulta n. 837614. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 29/06/2011) – grifou-se.

15. Ressalta-se que, o primeiro entendimento da Corte de Contas Mineira, ostentado na Súmula n. 102-TCEMG, era no sentido de que a contribuição ao Fundef (ou ao Fundeb) não integrava a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Carta da República para o fim de repasse de recursos financeiros ao legislativo municipal.

16. Todavia, por meio da Consulta n. 837.614, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG revogou a Súmula n. 102, na qual firmou entendimento consolidado de que a contribuição destinada ao Fundeb passa a integrar a base de cálculo para o repasse financeiro à Câmara



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

Municipal, cuja regulamentação se deu por intermédio da **Decisão Normativa n. 006/2012 – TCE-MG**, nesses termos:

Art. 1º O valor correspondente à **contribuição do Município** ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**FUNDEB**) **não deve ser deduzido da base de cálculo** de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, **para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal**. - grifou-se.

(...)

17. Não obstante, o município de Belo Horizonte, inconformado com a decisão da Corte Mineira, ingressou Mandado de Segurança contra o atual entendimento do TCE-MG.

18. Digno de destaque, transcrevo excerto do parecer ministerial sobre o desenlace acerca da matéria nas instâncias judiciais:

(...), traz-se a lume o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Consulta n. 837.614, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, o qual superou a posição então vigente naquela Corte, consignada na Súmula n. 102, passando a adotar posicionamento no sentido de que a contribuição municipal ao Fundeb integra a base de cálculo para repasse de recursos às câmaras municipais,³ consoante *in verbis*:

EMENTA: CONSULTA — CÂMARA MUNICIPAL — COM POSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO — PERCENTUAL DESTINADO PELO MUNICÍPIO PARA COMPOSIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB — INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR /88 — SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 102 DO TCEMG — ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO — REFORMA DA TESE QUE DIS PÕE SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO — DECISÃO UNÂNIME

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

A contribuição municipal ao Fundef ou ao Fundeb, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República (suspensão da eficácia do Enunciado de Súmula n. 102).

Considerando a reforma da tese que dispõe sobre a matéria, faz-se necessária a adequação do Siace ao novo entendimento.

3) Determina-se a remessa dos autos à 2ª Assessoria do Tribunal de Contas, para que seja apresentada proposta de regulamentação da questão, com a urgência que o caso requer e para que promova a adequação ao novo entendimento, dos demais instrumentos normativos exarados por esta Casa que porventura disciplinem a matéria, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação, para as devidas adequações nos sistemas informatizados.

4) Impõe-se um alerta às Câmaras Municipais acerca da mudança de entendimento desta Corte de Contas, com o escopo de cientificar aquelas que ainda não procederam ao julgamento das contas, prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, quanto

³ Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – junho/agosto/setembro de 2011 – v.80 – n.3 – ano XXIX – Contribuição Municipal ao FUNDEB integra base de cálculo para repasse de recursos à Câmara Municipal.

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

ao novo entendimento acerca da Súmula 102. [TCE-MG: Consulta n. 837.614 - RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA. Data de Julgamento: 29/06/2011].

Registra-se que a modificação do entendimento da Corte de Contas Mineira, por meio de referida Consulta n. 837.614, foi impugnada judicialmente perante o Superior Tribunal de Justiça, tendo aquela Corte, no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 44.795/MG, anulado a decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por entender que a contribuição municipal para a formação do Fundeb não integra a base de cálculo de que trata o artigo 29-A da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Eis a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ANULAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES DO MUNICÍPIO AO FUNDEB. REPASSE DE RECURSOS. PODER EXECUTIVO FEDERAL. CÂMARA DE VEREADORES. ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXCLUSÃO DA BASE DE CÁLCULO.

1. As verbas que compõem o FUNDEB não estão compreendidas nas receitas tributárias, nem nas transferências que pertencem aos municípios, nos termos dos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da CF/88. Logo, devem ser excluídas da base de cálculo dos duodécimos repassados pela União às Casas Legislativas Municipais, nos moldes do art. 29-A, da CF/88.

2. A expressão "efetivamente realizada", constante do art. 29-A do Texto Constitucional, significa a receita que foi arrecadada e incorporada ao patrimônio do Município no exercício anterior. Não se consideram, portanto, para fins de apuração dessa quantia, os valores que devam ser arrecadados no corrente exercício, tais como a complementação do FUNDEB.

3. Além disso, os recursos do FUNDEB, independentemente da origem, não podem ser utilizados para fins diversos de suas destinações constitucional e legalmente definidas – art. 60, caput, e I, da CF/88 e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00 – isto é, a educação básica e a remuneração dos trabalhadores da educação, o que reforça a compreensão de que devem ser excluídos do cálculo do repasse previsto no art. 29-A da CF/88.

4. No caso, a mitigação do enunciado da Súmula 102 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais desbordou da melhor interpretação a ser conferida aos normativos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria, o que justifica a anulação do acórdão proferido na Consulta n. 837.614/TCE/MG.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança a que se dá provimento. [STJ – RMS 44.795/MG - Relator p/ Acórdão: Min. Og Fernandes; Órgão: 2º Turma; Data Julgamento: 03/11/2015; Data Publicação: DJe: 12/02/2016]

Contra essa decisão do Superior Tribunal de Justiça foi interposto, perante o Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário n. 985.499, sob relatoria do Ministro Luiz Fux.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em julgamento virtual realizado de 07 a 17.08.2020, enfrentando a questão pertinente à inclusão dos valores vinculados ao Fundeb no cálculo do teto de gastos do legislativo, deu provimento ao Recurso Extraordinário, assentando que “*as parcelas previstas no artigo 60, II, do ADCT não*



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

*foram, em momento algum, excluídas do montante definido no artigo 29-A, da Constituição Federal, como base de cálculo do teto de gastos do legislativo municipal”.*⁴

Dessa forma, esta Procuradoria-Geral de Contas, ante os fundamentos esposados neste opinativo, em sentido contrário ao entendimento sustentado pela unidade técnica da Corte no relatório ID 988822, defende que a contribuição do Município ao Fundeb deve compor a base de cálculo do limite de gastos do Legislativo Municipal, sendo que, do mesmo modo que as demais receitas de transferências obrigatórias recebidas pelos municípios, a que se refere o artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, especificamente consignadas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/88, o cômputo dever ser feito pelos seus valores brutos, sem qualquer exclusão, por força da inexistência de restrição expressa nesse sentido no dispositivo constitucional.

(...)

19. Além do Recurso Extraordinário 985.499, mencionado pelo MPC, o Supremo Tribunal Federal ratificou em recentes julgados que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – **FUNDEB deve compor a base de cálculo do duodécimo devido ao Poder Legislativo**, na forma do artigo 29-A da Constituição da República, conforme se depreende dos julgados da Segunda Turma do STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. REPASSE DUODECIMAL AO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DAS VERBAS RELATIVAS AO FUNDEB NA BASE DE CÁLCULO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – As verbas municipais repassadas ao Fundeb integram a base de cálculo do duodécimo devido ao Legislativo municipal, consoante dispõe o art. 29-A da Constituição. Precedente. II - Agravo regimental a que se nega provimento (*RE n. 1.285.471-AgrR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 11.3.2021*). grifou-se

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REPASSE DE DUODÉCIMOS AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CÁLCULO: INCLUSÃO DO FUNDEB. OBSERVÂNCIA DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (RE n. 1.311.497, Relatora a Ministra Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe 19.3.2021). - grifou-se.

20. Assim, conclui-se que **a base de cálculo para apuração do recurso financeiro a ser repassado ao Poder Legislativo, é formada pelo somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, aqui compreendidas as contribuições municipais ao FUNDEB, a teor do que dispõe o art. 29-A da Constituição Federal.**

21. Em síntese: o repasse deve ser calculado sobre o valor da receita bruta (tributária e as transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF) contabilizada no exercício anterior, conforme entendimento de vários Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal.

⁴ A decisão encontra-se assim ementada: **EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DUODÉCIMO. BASE DE CÁLCULO. FUNDEB. RECURSOS MUNICIPAIS PRÓPRIOS. TRANSFERÊNCIAS. ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA, REFORMANDO O ACÓRDÃO RECORRIDO, DENEGAR A SEGURANÇA.** [STF: RE 985.499/MG: Relator: Min. Luix Fux. Órgão: 1º Turma; Data Julgamento Virtual: 07 a 17/08/2020].



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

22. Importante salientar que tal entendimento não evidencia que os recursos que dão origem ao FUNDEB serão aplicados em fins distintos daqueles estabelecidos na Constituição Federal (educação básica e remuneração de profissionais do magistério), constituirão, tão somente, parâmetro (base de Cálculo) para o repasse de recursos à Câmara municipal.

23. Nesse sentido, entendo imperativo assentar entendimento de que **a contribuição do município ao Fundeb deve integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal.**

24. Assentado este entendimento e considerada a ampla repercussão da matéria, em resguardo à *segurança jurídica*, resta imprescindível a modulação dos efeitos do presente julgado, ante a impossibilidade de aplicação retroativa de novo entendimento jurisprudencial para alcance de situações plenamente constituídas.

II – Da impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação jurídica

25. A *segurança jurídica*⁵ é valor constitucional, cuja finalidade é a *garantia da estabilidade das relações jurídicas*, em seu aspecto objetivo, e da *proteção à confiança*, em seu aspecto subjetivo, garantindo aos indivíduos relativa certeza quanto à concretude e perpetuidade de relações jurídicas formadas sob o império da lei, inclusive por meio da preservação de fatos pretéritos quando confrontados com eventuais modificações na interpretação jurídica.

26. Como se sabe, o enunciado normativo não é o pressuposto, mas o resultado de um processo interpretativo. A norma é a sua interpretação e esta interpretação pode – e deve – ser objeto de revisão, especialmente diante da dinamicidade das relações sociais, que em muitos casos acarreta a revisão da norma extraída de cada interpretação, a fim de adequá-la às novas relações ou, até mesmo, corrigir eventual incorreção da interpretação anterior.

27. O cerne da questão reside em conciliar a necessária evolução da interpretação jurídica com o *princípio da segurança jurídica*. Para tanto, duas medidas recebem destaque, notadamente (a) a *modulação dos efeitos das decisões* e (b) a *vedação de sua retroatividade* para alcançar situações plenamente constituídas.

⁵ [...] O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, **a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão.** Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. 8. A aplicação do princípio da proteção da confiança, portanto, pressupõe a adoção de atos contraditórios pelo Estado que frustrem legítimas expectativas nutridas por indivíduos de boa-fé. Naturalmente, tais expectativas podem ser frustradas não apenas por decisões administrativas contraditórias, mas também por decisões judiciais dessa natureza. Nada obstante a potencial reversibilidade de decisões judiciais não transitadas em julgado, não parece razoável restringir a aplicação do princípio da proteção da confiança ao âmbito da Administração Pública, pois a invalidação da ascensão em cargo público ocorrida há anos pode, presentes determinadas condições, frustrar expectativas legítimas criadas pelo ato estatal pretérito, causando, portanto, forte abalo à segurança jurídica. [...] (ARE 861595 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 21-05-2018 PUBLIC 22-05-2018)



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

28. Na primeira hipótese, ao ponderar as consequências de suas decisões e o devido ajuste dos resultados, as Cortes têm declarado o efeito prospectivo de seus julgados, a partir da modulação de seus efeitos, a fim de resguardar a *segurança jurídica* e as situações plenamente constituídas.

29. A segunda hipótese, relativa à irretroatividade de nova interpretação sobre questões já decididas, dada sua relevância, recebeu tutela legal com o advento da Lei 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mais especificamente seu artigo 24. A partir de então passou a ser expressamente vedada a revisão de atos nas esferas administrativa, controladora ou judicial com base em mudança posterior de orientação, aqui compreendidas também as orientações contidas em jurisprudência.

30. Nesse sentido:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. – grifou-se.

31. O dispositivo legal é claro ao orientar que a revisão de atos, cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação, sejam declaradas inválidas as situações já constituídas.

32. À luz de tais apontamentos, resta evidente que o julgado ora proferido e a nova interpretação aqui assentada, à luz do *princípio da segurança jurídica* e do disposto no art. 24 da Lei 4.657/42, **deve ter sua aplicabilidade limitada às Prestações de Contas de Governo pendentes de apreciação por este Tribunal de Contas e doravante apresentadas**. Ou seja, sem qualquer impacto sobre contas já apreciadas, ainda que eventualmente rejeitadas com base no entendimento anteriormente aplicado por esta Corte, ou como fundamento para recebimento de valores retroativos pelas Câmaras Municipais.

33. Sendo o caso, **fixa-se a tese jurídica de que as contribuições do município ao FUNDEB devem integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal, que estabelece o teto de gastos do Poder Legislativo municipal e, por consequente, condiciona o repasse de recursos pelo Poder Executivo, recebendo o presente julgado eficácia prospectiva, a contar da data de sua publicação.**

34. Isto posto, **ACOMPANHO** o voto apresentado pelo eminente Relator, Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, **COM RESSALVA DO ENTENDIMENTO ORA DECLINADO.**

35. **É como voto.**

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Despesa sem prévio empenho é uma irregularidade grave, mas o eminente relator analisa o potencial ofensivo dos atos praticados, o que de certa forma acrescenta muito no julgado. Além



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

de parabenizar o relator, parabeno também o Ministério Público de Contas por essa visão integrativa do cumprimento da norma, analisando os efeitos. Acompanho o voto integralmente.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Sem acréscimo acompanho o relator.

DECLARAÇÃO VOTO CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. O Relator, **Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES**, apresenta voto pela **emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, com ressalvas**, apontando como causas a superavaliação de provisões matemáticas, em razão da utilização de documentação de suporte para a Avaliação Atuarial, com defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial; excesso de alterações orçamentárias; baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa; descumprimento de determinações deste Tribunal de Contas; e realização de despesa com pessoal sem prévio empenho.

2. Malgrado a irregularidade de realização de despesa com pessoal sem prévio empenho, conforme entendimento deste Tribunal Especializado – a exemplo do Acórdão APL-TC 00421/19, Processo n. 1.006/2019/TCE-RO, **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA** – seja motivo bastante para atrair juízo de reprovação às contas, no presente caso, **ADIRO** ao entendimento do Relator de que tal falha restou devidamente justificada, e, por ser assim, seu potencial mereceu ser mitigado, para, tão somente, impor ressalvas à aprovação das contas *sub examine*.

3. Conforme demonstrou o Relator, com fundamento nos argumentos do Jurisdicionado, a irregularidade de execução de despesas com pessoal sem prévio empenho ocorreu pelo fato de que ao final do exercício financeiro:

“o município não dispunha de autorização para abertura de crédito adicional suplementar por anulação de saldo de dotação, previsto na LOA/2019 e suas alterações, pois devido à falta de recursos financeiros, essa Administração dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos os quais foram creditados no último dia útil bancário do mês 12/2019, porém, o Poder Legislativo, já se encontrava de recesso para autorizar Crédito Adicional por excesso de Arrecadação, motivo pelo qual fomos obrigados a empenhar parcialmente a folha 12/2019, porém no início do mês de Janeiro efetuamos o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019”.

4. Em reforço ao argumento que conduz à mitigação da irregularidade, o Relator também destaca que, ainda que o montante da despesa com pessoal do mês de dezembro de 2019 (**R\$447.846,94**), tivesse sido regularmente empenhado, o limite máximo de gastos com pessoal (**54%** da RCL) do exercício de 2019 não se mostraria desrespeitado, porquanto, já considerando o empenhamento total da folha de pagamento, alcançou somente **46,95%** da RCL.

5. Outro ponto relevante destacado, que fortalece o argumento de que o valor não empenhado consistiu em mera falha formal, sem qualquer intenção de maquiagem as contas, é o fato de que ao se considerar o devido empenhamento da totalidade das despesas com pessoal, as contas do município continuaram equilibradas, apresentando suficiência financeira bastante (**R\$241.447,68**) para o pagamento de suas obrigações assumidas até o encerramento do exercício financeiro examinado.



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

6. Sendo assim, vejo como razoável considerar, na mesma linha de entendimento do Relator, que a especificidade do caso assenta que a “[...]falha não está dotada de gravidade suficiente para dar azo à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas[...]”, devendo seu potencial lesivo ser abrandado para atrair, juntamente com as demais irregularidades remanescentes, tão somente, ressalvas à aprovação das contas em debate.

7. Apenas com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da decisão, e, portanto, submeto ao juízo do Relator, sugiro que o teor do **subitem 1.1, do item I** do presente voto, seja complementado com as razões que estão a mitigar o potencial reprovativo da irregularidade de realização de despesas com pessoal sem prévio empenho.

8. Melhor esclarecendo, vejo como necessário que se consigne no **subitem 1.1, do item I do voto**, que a irregularidade de execução de despesas com pessoal sem prévio empenho, está sendo mitigada pelo fato de que mesmo se considerando o empenhamento integral do valor omitido (**R\$447.846,94**) de despesas com pessoal do mês de dezembro de 2019, a despesa total com pessoal do município se manteve abaixo do limite máximo de **54%** da RCL, uma vez que alcançou somente **46,95%**, bem como que o município permaneceu equilibrado em termos financeiros, porquanto ao final do exercício financeiro examinado, ainda mostrou suficiência financeira (**R\$241.447,68**).

9. Assim, em meu sentir, resta devidamente demonstrado o *distinguishing* a circundar o presente caso, que mitigou o potencial reprovativo da irregularidade de ausência de empenhamento prévio de despesas com pessoal, posicionamento com o qual, **CONVIRJO** com o Relator.

10. Quanto às irregularidades formais apuradas nas presentes contas, registro que minha convergência ao mérito apresentado pelo Relator, que ressalta a observância ao sistema de precedentes deste Tribunal, se deve ao fato de que há decisões de minha lavra, em casos símiles, nos quais exsurgiram falhas da mesma natureza que remanesceram no exame das contas que ora se apreciam, em que assentei entendimento nesse sentido, a exemplo do Acórdão APL-TC 00487/18 e Acórdão APL-TC 00454/18 (Processos n. 1.677/2018/TCE-RO e n. 1.817/2017/TCE-RO, respectivamente).

11. Têm-se, na mesma linha, decisões de outros Pares, *in casu*, do próprio Relator, mencionadas no teor de seu voto, veja-se: Acórdãos APL-TC 00566/17, APL-TC 00345/20, APL-TC 00357/20, e APL-TC 00407/20 (Processos n. 2.386/2017/TCE-RO, n. 1.601/2020/TCE-RO, n. 1.973/2020/TCE-RO, e n. 1.810/2020/TCE-RO, respectivamente).

12. Há, ainda, *e.g.*, Acórdão APL-TC 00481/18 (Processo n. 2.083/2018/TCE-RO, **Conselheiro PAULO CURI NETO**), Acórdão APL-TC 00607/2017/TCE-RO (Processo n. 1.474/2017/TCE-RO, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**), Acórdão APL-TC 00347/20 (Processo n. 1.713/20208/TCE-RO, **Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA**), e Acórdão APL-TC 00360/20 (Processo n. 1.628/2020/TCE-RO, **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**).

13. Outra questão a ser destacada – porquanto, no ponto, com a devida vênia, **DIVIRJO** do entendimento do Relator – é que entendo que a irregularidade descrita como **baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa** – propugnada pelo MPC, em seu parecer conclusivo (ID n. 1018209) para compor o conjunto de irregularidades, e acolhida pelo Relator – não pode figurar, no caso *sub examine*, como motivo para ressaltar as presentes contas.



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

14. Explico.

15. Não é porque a falha mencionada não tenha potencial conducente à tal conclusão, tem sim, mas porque essa eiva, como se vê na decisão DM-DDR-0207/2020-GCBAA, (ID n. 979322), não foi oportunizada, juntamente com as demais infringências, à defesa dos Responsáveis.

16. De se dizer que os Responsáveis apresentaram defesa (Documento n. 01278/21) sobre todas as falhas, porquanto foram notificados da existência delas, contudo acerca da baixa arrecadação da dívida ativa, não puderam fazê-lo, porque dessa eiva não tinham conhecimento, ou seja, não houve acusação formal acerca dessa irregularidade.

17. Não poderiam, portanto, sob pena de afronta ao devido processo legal, os Responsáveis, **em fase processual posterior às suas defesas**, serem tomados de surpresa, ao verem suas contas ressalvadas por irregularidade que sequer sabiam existir, e, nessa condição, não terem podido defender-se, porque não lhes foi oportunizada a possibilidade de combater ou ao menos justificar o apontamento tido como irregular.

18. Vejo como necessário destacar, em reforço remissivo a esse meu posicionamento, que no voto exarado nos autos do Processo n. 1.681/2020/TCE-RO, que trata sobre a prestação de contas do exercício financeiro de 2019 do **MUNICÍPIO DE MONTE NEGRO-RO**, trazido à apreciação nesta mesma assentada, o Relator do voto, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, faz essa distinção, ao excluir, acertadamente, do rol de irregularidades que estão a reprová-las aquelas contas, as eivas que não foram submetidas à defesa do Jurisdicionado.

19. Cabe dizer que convergi, às inteiras, quanto ao entendimento materializado naquele processo, acerca da exclusão das falhas não ofertadas à ampla defesa e ao contraditório do Responsabilizado.

20. *Ad argumentandum tantum*, antecipo-me para destacar, que, no presente caso, entendo que não cabe invocar a aplicação da Súmula n. 17//TCE-RO para sustentar a decisão por acrescentar, e manter, no rol de irregularidades que fundamentam as ressalvas das contas, a infringência de baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa.

21. Isso porque, embora tal regra permita **JULGAR** as contas regulares, com ressalvas, sem aplicação de multa – conforme jurisprudência já assentada – sem oportunizar o contraditório e a ampla defesa, mesmo existindo irregularidades formais, desde que não resulte em prejuízo à Parte, essa situação não é a que se vê no caso em apreço.

22. De se dizer que a leitura do teor da Súmula n. 17/TCE-RO permite interpretar que sua aplicação cabe, tão somente, para as Contas de Gestão, as quais são **JULGADAS** pelo Tribunal de Contas (art. 71, II da CF/1988), não se amoldando ao contexto das Contas de Governo, que **NÃO SÃO JULGADAS**, mas apenas **APRECIADAS** (art. 71, I da CF/1988) pelo Tribunal de Contas, via Parecer Prévio.

23. Ainda que se invocasse a aplicação da Súmula n. 17/TCE-RO, **SITUAÇÃO QUE NO PRESENTE CASO NÃO OCORREU**, cabe dizer que o rito previsto na mencionada regra, tem sido aplicado neste Tribunal Especializado em contexto que, em nenhum momento, tenha se estabelecido a relação processual acusatória com o Responsável pelas contas, isto é, sem que se tenha oportunizado, de forma prévia, qualquer momento para a defesa.



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

24. No presente caso, restou estabelecida essa relação por intermédio da DM-DDR-0207/2020-GCBAA, (ID n. 979322), e, naquela oportunidade, foram ofertadas todas as irregularidades apontadas de forma preliminar pela SGCE (ID n. 978421), contudo, entre os apontamentos não constava a baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa.

25. Não se mostra razoável conceber que uma vez oportunizado, nos autos, o direito de defesa dos Responsabilizados, não se tenha ofertado a eles todas as irregularidades para que delas se defendessem, e que após terem apesentado suas razões de justificativas, os Agentes Públicos sejam surpreendidos por este Tribunal com uma novel irregularidade, que está pesando no juízo de mérito lançado às suas contas, e, acerca da qual, não lhes foi dada a oportunidade de refutar.

26. Importa dizer que a SGCE, ao seu relatório conclusivo (ID n. 1001509), após examinar a defesa apresentada pelo Responsável sobre as falhas constantes da DM-DDR-0207/2020-GCBAA, (ID n. 979322), também não fez apontamento sobre a baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, para consignar ressalvas às contas, mesmo tendo analisado esse ponto em seu trabalho.

27. Essa irregularidade, portanto, só exsurgiu no contexto do exame ministerial conclusivo, que em seu Parecer n. 0067/2021-GPGMPC (ID n. 1018209) opinou pela inclusão da eiva, como motivo a ressaltar a aprovação das contas.

28. Convém, destacar, ainda, que o acréscimo de irregularidades após a defesa realizada pelo Responsável, também não se amolda às regras do inciso II, do § 1º, do art. 50, do RITCERO, que disciplina o rito a ser seguido para a apreciação das Contas de Governo, na qual há momento expressamente previsto para a defesa do Prefeito, quando são identificadas “[...] no **RELATÓRIO PRELIMINAR** distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas”.

29. Veja-se, em reforço, o que estabelece o § 2º, do mencionado art. 50, do RITCERO, *in verbis*:

§ 2º. As manifestações adicionais ou intempestivas no âmbito do processo de apreciação das contas do Prefeito não serão conhecidas. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO). (Grifou-se).

30. A meu juízo, o acréscimo de irregularidades, seja pela SGCE ou pelo MPC, na fase de instrução conclusiva – ocasião em que já terá sido, inclusive, examinada a defesa do Prefeito Responsável – ou por iniciativa do Relator em seu voto, sem que se dê nova oportunidade de defesa ao Jurisdicionado, se caracteriza como **manifestação adicional**, repelida pela regra regimental vigente.

31. Esse contexto, portanto, aplicado ao caso existente no presente voto, com a devida vênia, impõe a exclusão da irregularidade descrita como baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa (**item I, subitem 1,4, do Dispositivo**), haja vista que só foi incluída, como motivo para ressaltar as contas apreciadas, na fase conclusiva da instrução, pelo MPC, e sobre ela não foi oportunizada, aos Responsáveis, o direito imprescindível à defesa.

32. Dito isso, embora **CONVIRJA** com o mérito pela aprovação das contas, com ressalvas, trazido pelo Relator – que não será modificado por meu entendimento diverso – **DIVIRJO**, no ponto, da inclusão da irregularidade de baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, no conjunto



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

de eivas que estão a ressalvar as contas sob apreciação, em razão de essa falha, como dito, não ter sido ofertada, quando se fez oportuno, à defesa do Jurisdicionado, e, portanto, em relação a ela o direito à ampla defesa e ao contraditório foi obstado.

33. Nesse contexto, voto com o Relator, pela aprovação, com ressalvas, das contas, mas com a ressalva de entendimento que fiz consignar.

34. Ademais, destaco, como de costume, que malgrado minha convergência ao mérito, registro que acerca das determinações que estão sendo apresentadas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, presentes no voto em apreciação, tenho posicionamento diverso.

35. Entendo que as Contas de Governo não se afiguram como *locus* adequado para tal fim, uma vez que não é o Tribunal de Contas o legítimo julgador das contas, e sim o Parlamento Municipal.

36. Nada obstante, consoante decisão em voto-vista do **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELO**, prolatada no Acórdão APL-TC 00045/20 (Processo n. 0943/2019/TCE-RO, de minha relatoria), sou vencido nesse debate.

37. E, sendo assim, em reverência, portanto, ao princípio da colegialidade, curvo-me ao entendimento do Egrégio Plenário deste Órgão Superior de Controle Externo, acerca das determinações impostas ao Jurisdicionado, no voto que ora se aprecia.

38. Por tudo o que foi referenciado, CONVIRJO, com o Relator, com ressalvas de entendimento.

É como voto.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – SESSÃO ORDINÁRIA TELEPRESENCIAL DE 8.7.2021

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Quero relembrar que esse é um dos processos que havíamos apreciado em sessão anterior que foi controvertido em relação às ressalvas. Ressalvas que devem ser excluídas da nossa regulamentação a partir das contas de 2020, mas que têm que ser revisitadas, nesse caso, nas de 2019 para que se mantenha a isonomia.

VOTO CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Sr. Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo as Sr^{as}. Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04,



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

responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, constituindo o presente feito.

2. O Balanço Geral do Município publicado na forma das disposições insertas na Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00-LRF; nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NCASP; e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, inclui o Relatório de Auditoria da Unidade de Controle Interno.

3. A Auditoria empreendida pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal, objetiva inferir se o Balanço Geral apresentado representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

4. Observe-se que os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal; na Lei Orgânica do Município; na Lei Complementar Federal n. 101/00-LRF; na Lei Federal n. 4.320/64; nos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA); nos Princípios da Administração Pública; nas Normas Brasileiras de Contabilidade; na Portaria STN n. 437/2012 (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público); e nas Instruções Normativas n. 13/2004, 22/2007, 30/2012 e 39/2013-TCE-RO.

4.1 O escopo da Auditoria foi definido em:

1) Opinião sobre o Balanço Geral do Município, quanto aos aspectos patrimoniais e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário.

2) Opinião sobre os resultados apresentados quanto á execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

5. A instrução preliminar do Corpo Instrutivo (ID 978421), destacou alguns achados de auditoria, motivo pelo qual foi emitida a Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0207/2020-GCBAA (ID 979322), chamando aos autos os jurisdicionados Edir Alquieri, Valquiria da Silva Machado, e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, em virtude dos atos praticados no exercício, pela elaboração e encaminhamento das Contas ao Tribunal, pelos lançamentos contábeis e as auditorias internas, em cumprimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, no bojo do devido processo legal.

6. Em atenção aos Mandados de Audiência ns. 596, 597 e 598/2020/DP-SPJ, (ID 979422, 979424 e 979428) os responsabilizados apresentaram suas alegações de defesas e esclarecimentos, acompanhadas da documentação de suporte, consoante se vê da CERTIDÃO (ID 997861).

7. Em seu Relatório de análise de defesa (ID 1001444) o Corpo Instrutivo, após dissecar as alegações de justificativas e documentação correlata, concluiu pela descaracterização do Achado A1 e pela manutenção dos Achados A2, A3, A4 e A5, consoante demonstrado:

Achados de Auditoria	Conclusão/Unidade Técnica
Balanço Geral do Município	Elidida ou Não/Corrigida/etc.
A1. Inconsistência das Informações Contábeis	Elidida
A2. Excesso de alterações Orçamentárias	Não elidida



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

A3. Execução de despesa com folha de pagamento sem prévio empenho	Não elidida
A4. Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial	Não elidida
A5. Não atendimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas nos exercícios anteriores	Elididas parcialmente

8. Finalizados os trabalhos, a Unidade Técnica (fls. 380/384, ID 1001509), manifestou-se pela reprovação das contas, *in verbis*:

6. Conclusão

Finalizados os trabalhos passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório, e ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, a proposta de parecer prévio sobre as contas do exercício.

Opinião sobre a execução orçamentária

O resultado da avaliação revelou que a alteração do orçamento (créditos adicionais) do período, exceto pelos efeitos das excessivas de alterações orçamentárias, que foi de 27,84% das dotações iniciais, a considerar o limite máximo de 20% que esta Corte de Contas, na esteira de sua jurisprudência, considera como razoável, estão 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.

Quanto aos limites constitucionais, foram executados em conformidade com preceitos constitucionais e legais, em relação às aplicações na Educação (MDE, 33,02% e Fundeb, 99,72%, sendo 66,21% na Remuneração e Valorização do Magistério) e na Saúde (20,91%) e ao repasse ao Poder Legislativo (6,86%).

Verificou-se que os Poderes Executivo e Legislativo respeitaram os limites de despesa com pessoal, 46,95% e 2,71%, respectivamente, e no consolidado 49,65%, já considerando neste percentual os valores das despesas com folha de pagamento não empenhadas no exercício no valor de R\$447.846,94.

O município cumpriu a meta de resultado nominal e primária estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019. Além disso, verificou-se a consistência metodológica de ambas as metas pelos métodos acima e abaixo da linha.

O Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 para o endividamento. Além disso, verificou-se que as despesas com investimentos do município foram superiores às receitas de capital, não sendo utilizada receita de capital (operação de crédito e receita de alienação de bens) para financiar despesas correntes.

Verificou-se que a gestão previdenciária do Município do exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial), uma vez que as contribuições e parcelamentos foram repassadas de modo regular e tempestivo.

A Administração executou o orçamento de forma equilibrada, portanto, de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar n. 101/2000, haja vista que as disponibilidades de caixa foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, mesm após conderar no exame os valores das despesas com folha de pagamento não empenhadas no exercício no valor de R\$447.846,94.

Por outro lado, conforme já mencionado neste capítulo, verificou-se a realização de despesa com pessoal do mês de dezembro, do exercício de 2019, no montante de R\$447.846,94, sem a prévia emissão de empenho, portanto, em grave afronta à norma legal prescrita no art. 60, da Lei n. 4.320/64, sendo, nos termos do art. 13, §2º, inciso I da

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Resolução n. 278/2019/TCE-RO, motivo para emissão de opinião adversa sobre a execução orçamentária.

Desta feita, com base no trabalho descrito neste relatório, devido à relevância da realização de despesas com pessoal sem a prévia emissão de empenho, conforme detalhado no parágrafo “Base para opinião adversa” (**Item 3.2.1**), conclui-se que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, dispostas na Constituição Federal, Lei 4.320/64 e da Lei Complementar 101/2000.

Opinião sobre o Balanço Geral do Município

Quanto à adequada posição patrimonial, financeira e orçamentárias evidenciadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município, devido a relevância da distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal) em face da omissão de transações nos registros contábeis decorrente da não realização de empenho de despesas do exercício de 2019, conforme detalhado no parágrafo “Base para opinião adversa” (**item 4.1.2**), conclui-se que as demonstrações contábeis consolidadas do Município de **Cacaulândia**, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/64, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

Proposta de parecer prévio

Considerando que a realização de despesas sem prévio empenho representa grave afronta às normas financeiras (artigo 60 da Lei n. 4.320/64), e, ainda, de acordo art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, é considerada relevante e com efeito generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário e fiscal.

Considerando que a situação constitui gravíssima irregularidade que afronta aos princípios do planejamento orçamentário, da transparência na gestão pública e da confiabilidade das informações constantes do balanço geral, notadamente porque, afeta na averiguação da real situação financeira do Município, pois o não cômputo das despesas geram distorções sobre as demonstrações contábeis, o que é absolutamente combatido por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que pode ocasionar desequilíbrio das contas pública.

Considerando que o senhor Edir Alquieri, responsável pela governança e gestão do município, agiu negligentemente, ao deixar de praticar ato de ofício e se omitiu à frente da gestão em adotar as medidas administrativas necessárias para a realização do prévio empenho na execução das despesas com pessoal.

Considerando que ato de não empenhar as despesas em seu período de competência distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis, impactando na interpretação do resultado por parte dos usuários da informação.

Considerando que para ser útil como informação contábil, os relatórios financeiros devem representar com fidedignidade os fenômenos econômicos de forma completa, neutra e livre de erro material, e que a omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, tornando os relatórios contábeis inúteis para a tomada de decisão sobre os resultados apresentados pela gestão.

Considerando que a omissão de transações nos registros contábeis (não realização do empenho das despesas no período de competência) representa indícios de manipulação intencional (dolo) no resultado dos relatórios contábeis, e que, os efeitos da situação,



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

isoladamente, são relevantes, em face da inadequação das divulgações nas demonstrações financeiras, e generalizados, ou seja, estão disseminados nos demonstrativos contábeis e relatórios financeiros e gerenciais, o que enseja, nos termos do artigo 12, §2º da Resolução n. 278/2019/TCER-RO, a emissão de opinião adversa sobre o balanço geral do Município. Ante todo o exposto, com fundamento no artigo 14, inciso I e II, da Resolução nº 278/2019, **propõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do município de Cacaulândia**, atinentes ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Edir Alquieri, em face das seguintes ocorrências: (i) Infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho; (ii) Distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal) em razão da omissão de transações nos registros contábeis, decorrente da não realização de empenho de despesa com folha de pagamento; (iii) Infringência à jurisprudência desta Corte em face das excessivas modificações na Lei Orçamentária Anual no decorrer do exercício financeiro; (iv) superavaliação do saldo da conta Provisões Matemática no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial. (sic). (destaques originais).

9. Instado a se manifestar nos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0067/2021-GPGMPC (ID 1018209), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, dissentindo do entendimento da Unidade Técnica, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela Aprovação com ressalvas, das contas prestadas pelo Excelentíssimo Sr. Edir Alquieri, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício de 2019, com fundamento no artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, *in verbis*:

(...)

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do exercício de 2019 do Município de Cacaulândia, prestadas pelo Senhor Edir Alquieri, Prefeito Municipal, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes impropriedades:

- a) Execução de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$ 447.846,94 em infringência ao disposto artigo 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64, e artigos 15 e 16, da Lei Complementar Federal n. 101/00;
- b) Inconsistência das informações contábeis decorrente da realização de despesas sem prévio empenho, no valor de R\$ 447.846,94, em afronta aos artigos 85, 87 e 89, da Lei Federal n. 4.320/64, ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 8ª Edição e aos itens 3.10 ao 3.18 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público;
- c) Superavaliação do saldo da conta “Provisões Matemáticas” no valor de R\$ 1.383.440,91, decorrente da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);
- d) Excessiva alteração orçamentária (27,84% da dotação inicial), dissonante do limite de 20% estabelecido pela Corte como razoável;
- e) baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, cuja esforço na recuperação (R\$ 350.203,91) alcançou 17,03% do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), percentual ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável;
- f) não atendimento das determinações proferidas pela Corte de Contas nos itens IV, V e



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

V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

II - pelo encaminhamento de determinação ao atual Prefeito, ou seu sucessor, para que implemente e comprove nas contas subsequentes as seguintes providências:

a) determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;

b) se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência;

c) intensifique e aprimore a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

d) edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo:

d.1) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa;

d.2) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e

d.3) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual);

e) dê cumprimento integral às determinações lançadas nos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, exarado no Processo n. 01688/17, cujo atendimento e consequências de eventual descumprimento deverão ser sindicados nas contas do exercício seguinte (2020);

f) adote providências que culminem no atendimento integral e no acompanhamento e informação pela Controladoria Geral do Município, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), das medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96;

III - pela expedição dos seguintes alertas ao atual Prefeito ou seu sucessor, no sentido de que:

a) independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar tempestivamente a reserva da dotação orçamentária (empenho) para que não se configure realização de dispêndios sem prévio empenho, contrariando as disposições do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/1964, sob pena de emissão de parecer prévio desfavorável, em caso de reincidência;

b) atente para as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal, notadamente das que serão consignadas na decisão final destes autos, bem como fique advertido de que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas no item I, acima, poderão ensejar, de per si, a reprovação das contas a partir do exercício seguinte (2020). (sic). (destaque original).

10. É o sucinto relatório.



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

VOTO CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Ressalte-se, por oportuno, que a análise das contas *sub examine* limita-se aos aspectos estritamente contábeis do exercício financeiro de 2019, onde se verifica os tópicos laborados pela Unidade Técnica, relativamente à normalidade e a conformidade dos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais com os preceitos preconizados pela contabilidade pública, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares, pertinentes aos gastos com a educação, saúde e pessoal, promovidos pela Administração, além da verificação da regularidade no repasse ao Poder Legislativo Municipal, a regularidade nos repasses das contribuições previdenciárias, e se ocorreu equilíbrio orçamentário-financeiro.

1. Do Orçamento e Alterações

1.1. A projeção da receita, para o exercício de 2019, no montante de R\$19.979.723,68 (dezenove milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e oito centavos), foi considerada inviável, por meio da DM-GCBAA-TC 0251/18, proferida nos autos do Processo n. 3.301/18. No entanto, verifica-se que o Município alcançou uma arrecadação no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos), bem superior ao montante projetado pelo TCE-RO e pelo próprio Município. Assim, apesar de ter sido considerada inviável, a arrecadação efetiva superou a planejada, atendendo ao princípio do equilíbrio econômico do orçamento.

1.2. A Lei Municipal n. 853/2018, estimou a receita e fixou a despesa do Município, no montante de R\$19.979.723,68 (dezenove milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e oito centavos), exatamente o valor projetado e considerado inviável por esta Corte de Contas, porém arrecadada acima da estimada.

1.3. No transcorrer do exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares, no valor de R\$5.904.799,01 (cinco milhões, novecentos e quatro mil, setecentos e noventa e nove reais e um centavo), alterando a dotação inicial para o montante de R\$25.884.522,69 (vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e sessenta e nove centavos), consoante demonstrado:

ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO INICIAL	VALOR (R\$)
Dotação Inicial (Créditos Ordinários)	19.979.723,68
(+) Créditos Suplementares	6.446.744,39
(+) Créditos Especiais	5.021.183,40
(=) Créditos Extraordinários	0,00
(-) Anulações de Créditos	5.563.128,78
(=) Autorização Final da Despesa	25.884.522,69
(-) Despesa Empenhada	21.572.306,06
(=) Saldo de Dotação	4.312.216,63

Fonte: Balanço Orçamentário, Quadro das Alterações Orçamentárias (TC-18) e Demonstrativos Técnicos (fls. 348/350, ID 1001509).

1.4. Para suportar a abertura dos referidos créditos utilizou-se o “superávit financeiro”, no valor de R\$2.908.157,62 (dois milhões, novecentos e oito mil, cento e cinquenta e sete reais e sessenta

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

e dois centavos); o excesso de arrecadação de R\$1.361.293,86 (um milhão, trezentos e sessenta e um mil, duzentos e noventa e três reais e oitenta e seis centavos); a “anulação de dotação”, no valor de R\$5.563.128,78 (cinco milhões, quinhentos e sessenta e três mil, cento e vinte e oito reais e setenta e oito centavos); e os “recursos vinculados” (Convênios), no montante de R\$1.635.347,53 (um milhão, seiscentos e trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e sete reais e cinquenta e três centavos), conforme demonstrado:

RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	VALOR (R\$)
- Superávit Financeiro	2.908.157,62
- Recursos de Excesso de Arrecadação	1.361.293,86
- Anulações de Dotações	5.563.128,78
- Operações de Créditos	0,00
- Recursos Vinculados	1.635.347,53
TOTAL	11.467.927,79

Fonte: Anexo TC 18 e Relatório Técnico (fls. 348/350, ID 1001509).

1.5. Extrai-se dos demonstrativos técnicos (fl. 336, ID 1001509) que a receita arrecadada, no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) superou em R\$4.312.216,63 (quatro milhões, trezentos e doze mil, duzentos e dezesseis reais e sessenta e três centavos) a despesa empenhada no exercício, demonstrando equilíbrio orçamentário e financeiro.

2. Da Receita

2.1. A receita arrecadada, no montante de R\$25.826.709,44 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e seis mil, setecentos e nove reais e quarenta e quatro centavos), ficou R\$57.813,25 (cinquenta e sete mil, oitocentos e treze reais e vinte e cinco centavos) abaixo da dotação autorizada final, no valor de R\$25.884.522,69 (vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e sessenta e nove centavos), assim demonstrada:

RECEITA POR FONTES	VALOR (R\$)
Receitas Correntes	24.518.456,03
Receita Tributária	1.314.149,05
Receita de Contribuições	1.808.410,56
Receita Patrimonial	2.528.157,66
Receita de Serviços	11.450,24
Transferências Correntes	18.810.086,94
Outras Receitas Correntes	46.201,58
Receita de Capital (Transferências de Capital)	1.308.253,41
Receita Arrecadada	25.826.709,44

Fonte: Relatório Técnico (fl. 336, ID 1001509).

2.2. As Fontes de Receitas mais expressivas na composição da Arrecadação Total são às Transferências Correntes e a Receita Patrimonial, com participação, em valores relativos de 72,83% (setenta e dois vírgula oitenta e três por cento) e 9,79% (nove vírgula setenta e nove por cento), respectivamente.

3. Da Receita de Dívida Ativa

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



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

3.1. Representando 17,03% (dezessete vírgula zero três por cento) do montante inscrito, abaixo, portanto, dos 20% (vinte por cento) que a Corte de Contas vem considerando como razoável, a exemplo do exercício anterior é considerada inexpressiva, demonstrando fragilidade na política de cobrança e arrecadação dos créditos inscritos a esse título, devendo se determinar ao Chefe do Poder Executivo Municipal que, em articulação com a Procuradoria Geral e a Secretaria de Fazenda, promovam os estudos necessários visando à edição de normas a permitir a utilização do instrumento de protesto para cobrança de créditos da dívida ativa municipal, nos termos insertos na Lei Federal n. 9.492/1997, Lei Estadual n. 2.913/2013 e no Ato Recomendatório Conjunto desta Corte de Contas e Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

3.2. Impende salientar que o gestor municipal em conjunto com a Procuradoria Jurídica deve envidar esforços para a cobrança judicial e extrajudicial dos créditos tributários inscritos na DA, sob pena de responsabilização na forma da legislação aplicável à espécie.

3.3. A cobrança judicial é condição necessária para evitar-se a prescrição das cédulas (CDAs). Extrajudicialmente, importante registrar que existem experiências positivas pelo protesto das CDAs, a exemplo da ação desencadeada recentemente pelo Estado de Rondônia. É certo que tal providência depende de Lei Municipal e mesmo assim haviam decisões díspares sobre a matéria nos Tribunais Pátrios. Contudo, milita favorável, jurisprudencialmente tratando, o fato de a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão unânime, ter admitido o protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial da Fazenda Pública utilizado para o ajuizamento de execução fiscal, cujo *decisum* altera jurisprudência sobre o tema. Impende registrar, ainda, ante a ineficiência na cobrança da dívida ativa, que se faz necessário proceder determinações ao gestor para que implemente as ações contidas no “Ato Recomendatório Conjunto”, celebrado pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, Corregedoria Geral de Justiça, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público de Contas.

4. Da Despesa

4.1. A despesa empenhada no exercício atingiu o montante de R\$21.572.306,06 (vinte e um milhões, quinhentos e setenta e dois mil, trezentos e seis reais e seis centavos). Desta, as Correntes absorveram 90,20% (noventa vírgula vinte por cento) e as de Capital 9,80% (nove vírgula oitenta por cento).

4.2. As despesas com Pessoal e Encargos absorveram 54,41% (cinquenta e quatro vírgula quarenta e um por cento) e Outras Despesas Correntes atingiram 35,69% (trinta e cinco vírgula sessenta e nove por cento).

5. Dos Restos a Pagar

5.1. Os demonstrativos contábeis e a instrução técnica (fls. 341/342, ID 1001509) contabilizam “restos a pagar”, no valor de R\$1.847.743,23 (um milhão, oitocentos e quarenta e sete mil, setecentos e quarenta e três reais e vinte e três centavos), representando 8,56% (oito vírgula cinquenta e seis por cento) da despesa empenhada no exercício, revelando uma razoável performance da execução orçamentária, considerando a existência de saldo financeiro suficiente para suportá-los. Destacando-se, por oportuno, que a apresentação dos saldos de restos está composta apenas pelos valores inscritos em cada exercício.

6. Da Receita e Despesa com Educação



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

6.1. As receitas, no valor de R\$15.122.580,29 (quinze milhões, cento e vinte e dois mil, quinhentos e oitenta reais e vinte e nove centavos) computadas para os gastos com a MDE, apresentaram-se da seguinte forma:

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Total Geral de Impostos – Educação	15.122.580,29
Mínimo de 25% das Receitas	3.780.645,07
Valor efetivamente aplicado	4.994.099,62
Percentual	33,02%

Fonte: Demonstrativo do Corpo Técnico (fl. 351, ID 1001509).

6.2. O demonstrado indica que a municipalidade aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o percentual de 33,02% (trinta e três vírgula setenta e dois por cento), em cumprimento às disposições insertas no artigo 212, da Constituição Federal que estabelece o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento).

6.3. Os dados extraídos dos demonstrativos técnicos (fl. 351, ID 1001509), indicam gastos com a Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério, no percentual de 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) do montante computado para tal fim, cumprindo com as determinações insertas no artigo 60, XII, do ADCT, da Constituição Federal e o artigo 22, parágrafo único e incisos, da Lei Federal n. 11.494/2007 e o restante em outras despesas do FUNDEB.

7. Da Aplicação dos Recursos da Saúde

7.1. Dos dados extraídos do Relatório Técnico (fls. 351/652, ID 1001509), infere-se que a municipalidade gastou com “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, o montante de R\$3.047.278,76 (três milhões, quarenta e sete mil, duzentos e setenta e oito reais e setenta e seis centavos), correspondendo a 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) das receitas computadas para tal finalidade, qual seja: R\$14.576.549,91 (quatorze milhões, quinhentos e setenta e seis mil, quinhentos e quarenta e nove reais e noventa e um centavos), atendendo, portanto, às disposições insertas no art. 77, inciso III, do ADCT, da Constituição Federal, c/c o artigo 7º, da Lei Complementar Federal n. 141/2012, que estabelecem uma aplicação mínima de 15% (quinze por cento).

8. Dos Repasses ao Poder Legislativo

8.1. De acordo com a demonstração do Corpo Instrutivo (fls. 352/353, ID 1001509), o Poder Executivo repassou ao Legislativo o montante de R\$951.776,44 (novecentos e cinquenta e um mil, setecentos e setenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), representando 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) das receitas efetivamente apuradas no exercício anterior, no valor de R\$13.883.734,56 (treze milhões, oitocentos e oitenta e três mil, setecentos e trinta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), atendendo, assim, ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal, com a nova redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 25/00 e 58/09, que estabelecem, no caso, o limite de 7% (sete por cento).

9. Do Equilíbrio Orçamentário e Financeiro

9.1. O Resultado Financeiro, demonstrado (fls. 355/358, ID 1001509), infere que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos



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

financeiros) assumidas até 31/12/2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42, da Lei Complementar Federal n. 101/00, senão vejamos:

Tabela - Memória de cálculo apuração das Disponibilidades por Fonte

Identificação dos recursos	Vinculados(I)	Não vinculados(II)	Total(III)=(I+II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	1.026.682,76	5.028.213,57	6.054.896,33
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	-	-	-
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	13.951,67	166.088,03	180.039,70
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	12.745,05	528.841,37	541.586,42
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	-	47.540,70	47.540,70
Demais Obrigações Financeiras (e)	113.491,08	-	113.491,08
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	886.494,96	4.285.743,47	5.172.238,43
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	84.102,25	1.154.508,34	1.238.610,59
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h)=(f-g)	802.392,71	3.131.235,13	3.933.627,84
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	-	-	-
Subavaliação das obrigações financeiras - Folha não contabilizada (j)	261.120,44	186.726,5	447.846,94
Superavaliação de Caixa (k)	-	-	-
Disponibilidade de Caixa apurada (l)=(h+i-j-k)	541.272,27	2.944.508,63	3.485.780,90

Fonte: SIGAP e Análise Técnica (fls. 355/358, ID 1001509).

9.1.1. Os exames por fontes de recursos, laborados pelo Corpo Instrutivo, revelaram a existência de fontes vinculadas deficitárias, conforme detalhado a seguir:

Tabela – Identificação das fontes de recursos com insuficiência financeira

Descrição da fonte de recursos	Valor (em R\$)
(03.01.46) Recursos da Educação no Ensino Fundamental	-186.726,50
(06.12.36) Transferência de Convênios da União	-58.284,70
(03.27.07) Piso de Atenção Básica – PAB	-6.854,69
(03.27.16) Média Alta Complexidade - MAC	-24.195,97
(06.13.37) Transferência de Convênios do Estado	-4.118,70
(03.92.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	-19.216,65

Fonte: SIGAP

9.1.2. Após o levantamento dos resultados por fonte e identificação das fontes vinculadas deficitárias, verificamos se nas fontes ordinárias (fontes de recursos livres ou não vinculados) havia saldo suficiente para cobrir o déficit apresentado nas fontes de recursos vinculados, conforme detalhado a seguir:

Tabela – Memória de cálculo da avaliação da disponibilidade financeiro (por fonte de recurso)

Descrição	Valor (R\$)
Total dos Recursos não Vinculados (a)	541.272,27
Total das Fontes Vinculadas Deficitárias (b)	- 299.397,21
Resultado (c) = (a + b)	241.447,68
Situação	Suficiência financeira

9.1.3. Conforme demonstrado no quadro acima pelo Corpo Instrutivo (fls. 355/358, ID 1001509), o total dos recursos não vinculados foi suficiente para cobertura das fontes vinculadas deficitárias, de modo que ao final do exercício ainda restaram disponibilidades livres no montante de R\$241.447,68, mesmo após considerar no exame as despesas com folha de pagamento não empenhada no exercício. Dessa forma, *“concluimos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionados para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000”*.

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

10. Do Resultado Patrimonial

10.1. O Saldo Patrimonial (**ATIVO REAL LÍQUIDO**) do exercício anterior, no valor de R\$27.930.068,78 (vinte e sete milhões, novecentos e trinta mil, sessenta e oito reais e setenta e oito centavos), menos o “resultado patrimonial do exercício” atual (**DÉFICIT**), no valor de R\$788.553,78 (setecentos e oitenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e setenta e oito centavos), menos os “ajustes de exercícios anteriores”, no valor de R\$8.894.976,24 (oito milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, novecentos e setenta e seis reais e vinte e quatro centavos), consigna o novo Saldo Patrimonial (**ATIVO REAL LÍQUIDO**), no montante de R\$18.246.538,76 (dezoito milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e oito reais e setenta e seis centavos), o qual confere com o registrado no Balanço Patrimonial - Anexo 14 (ID 900105).

11. Limite de Endividamento; Regra de Ouro e a Preservação do Patrimônio Público

11.1. O Corpo Instrutivo (fls. 360/362, ID 1001509) demonstra que o Município não possuía ao final de 2019 “Dívida Consolidada Líquida”, estando, portanto, em consonância com o artigo 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001. Além do controle do endividamento, a conformidade na execução do orçamento de capital prevê a preservação do patrimônio público, com vedação ao desinvestimento de ativos e bens para gastar com despesas correntes (LRF, artigo 44). Observe-se, por outro lado, que as despesas de capital do município foram superiores às receitas de capital, dessa forma, conclui-se que foi utilizada a totalidade da receita de capital, para o propósito a que se destinava que é a aquisição de bens de capital, bem como, foram observadas as regras de preservação do patrimônio público e “regra de ouro”.

12. Da Gestão Fiscal

12.1. Os dados constantes dos autos de monitoramento da Gestão Fiscal (Processo n. 2.240/19 – Anexo); o Relatório Técnico conclusivo sobre as contas anuais, levado a efeito pelo Corpo Instrutivo; e o Parecer Ministerial, permitem inferir que o Poder Executivo Municipal de Cacaulândia realizou uma gestão fiscal responsável, pois atingiu as metas de resultado nominal e primário; manteve o gasto com pessoal abaixo do limite máximo permitido; e encerrou o exercício de 2019 com lastro financeiro suficiente para saldar os compromissos assumidos até o final do exercício, demonstrado perfeito equilíbrio das contas *sub examine*, em atenção as disposições insertas no artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/00.

13. Fluxo de Caixa

13.1. Examinando a Demonstração apresentada, verifica-se que o Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício de 2019, apresentou geração líquida de caixa e equivalentes suficientes para contrair novas despesas, mantendo equilibrada as finanças públicas do Município.

14. Liquidez Corrente/Geral e Endividamento

14.1. Os demonstrativos técnicos (fls. 344/345, ID 1001509) revelam que o Município possui, para cada real de compromisso de curto prazo o valor de R\$14,02 (quatorze reais e dois centavos). Indica que para cada um real de compromisso de curto e longo prazo disponibiliza R\$1,20 (um real e vinte centavos). Infere, também que o capital de terceiros (passivo exigível) representa apenas 57% (cinquenta e sete por cento) do Ativo Total, ressaltando, por oportuno, que na composição deste indicador se encontra a provisão para reserva matemática (passivo atuarial).



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

15. Da Gestão Previdenciária

15.1. Quanto à conformidade ou não do cumprimento do artigo 40, da Constituição Federal, o Corpo Instrutivo (fl. 353, ID 1001509), demonstra que “o município cumpriu com suas obrigações de repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, de pagamento da contribuição patronal e de pagamento dos parcelamentos”, e que “a gestão previdenciária do Município no exercício de 2019 está em conformidade com as disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial)”.

16. Do Controle Interno

16.1. O Órgão de Controle Interno deve em sua atuação cotidiana e, sobretudo, por ocasião da elaboração de seu relatório, do certificado e do parecer de auditoria, avaliar e emitir pronunciamento conclusivo não apenas sobre os aspectos legais, mas também sobre os atos de gestão, avaliando-os sob os aspectos da eficiência, economicidade e eficácia no emprego dos recursos públicos, com base em indicadores de desempenho tecnicamente contemplados para essa finalidade.

16.2. Depreende-se do dispositivo estabelecido no artigo 74, da Constituição Federal que a atuação do Controle Interno deve zelar tanto pela execução das atividades planejadas quanto pela avaliação e controle dos seus resultados.

16.3. A Unidade de Controle Interno encaminhou o relatório de auditoria com parecer sobre as contas anuais (ID 900101), em obediência ao disposto no artigo 9º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 154/96; o certificado de auditoria com parecer, atestando a regularidade com ressalvas, das contas; e o pronunciamento da autoridade superior atestando ter tomado conhecimento dos fatos, cumprindo, dessa forma, em tese, o disposto no artigo 49, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

16.3.1. Observe-se que o Controle Interno, dentro de suas limitações, conseguiu acompanhar e informar ao Administrador sobre algumas falhas formais ocorridas durante o exercício, demonstrando ter desempenhado satisfatoriamente o seu mister constitucional.

17. Impende registrar que, segundo a Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas, os atos de gestão praticados no exercício financeiro de 2019, não foram objeto de Auditoria por não constar da programação estabelecida por este Tribunal e, de acordo com o sistema informatizado do Tribunal, não tramitam procedimentos que impeçam a análise das presentes contas. Dessa forma, esta análise fica restrita aos documentos encaminhados pelo jurisdicionado, o que não obsta, em absoluto, a atuação desta Corte de Contas em seu inafastável mister constitucional para apurar eventuais irregularidades que, *opportune tempore*, sejam trazidas à baila, relacionadas ao exercício *sub examine*.

18. A metodologia utilizada pelo Corpo Instrutivo da Corte, quando da análise das contas de governo, inclui a realização de auditorias em áreas de vital relevância, como a auditoria financeira que possibilita extrair das contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, um conjunto de dados e resultados num cenário abrangente da conjuntura fiscal e orçamentária do ente, permitindo que o relatório conclusivo emitido pela Unidade Técnica (ID 1001509) contenha os elementos necessários e suficientes para fundamentar sua opinião quanto à observância dos mandamentos constitucionais, legais e regulamentares, na execução do orçamento e na fidedignidade do Balanço Geral do Município que representa a situação financeira em 31.12.2019.



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

18.1. A apreciação das Contas de Governo, prestada anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio será realizada em até 240 (duzentos e quarenta dias) a contar do seu recebimento, quando identificadas, na exordial, distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas, nos termos do artigo 50, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas. Oportunizando-se aos agentes responsabilizados, o direito do contraditório e da ampla defesa por meio de audiência, na forma do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o que se fez nas presentes Contas.

19. Primeiramente, constata-se desarmonia nas conclusões das manifestações do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas. O Corpo Técnico concluiu pela desaprovação, por supor que à ausência de empenhamento prévio das despesas com pessoal, pertinentes ao mês de dezembro de 2019, seria motivo suficiente para rejeição das contas, enquanto o Órgão Ministerial opinou pela regularidade com ressalvas, por entender que a falha não está dotada de gravidade suficiente para ensejar à emissão de parecer prévio pela reprovação, considerando que, apesar da atipicidade do caso, as despesas com pessoal ficaram dentro do limite legal e as contas estão em perfeito equilíbrio orçamentário e financeiro.

19.1. Observe-se que a proposta de encaminhamento defendida pela Unidade Técnica, de emitir parecer prévio contrário a aprovação das contas em questão, foi técnica e juridicamente contrariada pelo *Parquet* de Contas em seu Parecer n. 0067/2021-GPGMPC, da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros.

20. Passo à análise do mérito e, de plano, registro a convergência *in totum* desta relatoria com a manifestação apresentada pelo Ministério Público de Contas, consoante será delineado adiante.

21. *Ab initio*, entendo que o Parecer do *Parquet* de Contas, encontra-se suficientemente fundamentado, conforme os ditames da ordem jurídica pátria e das normas que regem a matéria, razão pela qual em prestígio aos princípios da economicidade, eficiência, e razoável duração do processo, e com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, valho-me da técnica da motivação *aliunde* ou *per relationem*, a qual encontra guarida tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, para transcrever *inlitteris* excerto do Parecer Ministerial n. 0067/2021-GPGMPC (ID 1018209), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros:

Como dito, a relatoria oportunizou aos responsáveis a apresentação de defesa acerca de 05 (cinco) falhas, especialmente quanto à ausência de empenhamento prévio das despesas com pessoal referentes ao mês de dezembro de 2019, que remanesceu da análise de esclarecimentos e ensejou o entendimento técnico pela indicação de rejeição das contas.

(...)

Em face desses resultados a unidade técnica sugeriu a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, registrando, em especial, a infringência ao artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, pela realização de despesa com pessoal sem a prévia emissão de empenho e a consequente distorção das demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros e gerenciais (Responsabilidade Fiscal), entre outras considerações.

Diversamente, a opinião do Ministério Público de Contas é no sentido de que as contas, pelos fundamentos adiante expendidos, estão a merecer parecer prévio pela regularidade com ressalvas em razão das falhas remanescentes das justificativas e de outra falha de menor calibre ofensivo (arrecadação dos créditos da dívida ativa inferior a 20% do saldo inicial), como se verá mais à frente.

Pois bem.



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

Em sede de justificativas (Doc. n. 1278/21) a Administração admitiu que deixou de efetuar o devido reconhecimento das despesas, todavia, corrigiu o valor da falha para R\$ 447.846,94.

Além disso, argumentou que tal situação ocorreu no final do exercício, em razão de ausência de autorização legislativa para abertura de crédito adicional suplementar e da indisponibilidade de recursos financeiros, vez que dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos, os quais foram creditados apenas no último dia útil bancário do mês de dezembro de 2019.

Ademais, alegou que, à época, o Poder Legislativo já se encontrava em recesso para autorizar crédito adicional por excesso de arrecadação, mas que no início do mês de Janeiro de 2020 teria sido efetuado o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019.

Ao analisar esses argumentos defensivos, o corpo técnico confirmou o descumprimento aos artigos 15, 16 e 50, I e II, da Lei Complementar Federal n. 101/00, bem como ao artigo 60 da Lei Federal n. 4.320/64, tendo corrigido o valor da falha para R\$ 447.846,94. Como é cediço, o empenho da despesa deve ocorrer previamente à sua realização, pelo regime de competência, ainda que a data fixada para pagamento alcance outro exercício financeiro, hipótese em que o montante de despesa já realizada (liquidada), deverá ser inscrito em restos a pagar, com fundamento nos artigos 36 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964.

Nada obstante estar configurada a falha, trago à colação dois quadros representativos das despesas com pessoal do Poder Executivo. O primeiro, extraído da Gestão Fiscal (fl. 86, ID 915638), mostra as despesas com pessoal (R\$10.216.062,48), sem a inclusão das despesas omitidas, na proporção de gastos com pessoal de 44,97% da RCL. O segundo, extraído do relatório conclusivo (fl. 31, ID1001509), apresenta as despesas com pessoal (R\$10.663.909,42) já consideradas as despesas omitidas, alcançando a proporção ajustada de 46,95% da RCL.

(...)

Este conjunto de dados indica que, independentemente do cômputo dos R\$ 447.846,94, o total despendido pelo Poder Executivo com despesas de pessoal permaneceu abaixo do limite legal (54%), consoante estipulado na LRF.

Assim, em razão da neutralização dos efeitos da infringência no cômputo da despesa com pessoal, este órgão ministerial entende que a impropriedade não deve ocasionar a emissão de juízo de reprovação das contas, pois remete a erro técnico-operacional, não tendo a falha sido perpetrada com a intenção de mascarar a extrapolação ao limite legal das referidas despesas.

Para além dessa conclusão, outro ponto importante também precisa ser analisado, vez que a ocultação de passivos pode ter a intenção de mascarar resultados financeiros deficitários.

Sob esse aspecto, verifica-se no relatório conclusivo que, após o cômputo das despesas omitidas na aferição do **resultado financeiro**, a Municipalidade continuou a demonstrar o equilíbrio financeiro preconizado no artigo 1º, §1º, da LRF.

(...)

Como se depreende da análise técnica empreendida por fontes de recurso, após consideradas na apuração do resultado financeiro as despesas com pessoal não empenhadas, 4 restou evidenciada a existência de superávit financeiro na ordem de R\$ 241.447,68, o que reforça o entendimento de que o não empenhamento de parte das despesas com pessoal consistiu em mera falha formal, sem qualquer intenção de maquiagem as contas.

Ante a essas constatações, considero que a falha não está dotada de gravidade suficiente para dar azo à emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, pois ao analisar as

Acórdão APL-TC 00164/21 referente ao processo 01602/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

especificidades do caso, verifica-se que as despesas com pessoal ficaram dentro do limite legal e que as contas públicas estão em equilíbrio.

Isso posto, considero que a emissão de juízo desfavorável às contas, em razão da infringência, dado o contexto de baixa lesividade verificado no caso concreto, mostrar-se-ia ofensivo ao princípio da razoabilidade, notadamente porque tal falha, como visto, não trouxe maiores consequências à gestão.

Nada obstante, quanto às distorções contábeis provocadas pelo não empenhamento prévio de despesas, assiste razão à equipe técnica por considerá-la relevante, eis que representou 1,73% da receita arrecadada. Contudo, divirjo da opinião de que seus efeitos são generalizados, dado que não vislumbrei – e aqui me socorro da assessoria do gabinete versada em contabilidade pública – comprometimento à correta interpretação sobre as demais afirmações apresentadas no Balanço Geral do Município.

Diante do exposto, tendo em vista que, no caso concreto, a falha perpetrada pela Administração não possui alto poder ofensivo, as contas do Município de Cacaulândia devem, a despeito do entendimento do preparado corpo técnico da Corte, com as devidas vênias, receber manifestação favorável à aprovação com ressalvas.

Por fim, esta Procuradoria-Geral de Contas acompanha o entendimento técnico quanto à expedição de alerta ao gestor no sentido de que, independentemente da impossibilidade da realização de pagamento da despesa no mês de competência, deve-se realizar a necessária e tempestiva reserva da dotação orçamentária (empenho), para que não se configure realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelas disposições do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 (ID 1001509).

Necessário também chamar a atenção, por sua relevância, para outra falha mencionada pela equipe técnica consistente na “Superavaliação do saldo da conta Provisões Matemáticas”, no valor de R\$ 1.383.440,91, em decorrência da utilização de documentação de suporte com divergência da data-base em 12 meses (31.12.2018) da data do encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019).

Também neste caso, cabe a aposição de ressalvas, sem prejuízo da expedição de determinação à Administração para “que determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõem o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município.”

Demais disso, constatou-se que as alterações do orçamento inicial, realizadas por meio dos créditos adicionais somaram o valor de valor de R\$ 5.563.128,78, sendo a totalidade correspondente a fontes previsíveis (anulação de despesa), o que equivale a 27,84% do orçamento inicial.

Esse resultado não é consentâneo com o posicionamento dessa egrégia Corte de Contas, por exceder o limite máximo de 20% que, na esteira de sua jurisprudência, considera-se como razoável.

Instados os responsáveis a se manifestar acerca desta falha, os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para descaracterização do achado, vez que se limitaram a defender que não descumpriram o limite legal de alterações orçamentárias previsto na LOA/2019 do Município (Lei n. 853/2018), por meio da abertura de créditos suplementares, sem observar que o apontamento não se referia a este tipo de falha, mas àquela acerca da excessiva alteração do orçamento durante a sua execução, o que acaba desvirtuando o planejamento previamente estabelecido.

Como cediço, para que o orçamento anual seja efetivo, no que toca ao cumprimento dos objetivos traçados no ciclo orçamentário, deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir as ações planejadas e aplicações de recursos para alcance das finalidades propostas, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o



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

orçamento conforme sua programação, evitando alterações excessivas em meio à sua execução, sob pena de desvirtuar a programação orçamentária.

Nesse passo, necessária a oposição de ressalvas quanto ao ponto, seguida da determinação para que a Administração se abstenha de alterar excessivamente o orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Quanto à gestão da dívida ativa, conforme antes mencionado, verifica-se que a correspondente arrecadação no exercício de 2019 representa 17,03% (R\$ 350.203,91) do saldo inicial (R\$ 2.056.169,40), conforme se extrai de Nota Explicativa aposta no Balanço Patrimonial (ID 900105), proporção ainda abaixo dos 20% que a Corte vem considerando como razoável, caracterizando falha na arrecadação de créditos da dívida ativa.

Todavia, o histórico da recuperação de créditos da dívida ativa no Município de Cacaulândia revela que, embora não tenha alcançado os 20%, houve melhoria da gestão sob tal aspecto.

Calha ressaltar que o Ministério Público de Contas vem reiteradamente pugnando por uma maior rigidez da Corte de Contas em relação à análise do esforço na recuperação de créditos da dívida ativa, por entender que esses recursos são indisponíveis e fundamentais para garantir o desenvolvimento de ações públicas essenciais, não se justificando a baixa efetividade observada ao longo dos anos no tocante ao ingresso de tais recursos nos cofres da municipalidade.

Assim, para além da inclusão de ressalva pela baixa arrecadação da dívida ativa, deve ser também determinado ao gestor que continue adotando medidas efetivas visando a intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos em tal conta, alertando os responsáveis de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, per si, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.

(...)

A determinação sugerida pelo corpo técnico afigura-se mui pertinente, pois a recuperação de tais créditos é fundamental para incremento das receitas tributárias e de contribuições, de modo que, repise-se, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser reforçadas pelo Chefe do Executivo.

Cabe ainda destacar que, em capítulo específico de seu relatório (capítulo 5), a unidade técnica anotou que não houve cumprimento de algumas determinações exaradas por este Tribunal de Contas referentes aos itens IV, V e V do Acórdão APL – TC 00575/17, Processo n. 01688/17.

Nesse passo, além das ressalvas decorrentes de tais descumprimentos, cabe alertar ao atual gestor para que atente para o cumprimento integral das determinações proferidas pela Corte, sob pena de reprovação das contas vindouras na hipótese de reincidência.

Cabe, ainda, alertar à Controladoria Geral do Município, para que, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), examine e informe acerca das medidas adotadas pela Administração quanto a todas as recomendações e determinações dispostas nas decisões expedidas pelo Tribunal, inclusive quanto à decisão a ser prolatada nestes autos, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/96.

Por fim, insta destacar que a unidade de Controle Interno Municipal, examinando as contas, concluiu que elas estão aptas a receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas (ID 900101).



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

Quanto aos demais pontos, dada a natureza específica da matéria contábil, esta Procuradoria-Geral de Contas assente com o entendimento do corpo técnico constante no relatório conclusivo (ID 1001444). (sic). (destaques originais).

22. Por entender pertinentes, para robustecer a tese de que a realização de despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, sem o devido prévio empenhamento, causando, por consequência, inconsistências pontuais nas demonstrações contábeis, não consiste, *per si*, no caso concreto, motivo para rejeição de contas, teço alguns comentários.

23. Observe-se, por oportuno, que, após ser chamado aos autos, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, no bojo do devido processo legal, insculpidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, a Administração Municipal, em suas alegações de defesa (doc. n. 1278/21, ID 996897), reconheceu que deixou de efetuar o prévio empenhamento das despesas com pessoal, no mês de dezembro de 2019, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), em razão de no “*final do exercício financeiro, o município não dispunha de autorização para abertura de crédito adicional suplementar por anulação de saldo de dotação, previsto na LOA/2019 e suas alterações, pois devido à falta de recursos financeiros, essa Administração dependia do repasse financeiro do FPM e outros recursos os quais foram creditados no último dia útil bancário do mês 12/2019, porém, o Poder Legislativo, já se encontrava de recesso para autorizar Crédito Adicional por excesso de Arrecadação, motivo pelo qual fomos obrigados a empenhar parcialmente a folha 12/2019, porém no início do mês de Janeiro efetuamos o devido empenhamento e pagamento dos salários referente ao mês de Dezembro/2019*”.

23.1. Argumentou também que “*pode ter cometido um erro formal, mas, sempre prezando pelo bem estar dos Servidores Públicos e da população, não causando nenhum dano ao erário, nem tampouco causando prejuízos à análise das contas em comento, uma vez que tal ato fora evidenciado no Balanço Patrimonial enviado a esta Corte*”.

24. Ao examinar os argumentos defensivos, o Corpo Instrutivo invocando, em especial, a ausência de empenhamento da despesa com pessoal pertinente ao mês de dezembro de 2019, no valor de R\$ 447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), como motivo suficiente para rejeição de contas, manifestou-se por sua reprovação.

25. Divergindo da Unidade Técnica, o *Parquet* de Contas analisou os argumentos defensivos e a documentação de suporte ofertados pela defesa, enfrentou o mérito da questão, explicou que “*o empenho da despesa deve ocorrer previamente à sua realização, pelo regime de competência, ainda que a data fixada para pagamento alcance outro exercício financeiro, hipótese em que o montante de despesa já realizada (liquidada), deverá ser inscrito em restos a pagar, com fundamento nos artigos 36 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964*” e, alfim opinou pela regularidade, com ressalvas, das presentes Contas, por entender que não houve nenhum prejuízo, pois, mesmo computando o valor não empenhado, ainda assim, o gasto com pessoal no exercício em questão, permaneceria bem abaixo do limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. Como relação às distorções nos demonstrativos contábeis, o próprio Corpo Instrutivo (fls. 355/358, ID 1001509), demonstra que os recursos não vinculados foram suficientes para cobertura das fontes vinculadas deficitárias, de modo que ao final do exercício ainda restaram disponibilidades livres no montante de R\$241.447,68 (duzentos e quarenta e um mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e sessenta e oito centavos), e que: “*mesmo após considerar no exame as despesas com folha de*



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

pagamento não empenhada no exercício, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionados para a análise, “as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2019, demonstrando que foram observadas as disposições dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000”, indicando que o ato falho em testilha, não causou nenhum dano à administração municipal e nem prejuízo à análise das contas em apreço.

26.1. Nesse passo, discordo do entendimento da Unidade Técnica de que o não empenhamento da despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), tenha acarretado tantas imperfeições contábeis no Balanço Geral do Município, por entender que o sistema contábil, não obstante algumas distorções apresentadas nas peças contábeis e demonstrativos integrantes das contas, ocasionadas pelo não empenhamento da despesa citada alhures, possibilitou ao gestor a tomada de decisões, tanto é, que o Ente aplicou 33,02% (trinta e três vírgula zero dois por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; repassou 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal; e promoveu a manutenção dos gastos com pessoal abaixo do limite máximo estabelecido na norma de regência.

26.2. Quanto à alegação de que à ausência de empenhamento da despesa com pessoal no mês de dezembro de 2019, “*representa grave afronta às normas financeiras (artigo 60 da Lei n. 4.320/64), e, ainda, de acordo art. 13, §2º, inciso I da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, é considerada relevante e com efeito generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário e fiscal*”, esta relatoria, em perfeita harmonia com a fundamentação do *Parquet* de Contas, pelos motivos e razões citados em linhas pretéritas, dissente da Unidade Técnica, por não vislumbrar quaisquer indícios de manipulação intencional no resultado dos relatórios contábeis, e que, os efeitos da situação, isoladamente, não são relevantes e nem causaram efeitos inadequados e nem generalizados nas demonstrações contábeis, que enseje a emissão de opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município.

27. Com relação a baixa arrecadação dos créditos da dívida ativa, não obstante a ausência de oitiva, na forma disposta na Súmula n. 17/TCE-RO, a determinação ao gestor para que continue adotando medidas efetivas visando intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas de modo a elevar a arrecadação dos referidos créditos inscritos em dívida ativa, é medida que se impõe e se faz no dispositivo.

28. Ante o exposto, em que pese, reprise-se, as imperfeições, no meu entendimento, consistentes em erros formais que, além de não alterar os bons resultados obtidos na gestão em apreço, restaram comprovados, além do cumprimento dos índices constitucionais e legais (Educação, Fundeb, Saúde, Pessoal e Repasses ao Legislativo); a situação orçamentária líquida superavitária, o equilíbrio financeiro e o resultado patrimonial positivo, contribuindo para o equilíbrio das contas. Situação almejada pelas três esferas de governo; União, Estados e Municípios.

29. Examinando o feito propriamente dito, registre-se preliminarmente, que as contas *sub examine* constam na categoria Grupo II, tão somente em razão da divergência de entendimento desta Relatoria com o Corpo Instrutivo que, em razão da “*ausência de empenhamento prévio das despesas*



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

com pessoal, pertinentes ao mês de dezembro de 2019”, manifestou-se em seu parecer técnico pela rejeição das contas. No mais, verifica-se que as execuções orçamentária, financeira, patrimonial e operacional apresentam resultados positivos, demonstrando equilíbrio econômico-financeiro da gestão e cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais pertinentes aos gastos com a Educação; com as Ações e Serviços Públicos da Saúde; com Pessoal; aplicação mínima na Remuneração dos Profissionais do Magistério (FUNDEB); Repasses ao Poder Legislativo Municipal; a ausência de falhas que atentem contra os pressupostos da gestão fiscal responsável, previstos na Lei Complementar Federal n. 101/2000, entendo que as impropriedades remanescentes, pelas razões expostas alhures, podem ser consideradas formais que, reprise-se, serão exigidas suas adequações e prevenções, evitando-se, destarte, reincidências e possíveis contumácias, não possuem o condão de macular as presentes contas, comungo *in totum* com o opinativo do Ministério Público de Contas, da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros e dissinto da manifestação da Unidade Técnica, para considerar que as contas do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, relativas ao exercício de 2019, estão aptas a receberem a Aprovação com Ressalvas, pelo Poder Legislativo Municipal.

30. Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta, considerando que os demonstrativos contábeis indicam que a Administração Municipal aplicou 33,02% (trinta e três vírgula zero dois por cento) na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”; 66,21% (sessenta e seis vírgula vinte e um por cento) dos recursos do FUNDEB na Remuneração e Valorização do Magistério; 20,91% (vinte vírgula noventa e um por cento) na Saúde, em atenção aos limites mínimos de 25, 60 e 15%, respectivamente; repassou 6,86% (seis vírgula oitenta e seis por cento) ao Legislativo Municipal, em atenção ao disposto no artigo 29-A, inciso I e § 2º, itens I e III, da Constituição Federal; e promoveu a manutenção dos gastos com pessoal abaixo do limite máximo estabelecido na norma de regência; **aliando-se** a isso a contabilização fidedigna das peças contábeis, exigidas pelas normas de regência, que compõem o Balanço Geral do Município (BGM) que permite concluir que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, representam a situação patrimonial e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019; **juntando-se a tudo isso**: (i) o atingimento das metas de resultado nominal e primário; e (ii) a execução orçamentária de forma equilibrada, permitindo que o Administrador encerrasse o exercício com lastro financeiro suficiente para saldar os compromissos assumidos até 31.12.2019, mantendo o equilíbrio das contas; submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, por entender que não houve nenhum prejuízo, pois, mesmo computando o valor não empenhado, ainda assim, o gasto com pessoal no exercício em questão, permaneceria bem abaixo do limite legal de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvados os atos e as contas da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:

1.1. Infringência ao disposto nos artigos 15, 16 e 50, incisos I e II, da Lei



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

Complementar Federal n. 101/00 e artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/64; pela realização de despesa com pessoal do mês de dezembro 2019, sem a prévia emissão de empenho, no valor de R\$447.846,94 (quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), ocasionando, por consequência, inconsistências pontuais nas informações contábeis;

1.2. Utilização de documentação de suporte para a Avaliação Atuarial com data-base de encerramento em 31.12.2018, representando uma defasagem de 12 meses em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2019);

1.3. Alteração orçamentária no percentual de 27,84% (vinte e sete vírgula oitenta e quatro por cento) da dotação inicial, acima, portanto, do limite de 20% (vinte por cento) considerado como razoável pela Corte de Contas;

1.4. Arrecadação dos créditos da dívida ativa em percentual abaixo dos 20% (vinte por cento) que a Corte de Contas vem considerando como razoável; e

1.5. Descumprimento parcial (em andamento) de algumas determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, do Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

II – CONSIDERAR que o Senhor **Edir Alquieri**, CPF n. 295.750.282-87, Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacaulândia, exercício de 2019, à luz dos mandamentos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, realizou, *lato sensu*, uma gestão fiscal responsável.

III – DETERMINAR ao Senhor **Daniel Marcelino da Silva**, atual Chefe do Poder Executivo do Município de Cacaulândia, ou a quem venha substituir-lhe legalmente, que:

3.1. Determine à Administração do RPPS que, nos próximos exercícios, promova a realização da avaliação atuarial tempestiva, de modo que a data base das informações que compõe o cálculo atuarial corresponda à mesma data de levantamento do Balanço Geral do Município;

3.2. Evite excessivas alterações no orçamento original, de modo a não fragilizar o planejamento orçamentário realizado, cujos efeitos podem distorcer os objetivos e as metas definidos nos instrumentos de planejamento;

3.3. Intensifique as medidas judiciais e/ou administrativas, tal como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

3.4. Edite ou, se for o caso, altere a norma existente sobre o registro e contabilização dos valores que compõem os créditos da dívida ativa, estabelecendo no mínimo: (i) critérios para realização de ajustes para provisão com perdas em créditos com dívida ativa; (ii) metodologia para classificação da Dívida Ativa em Curto e Longo Prazo, em que seja demonstrada razoável certeza de recebimento desses créditos no curto prazo; e (iii) rotina periódica para avaliação do direito de recebimento do crédito tributário (no mínimo anual); e

3.5. Adote as providências cabíveis e necessárias visando o cumprimento integral das determinações proferidas no Acórdão APL-TC 000575/17, Processo n. 01688/17 (Itens IV, V e VI).

IV – ALERTAR a Administração Municipal sobre: (i) a necessidade do empenhamento da folha de pagamentos no mês de competência, independente da impossibilidade da sua quitação, para não configurar realização de despesas sem prévio empenho, afrontando o artigo 60, da Lei Federal n. 4.320/1964; e (ii) as consequências do não atendimento das determinações expedidas pelo Tribunal. Advertindo que a reincidência no cometimento das irregularidades ora verificadas, elencadas



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

no item I, acima, poderá ensejar, *per si*, a reprovação das contas futuras, conforme disposto no Parágrafo 1º, do artigo 16 e *caput*, do artigo 18, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

V - DETERMINAR a exclusão das responsabilidades imputadas na Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0207/2020-GCBAA, das Senhoras Valquiria da Silva Machado, CPF n. 881.402.452-91 e Adrie Aparecida Biazatti Danieletto, CPF n. 972.990.572-04, responsáveis pela Contabilidade e Controladoria Interna, respectivamente, em razão das impropriedades a elas atribuídas serem de caráter formal, sem o condão de macular as contas *sub examine*.

VI – DAR CONHECIMENTO deste acórdão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c o artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

VII - DAR CIÊNCIA do acórdão ao *Parquet* de Contas, na forma regimental.

VIII – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Cacaulândia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

É como voto.

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Com o relator

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Com o relator

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Acompanho o relator.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Acompanho o relator.

Em 8 de Julho de 2021



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR