



PROCESSO:	01130/2019
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal – Exercício 2018
RESPONSÁVEIS:	João Alves Siqueira – CPF 940.318.357-87 - Prefeito Municipal Edvaldo Araújo da Silva – CPF 188.028.058-22 - Contador Leidiane Cristina de Sousa Figueiredo – CPF 008.459.682-11 - Controladora Geral
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$30.899.308,94 - Receita arrecadada
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de análise dos esclarecimentos sobre as possíveis distorções e impropriedades identificadas na instrução preliminar sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCM) de Governador Jorge Teixeira, exercício financeiro de 2018.

Após a instrução preliminar (ID 778727) a equipe de auditoria propôs ao Conselheiro Relator a realização de audiência dos responsáveis. A proposta foi acatada pelo Relator por meio da Decisão Monocrática – DDR n. 00135/19-GCJEPPM (ID 782373). Os responsáveis apresentaram razões de justificativas por meio dos documentos (ID's 802577 e 802582). Assim, os autos retornam a esta Unidade Técnica para manifestação conclusiva em face das razões de justificativas apresentadas.

2. ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS

Foram chamados aos autos para esclarecimento das possíveis distorções apontadas na instrução preliminar os Senhores João Alves Siqueira (CPF 940.318.357-87), na qualidade de Prefeito, a Sra. Leidiane Cristina de Sousa Figueiredo (CPF 008.459.682-11), na qualidade de Controladora e o Sr. Edvaldo Araújo da Silva (CPF 188.028.058-22), na qualidade de responsável técnico pela elaboração dos demonstrativos contábeis (Contador). Os responsáveis encaminharam justificativas (ID's 802577 e 802582).

Vencidas as preliminares, passamos a análise de mérito dos esclarecimentos apresentados pelos responsáveis frente as situações identificadas.



A1. Inconsistência das informações contábeis

Situação encontrada:

O Conselho Federal de Contabilidade, por meio da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, aprovado em 23 de setembro de 2016, expõe que o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o fornecimento aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, para a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

As informações geradas pela Contabilidade devem propiciar aos seus usuários base segura para as suas decisões, pela compreensão do estado em que se encontra a entidade, seu desempenho, sua evolução, riscos e oportunidades que oferece.

Para que este objetivo seja alcançado, as informações fornecidas pela contabilidade devem refletir os atos e fatos contábeis, revestindo-se de atributos, entre os quais são indispensáveis os seguintes: confiabilidade, tempestividade, compreensibilidade e comparabilidade.

Neste contexto, com a finalidade de avaliar se as informações encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Municipal (PCCM) são confiáveis e delas podem ser extraídas informações úteis à sociedade, foram realizados confrontos entre as demonstrações contábeis, informações encaminhadas por meio do SIGAP e demais relatórios financeiros apresentados (TC's e outros). Os procedimentos limitaram-se a avaliação da consistência das informações. Após a realização dos procedimentos, identificamos as seguintes inconsistências:

- a) Divergência de R\$462.646,76 entre a Despesas de Capital Arrecadada (Sigap Contábil) R\$3.044.777,41 e a Despesa de Capital do Balanço Orçamentário R\$2.582.130,65, conforme tabela a seguir detalhada:

Descrição	Balancete SIGAP	Demonstrativo	Distorção
Receita Corrente Arrecadada	28.036.915,05	28.036.915,05	0,00
Receita de Capital Arrecadada	2.862.393,89	2.862.393,89	0,00
Despesa Corrente Empenhada	24.294.794,36	24.294.794,36	0,00
Despesa de Capital Empenhada	3.044.777,41	2.582.130,65	462.646,76
Varição Patrimonial Diminutiva	40.423.149,56	40.423.149,56	0,00
Varição Patrimonial Aumentativa	49.290.238,55	49.290.238,55	0,00
Ativo Circulante	22.262.156,62	22.262.156,62	0,00
Ativo Não-circulante	32.015.298,66	32.015.298,66	0,00
Passivo Circulante	649.060,98	649.060,98	0,00
Passivo Não-circulante	41.047.416,39	41.047.416,39	0,00
Patrimônio Líquido	12.580.977,91	12.580.977,91	0,00
Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (distorção)	0,00	0,00	462.646,76

- b) Divergência no valor de R\$ entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R\$251.717,23) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa apurado (R\$2.356.655,22) e o constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R\$2.104.937,99), a tabela a seguir detalha o saldo da divergência:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COMISSÃO DE ANÁLISE DAS CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

Descrição	Valor (R\$)
1. Saldo do Exercício Anterior (SIGAP Contábil/Balancete de Verificação/Exercício anterior)	1.761.883,96
1.1. Dívida Ativa tributária - Curto Prazo	0,00
1.2. Dívida Ativa não tributária - Curto Prazo	855.343,43
1.3. Dívida Ativa tributária - Longo Prazo	906.540,53
1.4. Dívida Ativa não tributária - Longo Prazo	0,00
2. Inscrição (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	217.827,54
3. Taxa, Juros e Multa (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	458.009,83
4. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa - Principal e Encargos (SIGAP Contábil/Balancete da Receita)	81.066,11
4.1. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa tributária	52.617,69
4.2. Arrecadação da Receita de Dívida Ativa não tributária	0,00
4.3. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	28.448,42
4.4. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições	0,00
4.5. Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras receitas	0,00
5. Cancelamento (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	0,00
6. Saldo do Exercício Apurado (1+2+3-4-5)	2.356.655,22
7. Saldo do Exercício demonstrado no Balanço Patrimonial (Nota Explicativa do Balanço Patrimonial)	2.104.937,99
8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	251.717,23

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- SIGAP Contábil;
- Balanço Patrimonial;
- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- Notas explicativas;
- TC-23; e,
- TC-18 – Demonstrativo das alterações orçamentárias.

Critério de Auditoria:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89;
- Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP/STN 7ª Edição.
- 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.

Evidências:

- Balanço Patrimonial;
- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- Notas explicativas;
- TC-23;
- TC-18 – Demonstrativo das alterações orçamentárias.

Possíveis Causas:

- Imperícia ou negligência dos responsáveis;
- Falta de manualização de procedimentos;



- Ausência de rotinas de encerramento do exercício;
- Deficiência técnica dos responsáveis;
- Rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes.

Possíveis Efeitos:

- Ausência de representação fidedigna;
- Distorção dos resultados patrimonial e orçamentário (efeito real);
- Baixa confiabilidade das informações evidenciadas nos relatórios.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Em síntese, os responsáveis, por intermédio dos documentos juntados no ID 802577, trouxeram os seguintes esclarecimentos:

Referente ao item “a” do Achado A1, os responsáveis alegaram que a divergência decorre da classificação da funcional programática utilizada nas dotações da amortização da dívida, que ocasiona diferenças entre as despesas de capital evidenciadas no Balanço Orçamentário e as apresentadas no Sigap. Por fim, afirmaram que a inconsistência se refere ao total das despesas de amortização da dívida, no valor de R\$ 462.646,76.

Análise dos esclarecimentos:

Concordamos que o valor de R\$ 462.646,76 se refere as despesas de amortização da dívida, que está devidamente apresentado no Balancete do SIGAP, contudo, notamos falha nos sistemas contas anuais e Sigap, que não estão corretamente parametrizados. Assim, concluímos pela descaracterização desse achado.

Referente ao item “b” do Achado A1, os responsáveis alegaram que o valor de R\$ 855.343,43 (linha 1.2 do teste da análise técnica), refere-se a saldo anterior da dívida ativa não Tributária e não faz parte da movimentação da dívida ativa tributária, afirmando que o objeto da análise se refere apenas à dívida tributária. Também esclareceram que o que o valor de R\$ 28.448,42 da linha 4.3 não faz parte da dívida ativa, pois este valor é referente a multas e juros da dívida ativa, conforme quadro da nota explicativa do balanço Patrimonial. Por fim, apresentaram novos quadros da dívida ativa (ID 802582, págs. 7/9).

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis se equivocaram ao afirmarem que o objeto da análise é apenas a dívida ativa tributária. Ressaltamos que os saldos do exercício anterior (linha 1), assim como os valores arrecadados (linha 4) são extraídos automaticamente do Sigap contábil – inclusive o valor de R\$ 28.448,42 da linha 4.3 – assim frisamos que a consistência desses é de responsabilidade exclusiva da Administração. Dessa forma, não será necessária a apresentação do recálculo da movimentação da dívida ativa do município de Governador Jorge Teixeira, referente ao exercício de 2018, haja vista que a divergência persistirá, pois serão considerados os saldos do Sigap que não poderão ser modificados na nova análise.



Conclusão:

Ante o exposto, conclui-se que os esclarecimentos foram suficientes para descaracterização do item “a”, porém, insuficiente para afastar a situação encontrada no item “b” do Achado A1.

A2. Excesso de alterações orçamentárias

Situação encontrada:

O princípio da programação orçamentária é estruturado a partir de projetos e atividades, vinculados a Programas, estes, por sua vez, provenientes do planejamento plurianual. Existem, portanto vinculações orçamentárias para a aplicação dos recursos que devem obedecer a compatibilidade entre os Planos e atendimento dos objetivos da Administração no curto e médio prazo.

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

O Tribunal de Contas por meio da sua jurisprudência considera que as alterações orçamentárias podem ocorrer até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação.

Para compreender se as alterações orçamentárias foram excessivas, necessário se faz analisar se houve mudança da programação, com foco nas fontes utilizadas:

- Superávit Financeiro: o superávit financeiro é apurado no encerramento do exercício, momento em que a LOA, bem como a programação do exercício, já estão aprovados, portanto, a utilização dessa fonte não altera a programação original, apenas a incrementa;
- Anulação de Dotação: representa mudança de prioridade no gasto governamental, causando de modo direto a mudança na programação já estabelecida;
- Operações de Crédito: não altera a dotação inicial pois incrementa o orçamento, contudo é uma fonte previsível, isto é, a programação do orçamento pode prever a realização de operação de créditos;
- Recursos Vinculados: são oriundos de convênios (União/Estado) que não foram previstos no orçamento, e, por se tratar de transferências voluntárias, o município não pode incluir sua previsão na LOA, sob pena de superestimação da arrecadação.

Portanto, para verificação de excesso, apuramos o percentual de cancelamento/mudança da programação (Anulação de Dotação), conforme segue:

Cálculo do Excesso de alterações orçamentárias		
Dotação inicial (LOA) (a)	24.113.032,54	100,00
Anulações de dotação (b)	6.627.490,23	27,49
Operações de créditos (c)	0,00	0,00
Total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis (d) = (b + c)	6.627.490,23	27,49
Situação (Se d > 20% "Excesso de alterações"; Se d <= 20% "Não houve excesso")	Excesso de Alteração	



Verificamos que as alterações do orçamento inicial somente por meio dos créditos adicionais somam o valor de R\$16.181.935,67 sendo que deste total o valor de R\$6.627.490,23 corresponde a fontes previsíveis (anulação de despesa), o equivalente a 27,49% do orçamento inicial R\$24.113.032,54 contrariando a jurisprudência desta Corte que firmou entendimento como razoável o limite de até 20% para mudança da programação orçamentária.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

- TC-18 (demonstrativos das alterações orçamentárias).

Critério de Auditoria:

- Jurisprudência TCE/RO - Decisão n. 232/2011 - Pleno (Processo nº 1133/2011).

Evidência:

- TC-18 (demonstrativos das alterações orçamentárias).

Possíveis Efeitos:

- Distorção dos objetivos e metas definidos nos instrumentos de planejamento.

Esclarecimentos dos responsáveis:

Em síntese, os responsáveis, discordaram da situação apresentada pela equipe técnica, afirmando que os créditos adicionais abertos com fundamento na LOA somaram R\$ 4.688.180,26, o equivalente a 19,44% do limite de 20% autorizado na Lei nº 916/2017 (LOA).

Análise dos esclarecimentos:

Os responsáveis se equivocaram referente a situação encontrada. Ressaltamos que com relação aos créditos adicionais abertos com base no limite autorizado na LOA, o teste da análise técnica revelou regularidade. Entretanto, destacamos que, para que o orçamento anual seja útil na utilização do cumprimento dos objetivos deve obedecer a certo nível de rigidez em traduzir as ações planejadas e aplicações de recursos e alcance da finalidade proposta, isto é, a Administração deve seguir o próprio planejamento e executar o orçamento conforme sua programação, evitando alterações do orçamento em meio a execução de forma a desvirtuar a programação orçamentária.

O Tribunal de Contas por meio da sua jurisprudência considera que as alterações orçamentárias podem ocorrer até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação, sendo que a avaliação empreendida demonstrou que o total de alterações orçamentárias por fontes previsíveis, no valor de R\$ 6.627.490,23, corresponde a 27,49% do orçamento inicial.

Conclusão:

Ante o exposto, conclui-se que os esclarecimentos não foram suficientes para descaracterização do Achado A2.



3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre os achados constantes na instrução preliminar (ID 778727) e Decisão em Definição de Responsabilidade – DDR N° 00135/19-GCJEPPM (ID 782373), conclui-se pela descaracterização da situação encontrada no item “a” do Achado A1; e pela manutenção dos Achados A1 “b” e A2.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos, ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, com a proposta de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de Governador Jorge Teixeira.

Porto Velho, 23 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)

Luciene Bernardo Santos Kochmanski
Auditora de Controle Externo – Mat. 366
Membro da Equipe
Portaria n°. 199/2019

Revisão,

(assinado eletronicamente)

Gislene Rodrigues Menezes
Auditor de Controle Externo – Mat. 486
Coordenadora
Portaria n°. 199/2019

Em, 26 de Agosto de 2019



MOISÉS RODRIGUES LOPES
Mat. 270
SECRETÁRIO REGIONAL DE
CONTROLE EXTERNO DE PORTO
VELHO

Em, 26 de Agosto de 2019



LUCIENE BERNARDO SANTOS
KOCHMANSKI
Mat. 366
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO