



Proc.: 01632/19

Fls.: _____

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

PROCESSO: 1632/2019–TCE-RO (Apenso: 3001/18, 2799/18, 2773/18 e 2786/18)
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - exercício de 2018
JURISDICIONADO: Município de Ouro Preto do Oeste
INTERESSADO: Vagno Gonçalves Barros – CPF n. 665.507.182-87
RESPONSÁVEIS: Vagno Gonçalves Barros – CPF n. 665.507.182-87
Marinalva Resende Vieira – CPF n. 312.287.122-04
Carmelinda Terezinha da Silva – CPF n. 456.819.459-87
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Benedito Antônio Alves
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
GRUPO: I
SESSÃO: 6ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO, DE 15 DE OUTUBRO DE 2020.

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A EDUCAÇÃO, SAÚDE, REPASSE AO LEGISLATIVO E DESPESA COM PESSOAL. SITUAÇÃO LÍQUIDA ORÇAMENTÁRIA SUPERAVITÁRIA. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS LIVRES DE QUALQUER VINCULAÇÃO PARA LASTREAR AS OBRIGAÇÕES INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR. INEFICIÊNCIA NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA. CONTROLE INTERNO INEFICIENTE. GRAVES IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES. PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO

1. Recebe Parecer Prévio Desfavorável à aprovação quando constatada a existência de desequilíbrio financeiro, consolidado ou por fonte de recursos, não obstante tenha sido observado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação, valorização dos profissionais do magistério, ações e serviços públicos de saúde, gastos com pessoal, e repasses ao Legislativo;
2. Restou verificada a inscrição de despesas em restos a pagar sem recursos livres de qualquer vinculação suficientes para lastreá-las, irregularidade grave com o condão de macular os resultados apresentados pela Administração Municipal.
3. A atuação do órgão de controle interno mostrou-se ineficiente.
4. Ante a competência da Câmara Legislativa para proceder ao julgamento das contas de governo, os autos devem ser encaminhados ao Poder Legislativo Municipal para o cumprimento de seu mister.
5. Após os trâmites legais, arquiva-se os autos.

ACÓRDÃO

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

1 de 48



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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste, exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, na condição de Prefeito Municipal, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Ouro Preto do Oeste, exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 e §§ 1º e 2º do art. 31, ambos da Constituição Federal c/c os incisos III e VI do art. 1º e art. 35 ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, 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 em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

a) insuficiência financeira de R\$ 1.798.786,00 por fontes de recursos, para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2018, em infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

b) inconsistência das informações contábeis em razão de: (i) deixar de registrar no balanço orçamentários as receitas e despesas intraorçamentárias, não atendendo a estrutura disposta no MCASP 7ª edição; (ii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre a variação patrimonial diminutiva informada no SIGAP-módulo contábil e o saldo registrado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais; e (iii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre o saldo apurado do “superávit/déficit financeiro (R\$ 78.764.909,46) e o valor demonstrado no quadro do superávit/déficit financeiro – anexo do Balanço Patrimonial (R\$ 78.734.009,46), em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público–MCASP/STN 7ª Edição e 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;

II – Considerar que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste, relativa ao exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do desequilíbrio das contas decorrente do déficit financeiro, no montante de R\$ 1.798.786,00, apurado mediante a verificação de disponibilidade financeira por fonte de recursos;

III – Determinar, via ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que adote as medidas necessárias visando o cumprimento das determinações abaixo elencadas, sob pena de esta Corte emitir, nas contas futuras, opinião pela não aprovação das contas:

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

2 de 48



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

a) adote medidas visando a correção e prevenção da reincidência das irregularidades apontadas no item I, alíneas “a” e “b” deste voto, sob pena das sanções previstas no art. 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996;

b) intensifique o aprimoramento das 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;

c) atente-se para o alerta expedido pelo corpo técnico no item 7, subitem 7.1 do relatório acostado ao ID 824407 acerca da necessidade de aprimorar as técnicas de planejamento das metas fiscais quando da elaboração/alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o vigente Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN (8ª Edição), considerando as mudanças promovidas na metodologia de apuração dos resultados nominal e primário, tendo em vista a possibilidade do Tribunal emitir opinião pela não aprovação da contas anuais no próximo exercício no caso de descumprimento das metas estabelecidas;

d) atente-se para o alerta expedido pelo corpo técnico no item 7, subitem 7.2 do relatório acostado ao ID 824407 acerca da possibilidade de o Tribunal emitir opinião pela não aprovação das contas anuais no próximo exercício no caso de inconsistência entre as informações contábeis e não cumprimento das determinações;

e) promova a substituição do Anexo V–Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2018 no sistema SIGAP–Gestão Fiscal, de modo que as informações passem a espelhar os dados registrados na contabilidade do município e os encaminhados a esta Corte de Contas no exame da análise das justificativas da análise das contas do exercício de 2018;

f) observe o alerta da equipe técnica acerca da obrigatoriedade de empenhar todas as despesas pertencentes ao exercício a que se referem (competência) e para o qual a Lei Orçamentária dotou orçamento, ainda que a obrigação de pagamento ao credor ultrapasse o exercício, como no caso dos encargos previdenciários da folha de pagamento de dezembro;

g) adote providências que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação-PNE, assim como outras medidas que visem a melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais;

h) determine ao setor responsável pela contabilidade que promova rigorosa auditoria nos lançamentos contábeis antes de processar o encerramento do exercício e de elaborar as peças contábeis para evitar inconsistências técnicas.

IV – Alertar o atual Chefe do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste ou a quem venha substituir-lhe legalmente, na forma do inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, que adote medidas para não extrapolar o limite constitucional da despesa com pessoal;

V – Determinar, via ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Controlador-Geral do Município para que acompanhe



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

e informe, por intermédio do Relatório de Auditoria Anual (integrante das contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações dispostas neste voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2020:

a) se houve o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste voto; e

b) volte a analisar as determinações contidas nas contas passadas que, segundo sua análise, encontravam-se em andamento ou não foram atendidas.

VII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade dos agentes do Controle Interno, Prefeito, e de todos aqueles que concorreram para o desequilíbrio econômico-financeiro; cuja conduta caracteriza possível prática de ato contrário aos princípios da Administração Pública;

a) relatório anual do controle interno (documento ID 771455);

b) relatórios trimestrais do controle interno (documentos IDs 624872, 676652 e 718998 - processo n. 2799/2018-TCER, apenso);

c) 1º, 2º, 3º e 4º relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 796336, 824254, 824407 e 889833);

d) decisão em definição de responsabilidade DM 0188/19-GCJEPPM (documento ID 797568);

e) decisão monocrática DM 0318/2019-GCJEPPM (documento ID 840476);

f) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documentos IDs 816475, 816476, 816477, 816478, 840090 e 853575);

g) pareceres ministeriais ns. 0411/2019-GPGMPC e 0146/2020-GPGMPC (documentos IDs 831393 e 910427);

h) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

VIII – Dar ciência do acórdão:

a) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com fulcro no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

b) ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;



Proc.: 01632/19

Fls.: _____

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

IX – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Ouro Preto do Oeste para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

X - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento–Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), EDILSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS; o Conselheiro Presidente PAULO CURI NETO; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS. O Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES declarou-se suspeito.

Porto Velho, 15 de outubro de 2020.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
MELLO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO: 1632/2019–TCE-RO ☺ (Apenso: 3001/18, 2799/18, 2773/18 e 2786/18)
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - exercício de 2018
JURISDICIONADO: Município de Ouro Preto do Oeste
INTERESSADO: Vagno Gonçalves Barros – CPF n. 665.507.182-87
RESPONSÁVEIS: Vagno Gonçalves Barros – CPF n. 665.507.182-87
Marinalva Resende Vieira – CPF n. 312.287.122-04
Carmelinda Terezinha da Silva – CPF n. 456.819.459-87
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Benedito Antônio Alves
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
GRUPO: I
SESSÃO: 6ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO, DE 15 DE OUTUBRO DE 2020.

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre a prestação de contas do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste, exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, na condição de Prefeito Municipal.
2. O registro nesta Corte Contas deu-se intempestivamente¹, descumprindo o disposto na alínea “a” do art. 52 da Constituição Estadual c/c inciso VI do art. 11 da Instrução Normativa n. 13/2004-TCER.
3. Os balancetes mensais referentes aos meses de fevereiro, abril, agosto, setembro e dezembro foram encaminhados intempestivamente, via SIGAP, descumprindo o art. 53 da Constituição Estadual, c/c o art. 5º da Instrução Normativa n. 19/2006-TCER.
4. Encontram-se acostados aos autos o relatório anual, certificado de auditoria e parecer do dirigente do órgão de controle interno manifestando-se pela regularidade com ressalva das contas, bem como o pronunciamento do Prefeito demonstrando haver tomado conhecimento das conclusões contidas sobre a prestação de contas, em obediência aos incisos III e IV do art. 9º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 (ID 771455).
5. A instrução preliminar² destacou a existência de impropriedades³, o que ensejou a definição de responsabilidade⁴ do Prefeito, do Contador e da Controladora Geral do Município.

¹ Em 28/05/2019.

² ID 796336.

³ (i) inconsistência das informações contábeis; (ii) divergência no saldo financeiro do FUNDEB (iii) insuficiência financeira para cobertura de obrigações; (iv) não atendimento das determinações e recomendações da Corte de Contas.

⁴ ID 797568 – DM 188/19-GCJEPPM.



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

6. Devidamente instados, os responsáveis apresentaram conjuntamente suas defesas⁵.
7. Do exame dos argumentos e documentos ofertados, o corpo instrutivo concluiu que estes não foram suficientes para sanar todas as irregularidades anteriormente apontadas, remanescendo dentre elas, a relativa à ausência de lastro financeiro para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2018, razão pela qual, opinou pela emissão de parecer prévio pela reprovação das aludidas contas anuais, conforme estabelece o art. 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.
8. Submetidos os autos à manifestação Ministerial, o *Parquet*, assentindo totalmente com o relatório técnico, opinou⁶ pela emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.
9. Estando o processo já concluso e inscrito para apreciação em sessão ordinária deste egrégio Plenário, em 03.12.2019, aportou no Gabinete deste Relator, memorial descritivo⁷ com pedido de juntada de novos documentos que, segundo a parte, poderiam esclarecer o déficit financeiro havido no exercício.
10. Os autos foram submetidos a apreciação deste egrégio Plenário, na sessão ordinária realizada em 05 de dezembro de 2019, oportunidade em que, após a leitura do relatório, na forma regimental, considerando que em situação similar, quando da apreciação dos processos de ns. 0703/2019-TCER⁸ e 1265/2019-TCER⁹, fora decidido recentemente pela baixa dos autos em diligência para que fossem trazidos àqueles autos documentos hábeis a comprovar o quanto alegado pelos Prefeitos na sessão plenária, bem como considerando que o descumprimento do princípio do equilíbrio das contas públicas, capitulado no § 1º do art. 1º da LRF, pode refletir diretamente no mérito das contas anuais, quando se acolheu, por unanimidade, a questão proposta por esta Relatoria, no sentido de adiar o julgamento do processo para complementação instrutória, baixando-o em diligência, com fulcro no artigo 148 do Regimento Interno, consoante se vê da Certidão de Julgamento (ID 840347).
11. Por meio da Decisão Monocrática n. 0318/2019-GCJEPPM¹⁰, o Prefeito Municipal, senhor Vagno Gonçalves Barros foi chamado a carrear aos autos documentos hígidos que entendesse necessários a elidir a ausência de saldo financeiro para lastrear as despesas inscritas em restos a pagar.
12. Os esclarecimentos e a documentação¹¹ de suporte foram analisados pelo Corpo Instrutivo que entendeu pela permanência da insuficiência financeira, alterando apenas o valor, que passou a ser de R\$ 1.798.786,00. Assim, manifestou-se¹² pela manutenção da Proposta de Relatório e Parecer Prévio acostados ao ID 824407 e a consequente desaprovação das contas, *in verbis*:

3. CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de análise dos esclarecimentos apresentados sobre o achado A3 constantes na instrução preliminar (ID 824254) em atenção à Decisão Monocrática 0318/2019- GCJEPPM (ID 840476), conclui-se pela manutenção do achado de auditoria,

⁵ Doc. 7681/19 – IDs 816475, 816476, 816477 e 816478.

⁶ Parecer n. 0411/2019-GPGMPC, da lavra da então Procuradora-Geral, Yvonete Fontinelle de Melo, ID 831393.

⁷ Ofício Circular n. 055/2019/PMOPO/RO, de 03.12.2019, protocolado sob o n. 09824/19 (Documento ID 840090).

⁸ Prestação de Contas relativa ao exercício de 2018 do Município de Monte Negro, de minha Relatoria.

⁹ Prestação de Contas relativa ao exercício de 2018 do Município de Cacaulândia, da Relatoria do Cons. Benedito Antônio Alves.

¹⁰ ID 840476.

¹¹ Protocolada sob o número 00556/20 - ID 853575.

¹² ID 889833.



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

em face da insuficiência financeira na fonte de recurso vinculado de R\$ 280.979,45 e na fonte de recurso não vinculado de R\$ 1.517.806,55, totalizando R\$ 1.798.786,00. Por sua vez, quanto à opinião sobre a execução do orçamento e opinião sobre o Parecer Prévio das Contas, entende-se que o efeito da situação, de forma individual, é relevante, uma vez que pode comprometer os objetivos da governança e o cumprimento dos programas e planos previstos nos instrumentos de planejamento do município, portanto, exige uma opinião adversa.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos, ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator José Euler Potyguara Pereira de Mello reiterando a opinião sobre a Execução do Orçamento e Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal de Ouro Preto do Oeste, proferida, respectivamente, nos itens 3.2 e 8.1.5 do relatório às págs. 315/386 (ID 824407), alterando apenas o valor da insuficiência financeira constante do item 8.2.2 que trata dos fundamentos para a opinião modificada acerca do relatório de execução do orçamento e gestão fiscal, que passa a ser a seguinte:

- i) Insuficiência financeira no valor de R\$ 1.798.786,00 em razão de as disponibilidades de caixa não serem suficientes para cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidos até 31.12.2018, descumprindo o disposto nos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar 101/2000.

13. Instado a se manifestar conclusivamente nos autos, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0146/2020-GPGMPC¹³ da lavra do e. Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, corroborou o entendimento técnico e opinou pela emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

14. Em síntese, é o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

15. Tendo feito estudo dos autos, passo ao exame dos tópicos analisados pela Secretaria Geral de Controle Externo – Comissão de Auditoria das Contas de Governo Municipal, no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais, repasse ao Legislativo, além dos gastos com educação, saúde e pessoal, promovidos pela administração do Município de Ouro Preto do Oeste, relativos ao exercício de 2018.

1 – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

16. O orçamento fiscal do município, aprovado pela Lei Municipal n. 2.434, de 27 de dezembro de 2017, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício no montante de R\$ 83.292.864,53.

¹³ Documento ID 882532.



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

17. A projeção da receita para o exercício de 2018, na ordem de R\$ 83.292.864,53, apreciada nos autos do processo n. 3850/17-TCER, recebeu parecer de viabilidade, por meio da decisão DM-GCJEPPM-TC 0404/17, em decorrência do coeficiente de razoabilidade ter ficado dentro¹⁴ do intervalo de variação positiva previsto na norma de regência, após a exclusão das receitas a serem arrecadadas a título de convênio com a União e o Estado.

18. Entre a previsão da receita encaminhada a este Tribunal e o orçamento consignado na LOA não houve alteração, demonstrando planejamento adequado da receita.

1.1 – Dos Instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA

19. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado planejamento tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois dele deriva a LDO (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e a LOA.

20. O PPA foi aprovado pela Lei n. 2394, de 04 de outubro de 2017, para o período 2018/2021, elaborado pelo Prefeito Vagno Gonçalves Barros. A Lei estimou um custo total para o período de cerca de R\$ 311.417.461,83.

21. A LDO, materializada na Lei n. 2.393, de 28 de setembro de 2017, definiu metas, prioridades e critérios para a elaboração e execução do orçamento do Município para o exercício financeiro de 2018. Em atendimento ao art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO estabeleceu Metas Fiscais a serem cumpridas e Riscos Fiscais a serem considerados.

22. A LOA, como já mencionado alhures, foi aprovada pela Lei n. 2.434, de 27 de dezembro de 2017, consignando um orçamento, para o exercício de 2018, no montante de R\$ 83.292.864,53.

1.2 – Das Alterações no Orçamento

23. No decorrer do exercício, ocorreram alterações no orçamento em razão da abertura de créditos especiais, que podem ser assim demonstradas:

Dotação Inicial.....	R\$	83.292.864,53
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	23.108.375,83
(+) Créditos Especiais.....	R\$	10.216.668,20
(-) Anulações.....	R\$	16.944.975,14
(=) Despesa Autorizada.....	R\$	99.672.933,42
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	90.711.374,39
(=) Saldo de Dotação.....	R\$	8.961.559,03
Variação Final/Inicial.....	%	19,67%

¹⁴ Projeção da receita - intervalo de 2,57% após a exclusão das receitas a serem arrecadadas a título de convênio com a União e Estado.



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

Fonte: Anexo TC-18 - Quadro das Alterações Orçamentárias – ID 771465 e Relatório Técnico ID 824407, p. 23.

24. A contraposição entre o orçamento inicial de R\$ 83.292.864,53 e a despesa autorizada final de R\$ 99.672.933,42 evidencia uma majoração de 19,67%.
25. Os créditos adicionais abertos no exercício atingiram o montante de R\$ 33.325.044,03, sendo que os suplementares (R\$ 23.108.375,83) representaram 69,34% e os especiais (R\$ 10.216.668,20) 30,66%.
26. A LOA autorizou¹⁵ o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do total orçado.
27. Consoante se extrai dos autos, o limite estabelecido na LOA foi observado, vez que os créditos adicionais abertos diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de Decreto, foram de R\$ 7.452.702,53 o equivalente a 8,95% do orçamento inicial.
28. A unidade técnica apontou em seu relatório conclusivo¹⁶ que o jurisdicionado, embora tenha procedido abertura de R\$ 286.402,23 de créditos adicionais com fonte previsíveis sem autorização orçamentária, deixou de pugnar por sua oitiva em observância aos princípios da razoabilidade, materialidade, economicidade, pois o limite ultrapassado (0,34%) não justificava o movimento da máquina administrativa.
29. Divirjo do opinativo técnico quanto ao jurisdicionado ter procedido abertura de créditos adicionais sem autorização orçamentária em decorrência de os créditos abertos com fontes previsíveis terem superado ao limite permitido.
30. Sobre este tema, entendo imperativo registrar que, diversamente do apontado pela unidade técnica especializada, o entendimento da Corte de Contas é no sentido de que a abertura excessiva de créditos adicionais, sem submeter ao crivo do legislativo, fere os princípios da razoabilidade, da programação, da legalidade orçamentária e o sistema de freios e contrapesos, em virtude de possibilitar ao Poder Executivo desfigurar unilateralmente o orçamento; e não de que as alterações orçamentárias realizadas utilizando como fonte recursos as anulações devem observar o limite de 20%. Veja:

DECISÃO 232/2011-PLENO¹⁷

[...]

II – Determinar ao atual Prefeito a adoção das medidas abaixo relacionadas, sob pena de reprovação das futuras contas e aplicação da sanção disposta no artigo 55, VII da Lei Complementar Estadual nº 154/96, pelo descumprimento de determinações desta Corte:

¹⁵ Art. 6º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a:

I - **abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 20%** (vinte por cento) do total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, em conformidade com o previsto nos Incisos I, II e III do § 1º, do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

¹⁶ ID 824407, p. 23/24.

¹⁷ Processo n. 1133/2011-TCER – Prestação de Contas do Município de São Miguel do Guaporé, exercício de 2010. Relator Cons. Edilson de Sousa Silva.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

10 de 48



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

[...]

e) ao **elaborar a proposta da Lei Orçamentária** atente para que o **percentual de alteração do orçamento inicial através de créditos suplementares seja proposto em 20% no máximo**, limite este considerado razoável;

DECISÃO Nº 355/2014 – PLENO¹⁸

[...]

II – Determinar via ofício ao atual Prefeito que:

[...]

d) ao **elaborar a proposta da Lei Orçamentária** atente para que o percentual de **alteração do orçamento inicial através de créditos suplementares seja proposto em 20% no máximo**, limite este considerado razoável;

DECISÃO 195/2015-PLENO¹⁹

[...]

II – Determinar, via ofício, ao atual prefeito que:

[...]

c) ao **elaborar a proposta da Lei Orçamentária** atente para que o percentual de alterações do orçamento inicial através de créditos suplementares seja proposto em 20% no máximo, limite este considerado razoável;

ACÓRDÃO – APL-TC 00419/16²⁰

[...]

IV – Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de ALTO PARAÍSO/RO, senhor MARCOS APARECIDO LEGHI que:

[...]

b) que fixe a proporção da alteração orçamentária com base na LOA com a devida cautela, **não devendo constar na LOA limites praticamente livres para a alteração orçamentária.**

ACÓRDÃO APL-TC 00415/16²¹

[...]

IV – Determinar à Administração que:

¹⁸ Processo n. 1901/2014-TCER – Prestação de Contas do Município de Alvorada do Oeste, exercício de 2014. Relator Cons. Edilson de Sousa Silva.

¹⁹ Processo n. 1747/2015-TCER – Prestação de Contas do Município de Parecis, exercício de 2014. Relator Cons. Edilson de Sousa Silva.

²⁰ Processo n. 1852/2016-TCER – Prestação de Contas do Município de Alto Paraíso, exercício de 2015. Relator Cons. Valdivino Crispim de Souza.

²¹ Processo n. 1774/2016-TCER – Prestação de Contas do Município de Ji-Paraná, exercício de 2015. Relator Cons. José Euler Potyguara Pereira de Mello.



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

[...]

c) **estabeleça limite razoável para alterações orçamentárias com base na LOA, no qual, conforme entendimento pacificado nessa Corte de Contas é de 20%** (vinte por cento), nos termos da Decisão n. 232/11-Pleno (processo n. 133/2011-TCER), bem como observe tal limite ao longo da execução orçamentária

31. Assim, considerando a jurisprudência desta Corte de Contas, entendo que não houve abertura de créditos adicionais, por fonte de recursos previsíveis (anulação) sem autorização legislativa, vez que os créditos adicionais abertos com fulcro na LOA observaram o limite nela estabelecido.
32. Como recursos para abertura de créditos adicionais foram utilizadas as seguintes fontes:

RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	Valor (R\$)	%
- Superávit Financeiro	4.656.856,62	13,97
- Excesso de arrecadação	1.087.774,19	3,26
- Anulação de créditos	16.944.975,14	50,85
- Operações de créditos	0,00	0,00
- Recursos Vinculados	10.635.438,08	31,91
TOTAL	33.325.044,03	100,00

Fonte: Anexo TC-18 – Quadro das Alterações Orçamentárias – ID 771465 – Relatório Técnico – ID 824407, p. 23.

1.3 – Da Receita

33. O índice de execução da receita superou a inicialmente prevista em 20,02%, vez que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 99.970.435,11, evidenciando uma excelente arrecadação.
34. As receitas por fontes e a participação absoluta e relativa de cada uma delas no montante da receita arrecadada são assim demonstradas:

RECEITA POR FONTES	Valor (R\$)	%
Receita Tributária	10.729.894,94	10,73
Receita de Contribuições	8.691.674,21	8,69
Receitas Patrimonial	12.493.799,69	12,50
Receitas de Serviços	23.406,94	0,02
Transferências Correntes	64.776.948,94	64,80
Outras Receitas Correntes	1.347.765,39	1,35
Transferências de Capital	1.906.945,00	1,91
Receita Arrecadada Total	99.970.435,11	100,00

Fonte: Relatório Técnico- ID 824407, p. 10 e Balanço Orçamentário ID 822465.

35. As fontes de receitas mais expressivas referem-se às transferências correntes e patrimonial, que equivaleram a 64,80% e 12,80%, respectivamente, da arrecadação total.

1.3.1 – Do Desempenho das Receitas Tributárias (Esforço Tributário)

36. A unidade técnica analisou o desempenho das receitas tributárias por meio do quociente do esforço tributário, que é o indicador que evidencia o esforço da administração visando a

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

12 de 48



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

arrecadação das receitas próprias. A tabela abaixo demonstra a composição da receita tributária no exercício e a sua participação na receita realizada.

Composição da receita Tributária (2016 a 2018) – R\$

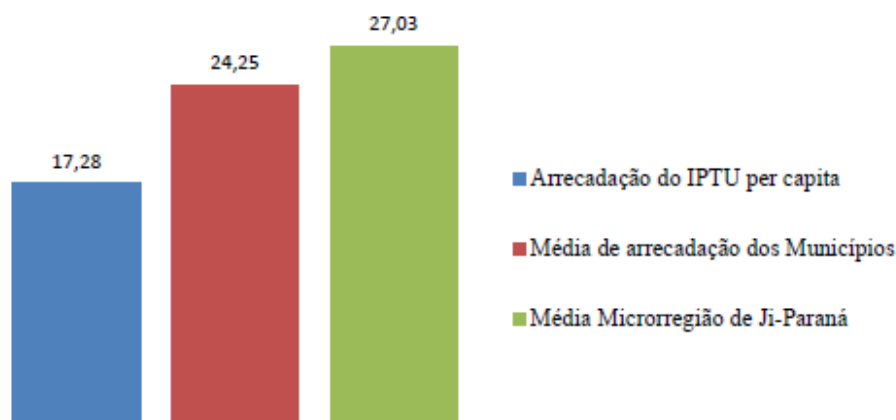
Receita	2016	%	2017	%	2018	%
Receita de Impostos	6.873.657,48	8,28	7.166.414,27	8,96	9.061.215,33	9,06
IPTU	1.024.850,15	1,23	1.230.489,16	1,54	1.965.092,17 ²²	1,97
IRRF	1.701.332,72	2,05	1.716.061,67	2,15	2.131.717,68 ²³	2,13
ISSQN	3.198.036,93	3,85	3.269.633,14	4,09	3.573.026,20 ²⁴	3,57
ITBI	949.437,68	1,14	950.230,30	1,19	1.391.379,28	1,39
Taxas	1.191.556,87	1,44	1.225.311,96	1,53	1.668.679,61	1,67
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Receita Tributária	8.065.214,35	9,72	8.391.726,23	10,49	10.729.894,94	10,73
Total de Receita	83.009.257,74	100,00	79.995.958,04	100,00	99.970.435,11	100,00

Fonte: SIGAP – Gestão Fiscal (Demonstrativo da receita corrente líquida e Balanço Orçamentário - anos 2016, 2017 e 2018).

37. A receita de impostos e taxas fez, no exercício de 2018, o montante de R\$ 10.729.894,94 alcançando o percentual de 10,73% de participação nas receitas realizadas, evidenciando a dependência do município quanto às transferências constitucionais e voluntárias do Estado e da União.

38. O corpo instrutivo destacou o baixo desempenho da arrecadação do IPTU, situando-se, bem abaixo da média da região e dos demais municípios do Estado.

Gráfico - Evolução do IPTU per capita (2014 a 2018) - R\$



Fonte: Análise Técnica e IBGE *apud* Relatório Técnico ID 24407, p. 12.

1.3.2 – Da Receita da Dívida Ativa

²² Como a soma da receita de impostos não convergiam com os valores individuais de cada imposto, esta Relatoria realizou diligência no sistema SIGAP – Gestão Fiscal, mesma fonte indicada no relatório técnico, e utilizou o valor do IPTU lá inscrito.

²³ Como a soma da receita de impostos não convergiam com os valores individuais de cada imposto, esta Relatoria realizou diligência no sistema SIGAP – Gestão Fiscal, mesma fonte indicada no relatório técnico, e utilizou o valor do IRRF lá inscrito.

²⁴ Como a soma da receita de impostos não convergiam com os valores individuais de cada imposto, esta relatoria realizou diligência no sistema SIGAP – Gestão Fiscal, mesma fonte indicada no relatório técnico, e utilizou o valor do ISSQN lá inscrito.



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

39. A receita da dívida ativa apresenta-se da seguinte forma:

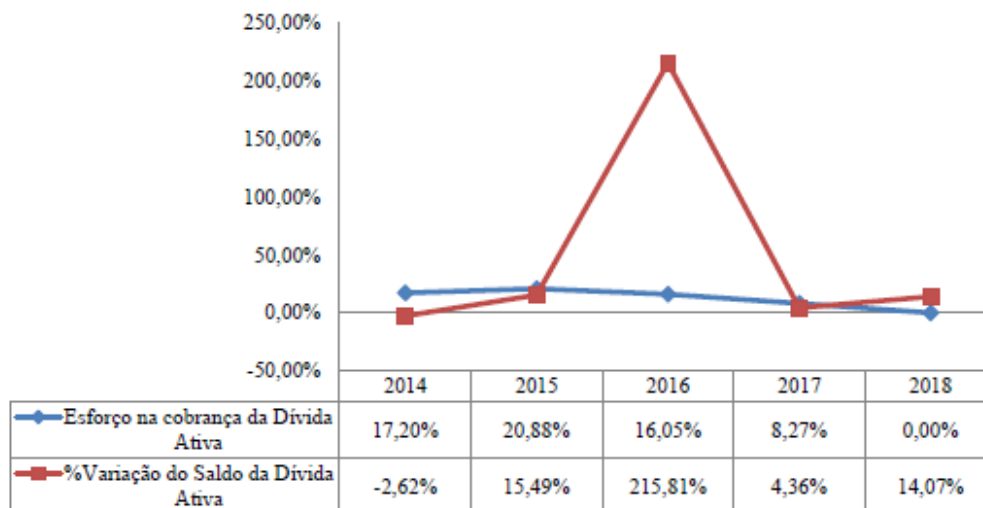
Saldo do exercício anterior	R\$	16.552.443,80
(+) Inscrição no exercício	R\$	2.390.260,45
(-) Cobrança no exercício	R\$	0,00
(-) Cancelamento no exercício	R\$	64.895,40
(=) Saldo para o exercício seguinte	R\$	18.847.808,85

Fonte: Subsistema de Contas Anuais – Demonstrativo – Quociente do esforço na cobrança da dívida ativa.

40. Ao proceder o exame da evolução da dívida ativa, a unidade técnica destacou que não houve recebimento da dívida ativa no exercício de 2018.

41. O gráfico seguinte apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos cinco anos. A análise leva em conta o montante em estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior.

Gráfico - Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2014 a 2018)



Fonte: Relatório Técnico - ID 824407, p. 13.

42. Não obstante não tenha havido qualquer cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, o corpo instrutivo não apontou tal irregularidade em seu relatório inicial, razão pela qual o jurisdicionado não foi instado.

43. Apesar de o gestor não ter sido instado a manifestar-se quanto à esse quesito, necessário tecer, nessa oportunidade, determinação ao gestor para que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização de 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 dívida ativa.

1.4 – Da Despesa



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

44. A despesa realizada foi da ordem de R\$ 90.711.374,39, havendo as despesas correntes²⁵ absorvido 87,55%; as de capital²⁶ 12,45% do total da despesa realizada.
45. O município executou 91,01% da despesa planejada (atualizada).
46. Analisando o comprometimento da despesa global com relação à efetivamente realizada, as peças acostadas aos autos demonstram o comprometimento da receita da ordem de 90,74%, apresentando superávit orçamentário consolidado no montante de R\$ 9.259.060,72.
47. As despesas executadas por função de Governo e suas evoluções nos últimos exercícios assim ocorreram:

FUNÇÃO	2016	%	2017	%	2018	%
Legislativa	2.658.564,43	3,66	2.808.534,00	3,81	2.802.310,93	3,22
Administração	13.939.972,96	19,17	14.241.910,62	19,34	15.915.818,79	18,27
Assistência Social	2.452.044,82	3,37	2.919.971,01	3,96	2.404.208,31	2,76
Previdência Social	4.819.269,98	6,63	5.496.030,67	7,46	6.905.382,13	7,93
Saúde	20.057.795,73	27,59	19.163.276,14	26,02	21.818.877,92	25,04
Educação	22.083.744,01	30,37	23.601.948,78	32,05	26.494.189,45	30,41
Cultura	93.499,60	0,13	1.886.118,28	2,56	175.079,67	0,20
Urbanismo	2.434.098,25	3,35	405.048,35	0,55	6.167.804,88	7,08
Habituação	0,00	0,00	0,00	0,00	221.775,38	0,25
Saneamento	0,00	0,00	14.236,00	0,02	0,00	0,00
Gestão Ambiental	77.267,47	0,11	43.116,00	0,06	53.319,52	0,06
Agricultura	79.108,62	0,11	150,00	0,00	0,00	0,00
Energia	204.425,54	0,28	248.848,60	0,34	249.295,17	0,29
Transporte	1.332.530,70	1,83	447.247,33	0,61	1.853.760,22	2,13
Deporto e Lazer	56.070,90	0,08	52.255,11	0,07	80.897,88	0,09
Encargos Especiais	2.421.713,57	3,33	2.317.548,04	3,15	1.981.419,80	2,27
Total	72.710.106,58	100,00	73.646.238,93	100,00	87.124.140,05²⁷	100,00

Fonte: SIGAP GESTÃO FISCAL *apud* em Relatório Técnico – ID 824407 - p. 14.

48. A unidade técnica em seu relatório acostado ao ID 824407, destacou que as funções priorizadas pelo Município no período foram: a educação (30,41%) a saúde (25,04%), e a Administração (18,27%).

1.4.1 – Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério

49. A unidade técnica desta Corte de Contas atestou, após minudente exame dos registros dos pagamentos informados nos anexos da IN n. 022/TCER/2007, em confronto com as fontes dos recursos que custearam as despesas e conferência de cálculo, que o Município aplicou, em 2018, em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 11.297.997,55 o que corresponde a 27,03% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 41.791.124,10), cumprindo, assim, o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

²⁵ R\$ 79.415.514,79.

²⁶ R\$ 11.295.859,60.

²⁷ Total exceto as despesas intraorçamentárias (que no exercício de 2018 foram no montante de R\$ 3.587.234,34).

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

50. O Ministério Público de Contas, ao manifestar-se nos autos, pugnou que fossem tecidas determinações no sentido de que o Município envide esforços para o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação, assim como outras que objetivem a melhoria da qualidade de educação mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais.

1.4.2 – Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB

51. De acordo com o corpo instrutivo, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, o Município aplicou, no exercício em exame, o valor de R\$ 19.984.017,38, equivalente 107,59% dos recursos oriundos do FUNDEB, sendo que, deste total, foi aplicado na Remuneração e Valorização do Magistério o montante de R\$ 13.763.036,07, que corresponde a 74,10% do total da receita, cumprindo o disposto no art. 60, inciso XII, dos ADCT e nos arts. 21, § 2º, e 22 da Lei Federal n. 11.494/2007.

52. O corpo instrutivo em seu relatório inicial apontou (Achado A2) divergência no saldo financeiro do FUNDEB.

53. Devidamente instados sobre a irregularidade, os agentes responsabilizados aduziram e comprovaram por meio de documentação, que na realidade o Município utilizou recursos próprios para honrar despesas do fundo.

54. Procedido o exame dos argumentos e documentos acostados pelo jurisdicionado o corpo técnico acolheu a defesa apresentada, posto que restou devidamente comprovado que o Município utilizou recursos próprios para financiar despesas do FUNDEB, conforme quadro da movimentação financeira abaixo elaborado:

Descrição	Valor (R\$)
1. Entradas	18.574.314,36
1.1. Contribuição do Município para formação do FUNDEB	6.658.267,59
1.2. Aplicações Financeiras com recursos do FUNDEB	14.964,83
1.3. Ganho ou Perda verificado no Recebimento de Recursos do FUNDEB	11.901.081,94
1.4. Complementação da União ao FUNDEB	0,00
2. Saídas	19.843.062,94
2.1. Pagamento da Remuneração e Valorização do Magistério - 60%	13.627.822,76
2.2. Pagamento das despesas inscritas em Restos a pagar, c/ recursos vinculado ao FUNDEB 60%	0,00
2.3. Pagamento de Outras Despesas do FUNDEB - 40%	6.108.561,22
2.4. Pagamento de despesas inscritas em Restos a pagar, c/ recursos vinculados ao FUNDEB 40%	0,00
2.5. Pagamento de Restos a pagar sem a vinculação de recursos	106.678,96
2.6. Outros pagamentos/Glosas	0,00
3. Variação do período (1-2)	-1.268.748,58
4. Saldo Inicial (Saldo do Exercício anterior)	355.472,98
5. Saldo Final (3 + 4)	-913.275,60
6. Saldo Final apurado nos Extratos Bancários (detalhar nº banco, nº agência, nº conta corrente e saldo no campo de observação).	8.075,05
7. Resultado (5-6) Confere?: 0 ou 0 <= Consistente/ Outros valores = Não (inconsistência)	-921.350,65
Situação (Consistente ou Inconsistente)	Consistente

Fonte: Relatório Técnico de análise dos esclarecimentos – ID 824254 – p. 303/304.



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

55. O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento técnico.

56. Após análise dos argumentos ofertados, acolho os opinativos técnico e ministerial, e afasto a irregularidade apontada no Achado A2, uma vez que fora apurada a consistência do saldo financeiro do FUNDEB.

1.4.3 – Da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

57. Segundo atestou a unidade técnica especializada, a despesa realizada com ações e serviços públicos de saúde alcançou o montante de R\$ 8.295.307,23 correspondendo ao percentual de 19,85% do total das receitas arrecadadas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 41.791.124,10).

1.5 – Do Balanço Orçamentário

58. O Balanço Orçamentário, cuja elaboração ocorreu nos termos da Portaria STN 438/2012, encontra-se assim demonstrado:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)
Receitas Correntes (I)	81.815.566,51	81.815.566,51	98.063.490,11	16.247.923,60
Receita Tributária	10.174.856,81	10.174.856,81	10.729.894,94	555.038,13
Receita de Contribuições	5.957.425,75	5.957.425,75	8.691.674,21	2.734.248,46
Receita Patrimonial	11.132.122,56	11.132.122,56	12.493.799,69	1.361.677,13
Receita Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	239.785,50	239.785,50	23.406,94	-216.378,56
Transferências Correntes	54.031.630,57	54.031.630,57	64.776.948,94	10.745.318,37
Outras Receitas Correntes	279.745,32	279.745,32	1.347.765,39	1.068.020,07
Receitas de Capital (II)	1.477.298,02	1.477.298,02	1.906.945,00	429.646,98
Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens	43.679,60	43.679,60	0,00	-43.679,60
Amortizações de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	1.433.618,42	1.433.618,42	1.906.945,00	473.326,58
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	0,00			



Proc.: 01632/19

Fls.: _____

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

SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	83.292.864,53	83.292.864,53	99.970.435,11	16.677.570,58		
Operações de Crédito / Refinanciamento (V)	0,00	0,00	0,00	0,00		
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00		
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00		
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00		
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00		
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00		
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00		
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV+V)	83.292.864,53	83.292.864,53	99.970.435,11	16.677.570,58		
Déficit (VII)			0,00			
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	83.292.864,53	83.292.864,53	99.970.435,11	16.677.570,58		
Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados Para Créditos Adicionais)	0,00	4.656.856,62	4.656.856,62	0,00		
Superávit Financeiro	0,00	4.656.856,62	4.656.856,62	0,00		
Reabertura de Créditos Adicionais	0,00	0,00	0,00	0,00		
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS						
	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação (j) = (f-g)
Despesas Correntes (IX)	77.472.224,62	84.309.383,27	79.415.514,79	77.348.022,24	75.737.951,95	4.893.868,48
Pessoal e Encargos Sociais	56.194.609,89	59.667.337,51	57.649.122,77	57.649.122,77	56.738.242,66	2.018.214,74
Juros e Encargos da Dívida	50.000,00	50.592,06	50.592,06	50.592,06	50.592,06	0,00
Outras Despesas Correntes	21.227.614,73	24.591.453,70	21.715.799,96	19.648.307,41	18.949.117,23	2.875.633,74
Despesas de Capital (X)	4.401.560,05	14.566.576,23	11.295.859,60	4.975.562,59	4.710.418,59	3.270.716,63
Investimentos	3.573.306,14	14.116.068,61	10.845.951,01	4.525.654,00	4.260.510,00	3.270.117,60
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	828.253,91	450.507,62	449.908,59	449.908,59	449.908,59	599,03
Reserva de Contingência (XI)	819.079,86	196.973,92	0,00	0,00	0,00	196.973,92
Reserva do RPPS (XII)	600.000,00	600.000,00	0,00	0,00	0,00	600.000,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII)	82.692.864,53	99.072.933,42	90.711.374,39	82.323.584,83	80.448.370,54	8.361.559,03
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (XIV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV)	82.692.864,53	99.072.933,42	90.711.374,39	82.323.584,83	80.448.370,54	8.361.559,03
Superávit (XVI)			8.485.759,10			
TOTAL (XVII) = (XV + XVI)	82.692.864,53	99.072.933,42	99.197.133,49	82.323.584,83	80.448.370,54	-124.200,07

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

18 de 48



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

Fonte: Relatório Técnico – ID 824407 – fls. 44/45.

59. A unidade técnica em seu relatório exordial apontou (Achado A1, “a”) falha na apresentação do Balanço Orçamentário em virtude de não terem sido registradas as receitas e despesas intraorçamentárias no quadro principal, desatendendo, portanto, a estrutura disposta no MCASP 7ª edição.

60. Devidamente instados, os responsáveis alegaram que, por equívoco, encaminharam para a Corte de Contas o Balanço Orçamentário utilizado no âmbito do Município para melhor entendimento e análise gerencial, que exclui, do bruto, as receitas e despesas intraorçamentárias. Sendo assim, de forma a sanar a irregularidade, encaminharam o Balanço Orçamentário elaborado na forma exigida pelo MCASP 7ª Edição.

61. Procedida a análise da defesa, a unidade de controle externo apontou que na peça contábil acostada ao ID 822465 ainda não constava a apresentação das receitas e despesas intraorçamentárias, razão pela qual, concluiu que a irregularidade remanesce.

62. Acolho o opinativo técnico pelas suas próprias razões.

63. Prosseguindo a análise do orçamento, constata-se que do confronto entre a receita arrecadada (R\$ 99.970.435,11) e a despesa empenhada (R\$ 90.711.374,39) resultou o superávit de execução orçamentária da ordem de R\$ 9.259.060,72, demonstrando, a princípio, o cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1º da LRF.

64. O superávit orçamentário evidenciado provém da análise dos resultados consolidados do ente municipal. Assim, sem prejuízo da importante consolidação, naqueles municípios que possuam regime próprio de previdência social (RPPS) e autarquias, necessário se faz analisar separadamente suas receitas e despesas, de modo a se verificar o atendimento à LRF (inciso IV do art. 50).

65. A tabela abaixo detalha a composição do resultado orçamentário, evidenciando quanto cada instituição contribuiu para o resultado do período.

Tabela - Composição do Resultado Orçamentário (2014 a 2018) - R\$

Instituição	2014	2015	2016	2017	2018
Executivo e Câmara Municipal	4.584.038,33	2.398.272,76	-1.505.615,70	-5.118.439,51	7.205.786,15
Instituto de Previdência	7.060.104,57	8.434.146,54	8.795.071,93	8.137.432,64	2.053.274,57
Resultado Orçamentário	11.644.142,90	10.832.419,30	7.289.456,23	3.018.993,13	9.259.060,72

Fonte: Relatório Técnico – ID 824407 – p. 10.

66. Do demonstrativo acima, observa-se que após excluir o valor pertinente ao Instituto Previdenciário o município encerrou o exercício com superávit orçamentário individualizado na ordem de R\$ 7.205.786,15.

2 – DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

67. O Balanço Financeiro encontra-se assim demonstrado:

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

19 de 48



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

INGRESSOS		DISPÊNDIOS	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
Receita Orçamentária (I)	99.970.435,11	Despesa Orçamentária (VI)	90.711.374,39
Receitas Extraorçamentárias (II)	57.862.062,80	Despesas Extraorçamentárias (VII)	55.589.655,31 ²⁸
Transferências Financeiras Recebidas (III)	25.419.733,81	Transferências Financeiras Concedidas (VIII)	25.419.918,55
Saldo do Exercício Anterior (IV)	79.482.557,85	Saldo para Exercício Seguinte (IX)	91.013.841,32
TOTAL (V) = (I+II+III+IV)	262.734.789,57	TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)	262.734.789,57

Fonte: Relatório Técnico – ID 824407 - p. 52/53 e Balanço Financeiro – ID 771458.

68. O corpo instrutivo, ao examinar o Balanço Financeiro apontou (Achado A1, “d”) divergência no resultado apurado, *verbis*:

Divergência no valor de R\$ 3.108.490,91 entre o resultado financeiro apurado (R\$ 14.639.774,38) e o resultado financeiro demonstrado o Balanço Financeiro (R\$ 11.531.283,47), a tabela a seguir detalha o saldo da divergência:

Descrição	Valor (R\$)
1. Receita Arrecadada (Balanço Orçamentário)	99.970.435,11
2. Despesas Pagas (Balanço Orçamentário)	80.448.370,54
3. Transferências financeiras recebidas + recebimento extraorçamentários (BF)	83.281.796,61
4. Inscrição de Restos a Pagar (Balanço Financeiro)	10.263.003,85
5. Transferências financeiras concedidas + pagamentos extraorçamentários (BF)	77.901.082,95
6. Variação da disponibilidade decorrente da execução orçamentária (1-2)	19.522.064,57
7. Variação da disponibilidade decorrente da execução extraorçamentária (3-4-5)	-4.882.290,19
8. Variação do período apurada (6+7)	14.639.774,38
9. Saldo em espécie do exercício anterior (Balanço Financeiro - Exercício atual)	79.482.557,85
10. Saldo em espécie para o exercício seguinte (Balanço Financeiro - Exercício atual)	91.013.841,32
11. Resultado Financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (10-9)	11.531.283,47
12. Resultado (8-11) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	3.108.490,91

69. Devidamente instados sobre a irregularidade, os agentes responsabilizados alegaram que a divergência trata de perdas com investimentos que foram desconsideradas na análise técnica.

70. Aduziram que estas perdas devem figurar no Balanço Financeiro, não obstante não constituam despesa orçamentária, nem extraorçamentária, por serem redutoras do saldo financeiro bruto.

71. A unidade técnica ao analisar os argumentos ofertados acolheu a defesa apresentada:

Conforme IPC 14, item 133, ao se realizar o registro dos ganhos e das perdas na carteira de investimentos do RPPS, devem ser adotadas as seguintes premissas: a) quanto aos aspectos tributários, dada a diversidade de entendimentos, não se adentra no mérito da base de cálculo nem do momento de incidência de tributos, em particular do Pasep; b) Quanto aos aspectos patrimoniais, os ganhos são reconhecidos por meio de VPA (variação patrimonial aumentativa) e as perdas são reconhecidas por meio de VPD (variação patrimonial diminutiva); b1) Opcionalmente, os rendimentos dos investimentos mantidos até o vencimento ou cuja valoração não esteja atrelada à marcação a mercado podem ser reconhecidos na conta de Ajustes de Avaliação Patrimonial (patrimônio líquido), até que o investimento seja realizado financeiramente (em geral, no resgate). Não se aplica esta opção ao reconhecimento de: perdas no valor recuperável; ganhos e perdas cambiais; e dividendos ou outras formas de distribuição de capital; **verificamos que no balanço financeiro, há o registro extraorçamentário de R\$ 3.108.490,91, valor este que não foi computado na análise inicial. Assim, concluímos que as razões de**

²⁸ Incluído o valor de perdas de investimentos do RPPS no importe de R\$ 3.108.490,91.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

justificativa dos responsáveis foram suficientes para descaracterização da situação encontrada. (grifo nosso).

72. Acolho o opinativo técnico pelas suas próprias razões.
73. Do confronto entre o ativo financeiro (R\$ 92.131.360,70) e o passivo financeiro (R\$ 13.366.451,24) resultou um superávit financeiro bruto de R\$ 78.764.909,46.
74. Objetivando apurar o equilíbrio financeiro, a unidade técnica procedeu à análise por fonte de recursos, e apontou (Achado A3), em seu relatório exordial, que o Município encerrou o exercício com insuficiência de caixa, na ordem de R\$ 2.977.413,65, para lastrear as despesas inscritas em restos a pagar.
75. Devidamente instados sobre a irregularidade, os agentes responsabilizados aduziram o seguinte: (i) que o controle determinado pela Corte de Contas provoca prejuízo nas informações em virtude de algumas fontes serem classificadas de forma geral na entrada de recursos e posteriormente serem reclassificadas, quando da realização da despesa, para atender os relatórios técnicos do TCE-RO; (ii) que, como a execução do orçamento é descentralizada obedecendo os critérios dos gestores diretamente com os respectivos fundos, a contabilidade nem sempre consegue corrigir as alterações das fontes de recursos de forma detalhada; e (iii) que a divergência somente é possível ser observada no detalhamento.
76. Aduziram, ainda, que o controle realizado no âmbito Municipal atende aos sistemas de auditoria SICONFI, SIOPS, SIOPE, DCA, todos da Secretaria do Tesouro Nacional, e que, para efetuar o controle para atendimento do TCE-RO, é necessário detalhar a despesa em mais um nível o que afeta os Planos de Contas da Receita e da Despesa.
77. Alegaram que a contadoria municipal, ao realizar o detalhamento da fonte de recurso no demonstrativo de disponibilidade de caixa e restos a pagar, equivocou-se com a escrituração de algumas despesas vinculadas, mas que procederam a correção nas fontes de recursos do relatório de restos a pagar com as destinações corretas e, para comprovar o alegado, anexaram novo relatório de gestão fiscal (demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar).
78. Com relação a não comprovação de recursos de convênios não repassados no montante de R\$ 194.174,44, defenderam que o valor mencionado pelo corpo técnico era a contrapartida do Município para atender o convênio n. 118/18/PJ/DER-RO.
79. Quanto às despesas com folha de pagamento não contabilizadas, arrazoaram que estas referiam-se a plantões extras de médicos plantonistas no mês de dezembro/2018 apurados apenas no dia 03/01/2019, bem como despesas com a folha de pagamento de estagiários do mês de dezembro, que não foi encaminhada em tempo hábil para fechamento. Aduziram que estas despesas foram contabilizadas no exercício de 2019, em obediência ao princípio da oportunidade, vez que os lançamentos das operações devem ser reconhecidos no momento do pagamento.
80. Do exame dos argumentos ofertados, a unidade de controle externo concluiu²⁹ que estes não foram suficientes para sanar a irregularidade apontada, remanescendo insuficiência financeira para cobertura de obrigações, no valor de R\$ 2.018.582,18.

²⁹ Relatório de análise dos esclarecimentos – ID 824254, p. 308/309.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

21 de 48



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

81. Ao final, o corpo instrutivo pugnou por tecer alerta à Administração acerca da obrigatoriedade de empenhar todas as despesas pertencentes ao exercício a que se referem (competência) e à qual a Lei Orçamentária dotou orçamento, ainda que a obrigação de pagamento ao credor ultrapasse o exercício, como no caso dos encargos previdenciários da folha de pagamento de dezembro; bem como por tecer determinação à Administração para que promova a substituição do Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do relatório de Gestão Fiscal do 2º Semestre de 2018, no sistema SIGAP–Gestão Fiscal, de modo que as informações passem a espelhar os dados registrados na contabilidade do Município e os encaminhados à esta Corte de Contas.
82. Submetidos os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* de Contas acompanhou o posicionamento técnico e ressaltou que a Corte de Contas possui entendimento pacificado no sentido de que o desequilíbrio das contas públicas, consolidado ou por fonte de recursos, enseja *per si*, a reprovação das contas municipais.
83. Estando o processo já concluso e inscrito para apreciação do egrégio Plenário, aportou no Gabinete deste Relator, memorial descritivo³⁰ com pedido de juntada de novos documentos que, segundo a parte, poderiam esclarecer o déficit financeiro havido no exercício.
84. Trazidos os autos à apreciação do egrégio Plenário, considerando os pontos levantados pela defesa, esta Relatoria propôs, e o colegiado acolheu por unanimidade, o adiamento do julgamento para complementação instrutória e a baixa dos autos em diligência.
85. O Prefeito do Município colacionou aos autos vasta documentação, protocolada sob o número 00556/20 (ID 853575).
86. Em suas derradeiras análises, a unidade técnica especializada e o *Parquet* de Contas, após procederem ao exame da documentação, manifestaram-se pela manutenção do juízo reprovativo das contas, em razão do déficit financeiro remanescente, na ordem de R\$ 1.798.786,00.
87. Considerando que a questão do resultado financeiro por fontes de recursos foi meticulosamente analisada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer n. 0146/2020-GPGMPC acostado ao ID 910427, cuja conclusão corroboro, hei por bem ser (mais) objetivo/sucinto a fim de evitar desnecessárias e enfadonhas repetições utilizando a técnica da motivação *per relationem* ou *aliunde*.
88. Nessa senda, dada a convergência desta Relatoria com as pertinentes considerações do *Parquet* de Contas, em parecer da lavra do Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, passa-se a fazer a sua transcrição, a fim de que integrem como razão de decidir:

[...]

Inicialmente, destaque-se que consoante o comando no item I da DM-318/2019-GCJEPPM (ID 840476), a presente análise se restringirá ao exame do **resultado financeiro** do exercício sob análise.

De pronto, verifica-se que a defesa se manifesta acerca das quatro as fontes³¹ que findaram o exercício com saldos negativos, abaixo indicadas:

³⁰ Ofício Circular n. 055/2019/PMOPO/RO, de 03.12.2019, protocolado sob o n. 09824/19 (Documento ID 840090).

³¹ Vinculadas e livres.



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

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	Resultado da Disponibilidade após dedução de Restos a Pagar Não Processados (a)	Convênios não repassados TC-38 (b) ¹	Despesa com Pessoal não contabilizada (c)	Disponibilidade de Caixa apurada (d) = (a + b - c)
(00.01.01.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	137.779,27		20.421,95	117.357,32
(00.01.11.43) Transferências do FUNDEB - Aplicação em outras despesas da Educação Básica	- 280.979,45			- 280.979,45
(00.01.08.35) Outras Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	36.213,12			36.213,12
(00.02.12.36) Transferência de Convênios da União	- 298.086,95	1.368.452,09		1.070.365,14
(00.01.02.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	305.167,44			305.167,44
(00.01.07.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	1.124.469,60			1.124.469,60
(00.01.07.16) Média Alta Complexidade - MAC			90.889,97	- 90.889,97
(00.02.13.36) Transferência de Convênios da União	- 266.663,96	352.638,72		85.974,76
(00.01.15.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	620.961,79			620.961,79
(00.01.03.00) Sem Detalhamento da Destinação de Recursos	78.608.757,14			78.608.757,14
(00.02.14.37) Transferência de Convênios do Estado	- 434.228,65	305.322,44		- 128.906,21
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	79.553.389,35	2.026.413,25	111.311,92	81.468.490,68
Outros Recursos não Vinculados	- 1.517.806,55			- 1.517.806,55
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	- 1.517.806,55			- 1.517.806,55
TOTAL (III) = (I + II)	78.035.582,80			79.950.684,13

Acerca da fonte vinculada “Transferências do FUNDEB – Aplicação em Outras despesas da Educação”, que apresentou o saldo deficitário de R\$ 280.979,45, o responsável defendeu-se da seguinte forma:

“Justificado que esse déficit na fonte vinculada **será acobertado com recursos próprios no exercício de 2019**. Onde ficou demonstrado na fonte 01.01.01.00 Recurso Próprio, o superávit de R\$ 117.357,32, perfazendo um total de insuficiência a ser ajustada no montante de R\$ 163.622,13 **para o exercício de 2019**, ora regularizado conforme comprovante abaixo. **Os empenhos discriminados abaixo, foram anulados na fonte de recurso 00.01.11.43 e devidamente empenhados como Despesa de Exercício Anterior na fonte de recurso 00.01.01.00** conforme segue, e documentos em anexo: [...]” (grifei)

Por sua vez, a equipe técnica analisou estes argumentos, tendo concluído que não foram suficientes para superar a questão, *verbis*:

No tocante às disponibilidades negativas dos recursos do Fundeb (fonte: 00.01.11.43 – Transferências do Fundeb, no valor apurado de R\$ 280.979,45), **informou que em 2018 restou superávit de R\$ 114.357,32 na fonte de recursos próprios** (fonte: 01.01.01.00) e que este valor foi utilizado na cobertura do déficit da fonte dos recursos do Fundeb, **restando, assim, uma insuficiência de R\$ 163.622,13 a ser coberta com recursos próprios do exercício de 2019**.

Além disso, o gestor informou que em 2019 anulou os empenhos vinculados à fonte de recurso 00.01.11.43 (Transferências do Fundeb) e empenhou como despesa de exercício anterior na fonte de recursos próprios (fonte 00.01.01.00). **Para fundamentar os esclarecimentos apresentou cópia do comprovante de transferência bancária, no valor de R\$ 163.622,13, realizada em 31/12/2019 da**

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

23 de 48



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

conta de recursos próprios (n. 24396-5) para a conta do Fundeb (39629-x) e apresentou a relação **dos empenhos anulados (fonte 00.01.11.43) e reempenhados na fonte de recursos próprios (fonte 00.01.01.00)**.

[...]

Conforme se verifica na letra dos esclarecimentos e nos documentos apresentados pelo responsável, a insuficiência de disponibilidade dos recursos do Fundeb (fonte: 00.01.11.43, no valor apurado de R\$ 280.979,45) foi coberto com recursos ordinários do **exercício de 2019**. Por outro lado, ainda que o responsável tenha dito que parte da insuficiência financeira dos recursos do Fundeb foi suprida com a disponibilidade de caixa de R\$ 114.357,32 oriunda da fonte de **recursos próprios de 2018, tal afirmação não prospera, uma vez que o exercício findou com insuficiência financeira** (vide apêndice B).

Em relação à anulação dos empenhos vinculados à fonte de recurso 00.01.11.43 (Transferências do Fundeb), embora não seja oportuno discutir nestes autos as ações realizadas no **exercício de 2019**, é cabível dizer que tais ações contrariaram as normas que regem a matéria, **pois do montante anulado R\$ 194.297,59 correspondiam a restos a pagar processados** do exercício, significando, portanto, que já haviam sido considerados nas dotações de 2018, logo, não havia razão para tais modificações. Destaque-se ainda que na data de anulação dos empenhos, tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público de Contas já haviam se manifestado pela reprovação das contas em exame (vide IDs 824407 e 831393), transparecendo, desta forma, que as anulações foram realizadas apenas para debelar a situação da insuficiência anteriormente apontada por esta Corte. (grifei)

Sem delongas, assiste razão à equipe técnica em rechaçar os argumentos de defesa e manter o saldo deficitário na aludida fonte na ordem de R\$ 280.979,45, haja vista que os argumentos se resumem ao **reconhecimento do déficit**, seguido de afirmativa (infundada) acerca da existência de disponibilidade de recursos livres no exercício em questão para acobertar parte do desequilíbrio (R\$ 114.357,32), da utilização de recursos do ano subsequente para acobertar a parcela do déficit a descoberto (R\$ 163.622,13), bem como do cancelamento de restos a pagar de R\$ 280.980,88 (sendo R\$ 194.297,59 de restos a pagar **processados**), que foi realizado pela Administração durante a instrução processual nessa fonte de recursos.

Com efeito, conforme se verá adiante, no exercício de 2018 as fontes livres apresentaram déficit financeiro de R\$ 1.517.806,55, caracterizando a inexistência de recursos livres na ordem de R\$ 114.357,32, diversamente do que alegado pela defesa.

Ademais, a afirmativa da própria Administração acerca da necessidade de utilização de recursos livres (R\$ 163.622,13) do exercício subsequente para reequilibrar essa fonte de recursos só reforça a existência do déficit apontado pela equipe técnica.

Também, o cancelamento extemporâneo³² e indevido de restos a pagar processados (R\$ 194.297,59), manejado como solução para ocultar o saldo negativo da fonte sob análise, não pode ser admitido como argumento suficiente para mitigar a irregularidade, servindo apenas, pelo contrário, para agravar ainda mais a situação.

Desta feita, ratifico o entendimento técnico pela manutenção do desequilíbrio na fonte “Transferências do FUNDEB – Aplicação em Outras despesas da Educação”, no total de R\$ 280.979,45, o que *per si* já enseja a manutenção de juízo reprovativo das presentes contas.

³² Realizado no exercício de 2019.



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

Por outro lado, quanto ao déficit financeiro na fonte de recursos vinculados denominada “Média e Alta Complexidade”, que apresentava saldo negativo no valor de R\$ 90.889,97, roborou o entendimento técnico de que, ao ser descartado o subdetalhamento³³ realizado pela Administração, a disponibilidade de recursos da fonte sintética “Outros recursos destinados à saúde” demonstra ser suficiente para cobrir a integralidade do déficit apurado, não restando, pois, desequilíbrio nessa fonte de recursos, *verbis*:

Quanto à insuficiência financeira da fonte Média e Alta Complexidade (fonte: 00.01.07.16 – MAC, no valor de R\$ 90.889,97), informou que o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar **foi apresentado na forma analítica, contudo, na forma sintética, por fonte geral de vinculação (Outros Recursos Destinados à Saúde) não há insuficiência de recursos.** (grifei)

Outrossim, quanto à fonte denominada “Transferência de convênios do Estado”, cujo saldo deficitário foi apurado na ordem de R\$ 128.906,21³⁴, findou comprovado, mediante a apresentação de novo Anexo TC 38 (fl. 105, ID 853575) e de documentos sobre o Convênio 003/2016³⁵ (fl. 227, ID 853575) que, ao se considerar o valor empenhado e não recebido do referido convênio (R\$ 249.000,00), a fonte deixou de apresentar desequilíbrio, restando ainda, na fonte sintética denominada “Outras destinações vinculadas de recursos de Recursos”, a disponibilidade de R\$ 120.093,79.

A propósito, nesse tocante, o corpo técnico assim manifestou-se:

Em relação à insuficiência de recursos da fonte Transferência de Convênios do Estado (fonte: 00.02.14.37, no valor de R\$ 128.906,21), esclareceu que houve um equívoco na elaboração do Anexo TC 38 – Demonstrativo dos recursos financeiros de convênios não repassados cujas despesas foram empenhadas, ocasião em que se deixou demonstrar no anexo as despesas empenhadas relativas ao Convênio 003/2016³⁶, firmado com o Governo do Estado de Rondônia por meio do Departamento Estadual de Trânsito. Desta forma, apresentou um novo Anexo TC 38 para ser reexaminado (vide Doc. n. 00556/20, ID 853575, pág. 105) e Extrato do Convênio 003/2016 extraído do Siafem, demonstrando que em 31.12.2018 estava pendente de repasse a quantia de R\$ 249.000,00 (Doc. n. 00556/20, ID 853575, pág. 227).

Portanto, conclui-se que a fonte “Transferência de convênios do Estado”, teve o saldo deficitário apurado na ordem de R\$ 128.906,21³⁷ justificado pela ausência de repasse do convênio N. 003/2016, no valor de R\$ 249.000,00,

Acerca da fonte “outros recursos não vinculados”, que apresentou desequilíbrio na ordem de R\$ 1.517.806,55, o responsável alegou em suma, que decorreu de falhas nos lançamentos das fontes de recursos das contrapartidas dos convênios, bem como por ter

³³ A Administração, voluntariamente, havia segregado as disponibilidades das fontes vinculadas em um maior nível de detalhamento que prejudicou a utilização de recursos em fontes compatíveis (vinculação geral). A propósito, sobre o assunto, o corpo técnico especializado asseverou á fl. 13 do ID 889833 : “No tocante à tabela de fontes de recursos, é importante dizer que de fato não existe atualmente uma codificação padronizada na federação para a fonte ou destinação de recursos, no entanto, a codificação sugerida por esta Corte é baseada no Leiate da Matriz de Saldos Contábeis divulgada e atualizada periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional.”

³⁴ Após ser considerada as informações do Anexo TC 38, no qual a Administração demonstra que convênios foram empenhados e não recebidos na ordem de R\$ 305.322,44.

³⁵ Por equívoco não foi considerado no primeiro demonstrativo apresentado à Corte.

³⁶ Processo Administrativo 4059/2016, Contrato 045/2016 (Doc. 00556/20, ID 853575, pág. 23).

³⁷ Após ser considerada as informações do Anexo TC 38, no qual a Administração demonstra que convênios foram empenhados e não recebidos na ordem de R\$ 305.322,44.



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

a Administração realizado o empenho global de obras, cujos recursos só ingressariam nos exercícios futuros.

Todavia, suas alegações não findaram comprovadas, *litteris*:

Quanto à insuficiência financeira na fonte Outros Recursos não Vinculados (fonte: 00.01.00.00, no valor de R\$ 1.517.806,55), ainda que o responsável tenha, diversas vezes, afirmado que decorreu de falhas no lançamento das fontes de recursos das contrapartidas dos convênios, **alguns elementos do seu discurso destacam outras possíveis razões para a ocorrência da insuficiência financeira dos recursos ordinários.**

Um deles corresponde à declaração de que no procedimento licitatório havia sido empenhado o valor total da obra, inclusive as parcelas que ultrapassariam o exercício financeiro, por óbvio, tal prática refletiria na insuficiência de recursos para a cobertura das obrigações assumidas, até por que exigiriam recursos que só ingressariam nos cofres nos futuros exercícios.

[...]. Além disso, no início do Procedimento Licitatório foi empenhado o valor total da obra, mesmo que fosse ultrapassado o exercício financeiro em execução sendo prejudicada a cobertura para suficiência financeira das obrigações [...], (pág. 10, ID 853575).

Contrariando ainda o que dispõe os artigos 26 e 27 da Lei n. 4320/64:

Art. 26. O empenho não poderá exceder o saldo disponível de dotação orçamentária, nem o cronograma de pagamento o limite de saques fixado, evidenciados pela contabilidade, cujos registros serão acessíveis às respectivas unidades gestoras em tempo oportuno.

Parágrafo único. Exclusivamente para efeito de controle da programação financeira, a unidade gestora deverá estimar o prazo do vencimento da obrigação de pagamento objeto do empenho, tendo em vista o prazo fixado para o fornecimento de bens, execução da obra ou prestação do serviço, e o normalmente utilizado para liquidação da despesa.

Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

Além do mais, ainda que tenha afirmado que os recursos das contrapartidas (cuja fontes eram livres) estavam depositados nas contas vinculadas dos respectivos convênios e que por esta razão a fonte de recursos ordinários estava insuficiente, se assim o fosse, após todas as possíveis correções das fontes dos recursos e dos empenhos das contrapartidas, não restaria a indisponibilidade apurada pelo próprio responsável no valor de R\$ 1.131.670,08 na fonte analítica 00.02.14.00 – Transferências de Convênios.

De igual modo, nada obstante a documentação³⁸ apresentada na derradeira defesa, a equipe técnica analisou os argumentos e documentos presentes nestes autos, concluindo pela permanência do déficit financeiro também nas fontes de recursos livres, *verbis*:

³⁸ O defendente anexou diversos documentos, tais como: cópia dos extratos dos convênios n. 118/18/PJ/DER, 710262/2008/FNDE, 003/2016/Detran, 033/18/FITHA, 394/DPCN/2016, 239/PGE/2017, 393/DPCN/2016 e 004/18/PJ/DER, leis/decretos de abertura dos créditos adicionais, termos de medição e detalhes dos empenhos relativos a estes convênios.



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

Na avaliação das disponibilidades do exercício encerrado em 31.12.2018, apurado com base nas informações do Demonstrativo das disponibilidades de caixa e restos a pagar disponível no Sigap – Gestão Fiscal, Anexo TC 38 (ID 771467 e Doc. 00556/20, ID 853575, pág. 105), documentos às págs. 106/108 (ID 853575) e Declaração do Contador (ID 759989, pág. 239), **verificou-se uma insuficiência na fonte de recurso vinculado de R\$ 280.979,45 e na fonte de recurso não vinculado de R\$ 1.517.806,55, totalizando R\$ 1.798.786,00 de insuficiência financeira (vide apêndice B).** (grifo no original)

Ademais, o defendente apresentou argumentos acerca dos pontos positivos de sua gestão, que foram resumidos pelo corpo técnico da seguinte forma:

Por outro lado, destacou que no exercício de 2018 houve uma redução da Dívida Consolidada, que passou de R\$ 4.621.275,76 no início do ano, para R\$ 2.417.196,49 ao final do exercício, e que havia atendido todas as recomendações exaradas por esta Corte de Contas, tendo em vista que na análise da execução orçamentária e fiscal ficou evidenciado um superávit de R\$ 9.259.060,72. Além disso, sublinhou o atingimento das metas de resultados nominal e primário, o cumprimento dos limites de gastos com pessoal e evolução no resultado geral do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM.

Em seguida iniciou debate defendendo a ideia de que a representatividade da insuficiência financeira sobre o mérito das contas deve ser analisada individualmente, tendo em vista que no caso do município decorreu de falhas técnicas- operacionais, de caráter formal, inexistindo pressupostos de dolo ou má fé. Observou que todos os convênios foram firmados com contrapartidas acima dos valores mínimos, com a intenção de atender melhor a população do município. Além disso, enfatizou as várias benfeitorias oriundas dos convênios firmados pelo município com os demais entes.

Também entendeu relevante ponderar (Doc. 00556/20, ID 853575, pág. 54) que o seu primeiro ano de mandato (exercício de 2017) foi encerrado com superávit nas fontes de recursos livres e que no exercício de 2018 a arrecadação alcançou R\$ 99.970.435,11, superando a arrecadação do ano anterior que havia sido R\$ 79.995.958,04. Mencionou ainda que em 2019, na busca pelo equilíbrio das contas públicas, efetuou limitações de empenhos por meio do Decreto 12.923/2019.

Antes de finalizar, frisou que se trata do segundo ano de mandato e que neste período os recursos extraorçamentários são essenciais para a gestão. Destacou novamente que a falha cometida pelos técnicos da administração, quanto à classificação da fonte dos recursos, não causou danos ao erário, bem como, não resultou em desvios ou apropriações indevidas de recursos, razões pelas quais entendeu que não há motivos que sustentem a reprovação das contas. (grifei)

Especificamente sobre a materialidade do déficit constatado nas presentes contas e sobre o possível exercício negligente do gestor na formação do desequilíbrio originado no exercício ora analisado, a equipe técnica teceu as seguintes considerações:

Ademais, tendo em vista o poder ofensivo deste achado sobre o mérito das contas, e, considerando que a jurisprudência dessa Corte é uníssona no sentido de que a insuficiência financeira, consolidada ou por fonte de recursos, por si só, é capaz de ensejar a reprovação das contas, é necessário tecer breves comentários relativos à **materialidade** e os efeitos sobre a opinião a ser emitida.

A partir dos referenciais de materialidade definidos para a auditoria do município no Plano de Auditoria (ID 795988), **considerou-se que o mais alto valor de distorções que poderiam estar incluídas dos demonstrativos que embasaram a avaliação das**



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

disponibilidades de caixa e os restos a pagar (materialidade global) não poderia ultrapassar R\$999.704,35³⁹, correspondente a 1% da receita arrecadada no período. Contudo, o valor da insuficiência financeira apurada nesta instrução alcançou R\$1.798.786,00, equivalente a 1,80% da receita arrecadada no exercício, portanto, acima da materialidade global, permitindo dizer que seus efeitos são capazes de comprometer os resultados gerais da Administração.

É importante frisar que a materialidade foi definida com base em critérios técnicos de auditoria e fundamentada nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e Manual de Auditoria Financeira desta Corte de Contas (Resolução 234/TCER/2017).

Por sua vez, quanto à opinião sobre a execução do orçamento e opinião sobre o Parecer Prévio das Contas, o efeito da situação, de forma individual, é relevante, uma vez que **possui potencial para comprometer os objetivos da governança e o cumprimento dos programas e planos previstos nos instrumentos de planejamento do município, portanto, exige uma opinião adversa.**

Ademais, **ainda que o exercício anterior tenha encerrado com suficiência financeira para cobertura das obrigações contraídas até 31.12.2017** (conforme Parecer Prévio PPL-TC 00012/19, referente ao Processo n. 02196/18), **não há elementos nos autos para afirmar que a insuficiência apurada no exercício de 2018 decorreu do exercício negligente ou do abuso das prerrogativas privativas da direção superior da administração.** (grifei)

Vale ressaltar, nesse ponto, que este órgão ministerial não se utiliza de balizas percentuais ou critérios de materialidade para afastar de per si a responsabilidade do Chefe do Executivo na condução de um orçamento equilibrado, em respeito ao princípio do equilíbrio estampado na LRF, notadamente quando se considera que se trata do segundo ano do mandato do gestor, que se iniciou com as contas em equilíbrio e finalizou com a constatação de relevante déficit financeiro.

Em verdade, em casos de desequilíbrio financeiro, como verificado no caso, a medida imposta ao gestor é a redução das despesas não obrigatórias por meio de limitação de empenho, nos termos do artigo 9º da LRF, não sendo admitido desequilíbrio financeiro, geral ou por fonte de recursos, de qualquer valor, conforme farta jurisprudência dessa Corte de Contas.

[...]

89. Assim, restando comprovada a insuficiência financeira, que após análise da documentação e defesa apresentadas diminuiu de R\$ 2.018.582,18 para R\$ 1.798.786,00, corroboro os posicionamentos técnico e ministerial.

90. Dito isto, prossigo a análise quanto aos demais itens da prestação de contas.

2.1 – Da análise do Estoque de Restos a Pagar

91. A análise dos restos a pagar é fundamental para a compreensão da execução orçamentária e financeira de cada exercício, principalmente em face do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos anos.

³⁹ Para efeitos de definição da materialidade global foram utilizados como base quantitativa a Receita arrecadada no período (R\$99.970.435,11) e como referencial para cálculo o percentual de 1% do valor da receita arrecadada.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

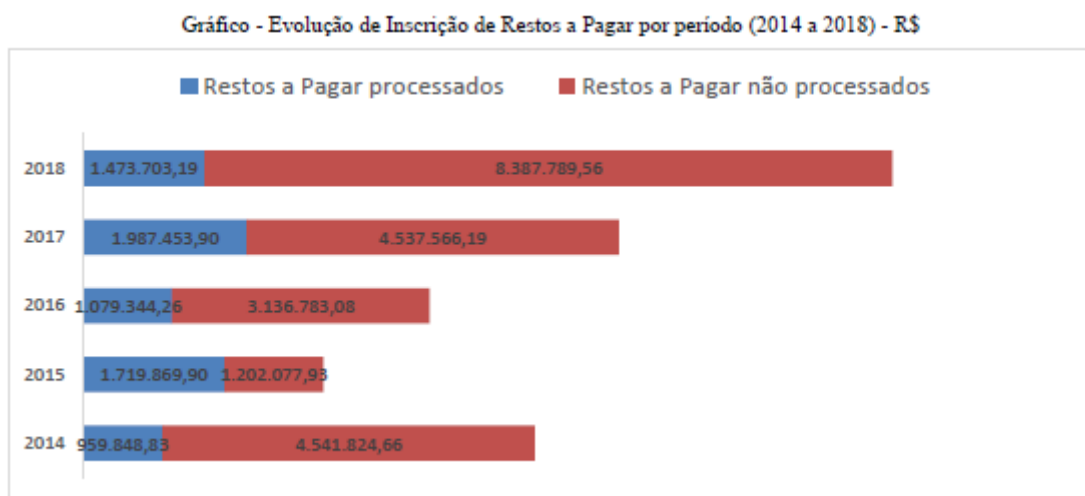
www.tce.ro.gov.br



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

92. De acordo com a Lei Federal n. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. As despesas empenhadas que não foram pagas no mesmo exercício são inscritas em restos a pagar, se dividem em processados e não processados. Os primeiros referem-se a despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não pagas. No segundo caso, enquadram-se as despesas não liquidadas.

93. O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos e reinscritos em restos a pagar nos últimos cinco anos.



Fonte: Relatório Técnico – ID 824407 – p. 17.

94. Os saldos dos restos a pagar⁴⁰ (R\$ 9.861.492,75) no exercício representam 10,87% dos recursos empenhados (R\$ 90.711.374,39).

3 – DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL

95. Ao término do exercício, a situação dos bens, direitos e obrigações, consignados no Balanço Patrimonial consolidado, sucintamente, assim se apresentou:

⁴⁰ Restos a pagar processados = R\$ 1.473.703,19.

Restos a pagar não processados = R\$ 8.387.789,56.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br



Proc.: 01632/19

Fls.: _____

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

ATIVO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	13.885.527,54	13.106.188,36
Créditos a Curto Prazo	2.770.725,31	2.238.778,43
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	77.128.313,78	66.382.068,75
Estoques	106.468,73	117.458,74
VPD Pagas Antecipadamente	0,00	0,00
Total do Ativo Circulante	93.891.035,36	81.844.494,28
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	3.054.708,46	1.685.623,99
Créditos a Longo Prazo	3.054.708,46	1.685.623,99
Investimentos Temporários a Longo Prazo	0,00	0,00
Estoques	0,00	0,00
VPD pagas antecipadamente	0,00	0,00
Investimentos	257.863,52	0,00
Imobilizado	48.402.729,29	42.761.565,97
Intangível	0,00	0,00
Diferido	0,00	0,00
Total do Ativo Não Circulante	51.715.301,27	44.447.189,96
TOTAL DO ATIVO	145.606.336,63	126.291.684,24

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Passivo Circulante		
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	1.109.261,10	754.586,54
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	0,00	0,00
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	1.377.801,89	1.316.471,58
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	107.067,95	0,00
Obrigações de Repartições a Outros Entes	0,00	0,00
Provisões a Curto Prazo	0,00	0,00
Demais Obrigações a Curto Prazo	955.900,92	1.046.724,41
Total do Passivo Circulante	3.550.031,86	3.117.782,53
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trab., Prev. e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	360.069,37	261.500,37
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	0,00	0,00
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	1.292.641,04	3.552.414,11
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	0,00	0,00
Provisões a Longo Prazo	211.517.259,74	110.811.172,84

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

30 de 48



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

Demais Obrigações a Longo Prazo	0,00	0,00
Resultado Diferido	0,00	0,00
Total do Passivo Não Circulante	213.169.970,15	114.625.087,32
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	0,00	0,00
Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital	0,00	0,00
Reservas de Capital	0,00	0,00
Ajustes de Avaliação Patrimonial	0,00	0,00
Reservas de Lucros	0,00	0,00
Demais Reservas	0,00	0,00
Resultados Acumulados	-71.113.665,38	8.548.814,38
Resultado do exercício	-79.662.479,76	0,00
Resultados de exercícios anteriores	8.548.814,38	87.967.372,81
Ajustes de exercícios anteriores	0,00	0,00
Outros resultados	0,00	0,00
(-) Ações / Cotas em Tesouraria	0,00	0,00
Total do Patrimônio Líquido	-71.113.665,38	8.548.814,38
TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	145.606.336,63	126.291.684,23

Fonte: Relatório Técnico – ID 824407, p. 47/48.

96. Efetuado o exame das contas pertinentes ao Balanço Patrimonial, a Comissão de Auditoria deste Tribunal evidenciou as seguintes inconsistências (Achados A1, “c”, “e” e “f”):

c) Divergência de R\$ 13.860.435,20 entre o saldo final apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$ 27.745.962,74) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R\$ 13.885.527,54), a tabela a seguir detalha o saldo da divergência

Descrição	Valor (R\$)
1. Receita Arrecadada (Balanço Orçamentário)	99.970.435,11
2. Despesas Pagas (Balanço Orçamentário)	80.448.370,54
3. Transferências financeiras recebidas + recebimento extraorçamentários (BF)	83.281.796,61
4. Inscrição de Restos a Pagar (BF)	10.263.003,85
5. Transferências financeiras concedidas + pagamentos extraorçamentários (BF)	77.901.082,95
6. Variação da disponibilidade decorrente da execução orçamentária (1-2)	19.522.064,57
7. Variação da disponibilidade decorrente da execução extraorçamentária (3-4-5)	-4.882.290,19
8. Variação do período apurada (6+7)	14.639.774,38
9. Saldo Inicial de Caixa e Equivalente de Caixa (SF do Balanço Patrimonial do exercício anterior)	13.106.188,36
10. Saldo Final de Caixa e Equivalente de Caixa apurado (9+8)	27.745.962,74
11. Saldo Final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado no Balanço Patrimonial	13.885.527,54
12. Resultado (10-11) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	13.860.435,20

e) Divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre o saldo apurado do “Superávit/Déficit financeiro” (R\$ 78.764.909,46) e o valor demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro – Anexo do Balanço Patrimonial (R\$ 78.734.009,46), a tabela a seguir detalha o saldo da divergência:

Descrição	Valor
1. Ativo Financeiro (Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes)	92.131.360,70
2. Passivo Financeiro (Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes)	13.366.451,24
3. Superávit/Déficit Financeiro apurado (1-2)	78.764.909,46
4. Superávit/Déficit Financeiro demonstrado no Quadro do Superávit / Déficit Financeiro	78.734.009,46
5. Resultado (3-4) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	30.900,00

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
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

f) Divergência no valor de R\$ 1.277.439,32 entre o saldo apurado da conta Imobilizado (R\$ 47.125.289,97) e o saldo evidenciado na conta Imobilizado no Balanço Patrimonial (R\$ 48.402.729,29), a tabela a seguir detalha o saldo da divergência:

Descrição	Valor
1. Saldo Inicial da Conta Imobilizado (Saldo final do Balanço Patrimonial do exercício anterior)	42.761.565,97
2. (+) Inscrição resultante da orçamentária (TC-23)	3.959.659,52
3. (+) Inscrição independente da execução orçamentária (TC-23)	1.464.422,72
4. (-) Baixa resultante da Execução Orçamentária (TC-23)	0,00
5. (-) Baixa independente da Execução Orçamentária (TC-23)	1.060.358,24
6. = Saldo Final apurado da Conta Imobilizado (1+2+3-4-5)	47.125.289,97
7. Saldo Final da Conta Imobilizado no Balanço Patrimonial	48.402.729,29
8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)	-1.277.439,32

97. Devidamente notificados das irregularidades, os responsáveis alegaram, com relação ao saldo final da conta caixa e equivalente de caixa, que o corpo instrutivo desconsiderou as perdas em investimentos que, embora não constituam uma despesa orçamentária, nem tampouco um dispêndio extra, são redutoras do saldo financeiro bruto.

98. Aduziram, ainda, que os investimentos são alterações no grau de disponibilidade do caixa e equivalentes, tratando de mutação patrimonial entre os grupos 111 (disponibilidade de caixa) e 122 (investimentos).

99. Analisados os argumentos ofertados, o corpo instrutivo após proceder novo exame dos demonstrativos contábeis (Balanços Financeiro e Patrimonial) e constatar que na análise inicial foi desconsiderado o registro extraorçamentário de R\$ 3.108.490,91 e que o valor de R\$ 10.751.944,29 trata da variação de saldo da conta aplicações em seguimento de renda fixa e variável do RPPS, concluiu que a defesa apresentada foi suficiente para sanar o apontamento.

100. Estando devidamente justificada a divergência, corroboro o opinativo técnico para considerar como sanada a infringência inicialmente apontada.

101. Relativamente a divergência do saldo apurado do “superávit/déficit financeiro”, os responsáveis alegaram que a falha decorreu da não escrituração, no balancete de verificação do empenho n. 2961/2018, mas que haviam providenciado a substituição das informações de dezembro de 2018 via SIGAP Contábil no dia 01.12.2018, *verbis*:

Com relação a este item refere-se ao empenho 2961, não escriturado no Balancete de Verificação no valor de R\$ 30.900,00 (Trinta Mil e Novecentos Reais), ora **regularizado em 01.12.2018**, onde para não prejudicar a análise do mesmo foi substituído as informações no SIGAP Contábil, uma vez que é a base para análise das contas do Exercício de 2018.

102. Examinando os argumentos ofertados, o corpo instrutivo assim manifestou:

Em 14/10/2019 foi realizado novos testes, atualizado a base de dados do SIGAP, contudo, não houve alteração das informações que já se encontravam no banco de dados, não sendo possível localizar os empenhos que os responsáveis informaram que não foram contabilizados. Dessa forma, concluímos que os esclarecimentos dos responsáveis não foram suficientes para descaracterização da situação encontrada.

103. Como a unidade técnica promoveu novos testes, atualizando a base de dados do SIGAP, e constatou que não houve alteração das informações lá contidas, acompanho o posicionamento técnico pelas suas próprias razões.



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

104. No que se refere à divergência do saldo apurado na conta imobilizado, os responsabilizados aduziram que o valor da divergência corresponde a inscrição independente da execução orçamentária de uma reversão de depreciação em obras em andamento, realizada não só no exercício, mas também em exercícios anteriores. Para confirmar o alegado, encaminharam em anexo o razão da conta.

105. Procedido ao exame da defesa apresentada, o corpo instrutivo acolheu os argumentos após observar que, consoante o razão da contabilidade, restou confirmado que o jurisdicionado deixou de informar no TC-23 a depreciação de obras em andamento.

106. Estando a divergência justificada, corroboro o opinativo técnico em considerar como sanada a irregularidade inicialmente apontada.

4 – DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

107. Analisando a Demonstração das Variações Patrimoniais, verifica-se que o reflexo do resultado patrimonial do exercício na situação líquida inicial, resultou no saldo patrimonial a seguir demonstrado:

Ativo real líquido do ano anterior	R\$	8.548.814,38
(+) Resultado patrimonial do exercício	R\$	(79.662.479,76)
Saldo patrimonial	R\$	(71.113.665,38)

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais (Documento ID 771461) Balanço Patrimonial (ID 771460) e Subsistema de contas anuais – PT 2112 – teste do saldo do Resultado Patrimonial.

108. O saldo patrimonial do exercício anterior (ativo real líquido) no montante de R\$ 8.548.814,38, em confronto com o resultado patrimonial do exercício (déficit) no valor de R\$ 79.662.479,76, consigna-se o novo saldo patrimonial (passivo a descoberto), no total de R\$ 71.113.665,38.

109. Procedendo ao exame do demonstrativo das variações patrimoniais, o corpo instrutivo apontou (Achado A1, “b”), em seu relatório preliminar, divergência de R\$ 30.900,00 entre a variação patrimonial diminutiva informada no SIGAP contábil e o registrado no demonstrativo das variações patrimoniais.

110. Devidamente instados sobre a inconsistência contábil, os defendentes alegaram que, por falha no sistema contábil do Município, os empenhos cancelados não foram escriturados no diário, prejudicando o balancete de verificação transmitido via SIGAP Contábil, mas que haviam providenciado a substituição das informações no SIGAP Contábil em dezembro de 2018.

111. A unidade técnica não acolheu a defesa após observar que, até a data de 14/10/2019 não havia qualquer alteração da base de dados do SIGAP.

112. Acolho o opinativo técnico pelas suas próprias razões.

113. Prosseguindo a análise do demonstrativo das variações patrimoniais, o corpo instrutivo trouxe outra forma de evidenciar o resultado patrimonial, que é a interpretação do quociente do resultado das variações patrimonial.



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

114. Esse quociente resulta da relação entre o total das variações patrimoniais aumentativas e o total das variações patrimoniais diminutivas.

Tabela - Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais (2016 a 2018)

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)	2016	2017	2018
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	109.337.532,29	106.289.589,82	131.136.284,03
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	105.446.376,22	185.708.148,25	210.798.763,79
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	1,04	0,57	0,62

Fonte: relatório técnico – ID 824407 – p. 17.

115. A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, o Município, no exercício em comento, obteve resultado patrimonial deficitário, contudo, o corpo instrutivo ressaltou que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

116. Por fim, a unidade técnica concluiu que, devido à relevância dos possíveis efeitos das distorções evidenciadas e não elididas pelas contrarrazões apresentadas, que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

5 – DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

117. A unidade técnica apontou que o Executivo Municipal repassou, no exercício ora em exame, a importância de R\$ 2.972.009,28, o equivalente a 7% das receitas apuradas no exercício anterior (R\$ 42.457.274,96), cumprindo, portanto, o disposto no art. 29-A, inciso I a VI e § 2º, incisos I e III da Constituição Federal.

6 – DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL - IEGM

118. Conforme o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n. 001/2016⁴¹, o Tribunal aplicou nos municípios do Estado o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que tem como objetivo aperfeiçoar as ações governamentais por meio da medição da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação.

119. Os dados foram obtidos mediante autoavaliação dos municípios.

120. Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de

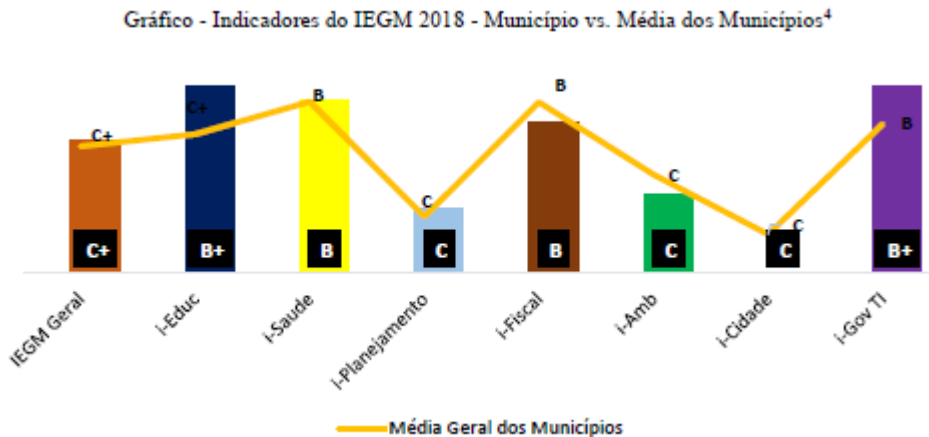
⁴¹ Acordo celebrado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, criando a Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon), havendo o Tribunal de Contas de Rondônia aderido ainda no exercício de 2016.



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

resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação).

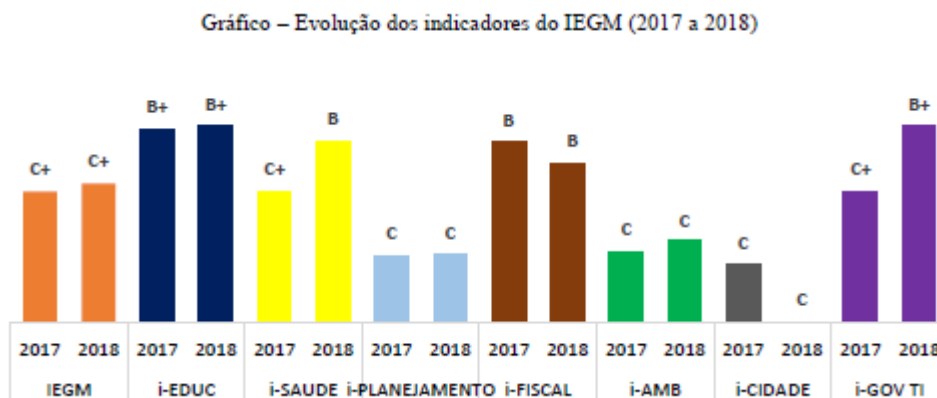
121. Os gráficos a seguir apresentam os resultados gerais alcançados pelo Município nos sete indicadores. Destaca-se que o Município teve suas respostas validadas pela equipe de fiscalização.



Fonte – Relatório Técnico – ID 824407, p. 20.

122. Segundo atestou a unidade técnica, a nota obtida pelo Município em 2018 foi C+ (em fase de adequação), dentro da média dos municípios rondonienses.

123. O corpo instrutivo destacou que os indicadores i-Saúde e i-Gov TI estão acima da média dos demais municípios do Estado.



Fonte: Relatório técnico – ID 24404, p. 20.

124. Após analisar comparativamente os exercícios de 2017 e 2018, a unidade técnica consignou que não houve evolução do resultado geral do IEGM municipal em 2018; que o município permanece na faixa “C+” e que a melhora dos indicadores i-Saúde e i-Gov TI não foram suficientes para a mudança de faixa.



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

125. Importante registrar que os dados informados pela municipalidade não foram avaliados, em virtude de o Município não ter sido selecionado para procedimento de fiscalização *in loco*, tratando, portanto, de informação declaratória.

7 – DA GESTÃO FISCAL

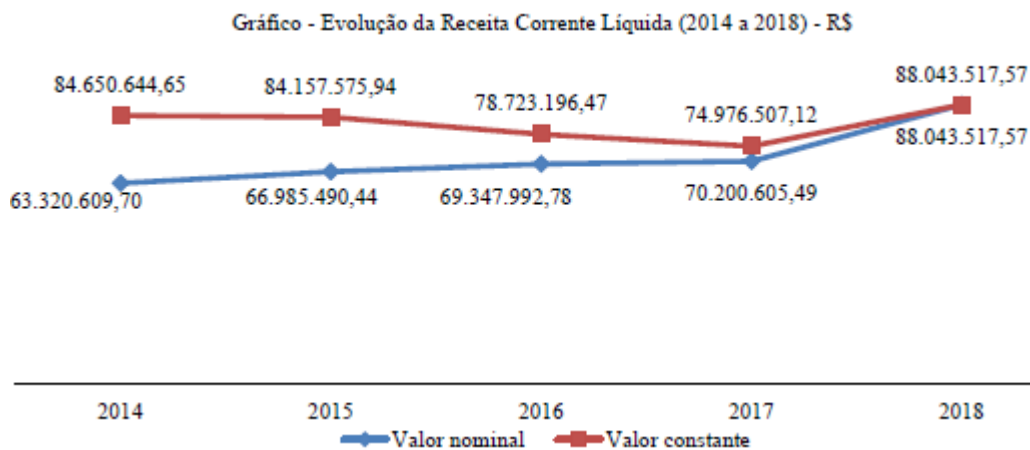
126. A análise da gestão fiscal foi extraída dos autos de n. 3001/2018-TCER⁴², bem como dos relatórios da unidade técnica.

127. Dos dados apurados nas contas de gestão fiscal do exercício, extrai-se:

7.1 – Da Receita Corrente Líquida

128. A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.

129. O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL nos últimos quatro anos em valores nominais e em valores constantes (atualizados para a data de 31/12/2018) aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA.



Fonte: SIGAP Gestão Fiscal; Índice de atualização IPCA-IBGE *apud* em Relatório Técnico ID 824407, p. 11.

130. Do exame do gráfico acima, a unidade técnica apontou que ao longo do período analisado (2014 a 2018) houve aumento da RCL apenas em valores nominais, e que, nos exercícios de 2017 e 2018, houve aumento expressivo tanto em valores nominais quanto constantes.

7.2 – Da Despesa com Pessoal

131. Relativamente aos gastos com pessoal (no montante de R\$ 44.312.578,45, o índice verificado para essa despesa (50,33%) encontra-se em conformidade com o disposto no art. 169 da

⁴² Apenso a estes autos.



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

Constituição Federal e a alínea “b” do inciso III do art. 20 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, que fixou como limite máximo para aquela despesa o percentual de 54% da RCL.

Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2018)

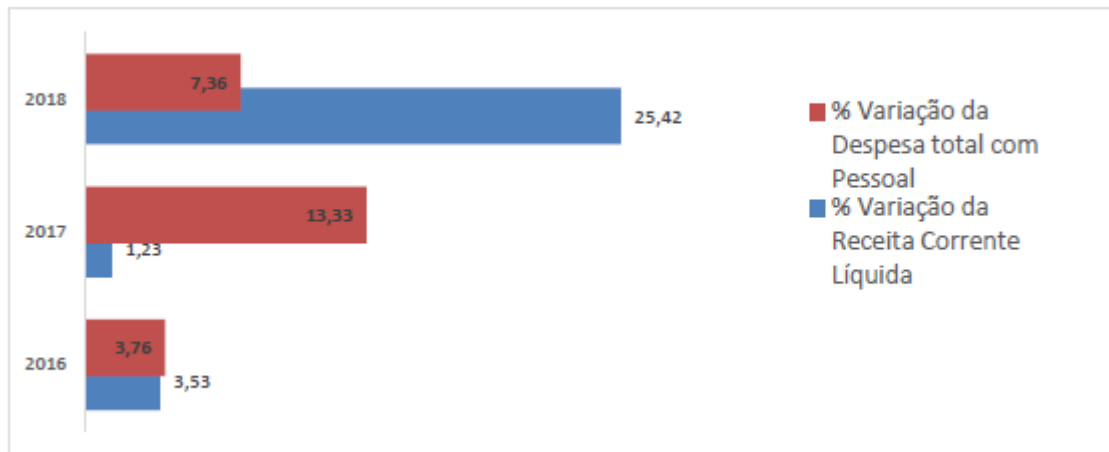
Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	44.312.578,45	2.078.667,20	46.391.245,65
2. Receita Corrente Líquida - RCL	88.043.517,57	88.043.517,57	88.043.517,57
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	50,33%	2,36%	52,69%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54%	6%	60%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	51,30%	5,70%	57,00%
Limite de alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	48,60%	5,40%	54,00%

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 824407, p.32.

132. Em razão do percentual atingido, entendo pertinente alertar o Chefe do Poder Executivo, com fulcro no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, para que adote medidas para não extrapolar o limite constitucional.

133. O gráfico abaixo demonstra a evolução da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida.

Gráfico - Evolução da variação da DTP e RCL (2016 a 2018)



Fonte: Relatório Técnico – ID 824407, p. 16.

7.3 – Do Cumprimento das Metas Fiscais

134. Impõe registrar que as metas fiscais nos instrumentos de planejamento não são meramente números isolados que a legislação define, mas sim a forma de a Administração atuar de maneira responsável e planejada para o alcance dos programas estrategicamente delineados de acordo com as projeções/cenários futuros.

135. O Manual de Demonstrativos Fiscais estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN trouxe para o exercício de 2018 harmonização de metodologia de apuração dos resultados fiscais



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

de duas formas: a partir da mensuração dos fluxos das receitas e despesas não financeiras do exercício em análise, metodologia conhecida como “Acima da Linha”; e a metodologia “Abaixo da Linha”, que considera a variação da dívida pública pela ótica do seu financiamento; ou seja, a diferença entre a Dívida Consolidada Líquida – DCL do ano em exame e a do mesmo período do ano anterior.

136. Cumpre mencionar que podem surgir discrepâncias entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, sendo necessários alguns ajustes nos cálculos para que as metodologias se tornem compatíveis.

7.3.1 – Resultados Primário e Nominal

137. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras e indica se os níveis de gastos orçamentários do município são compatíveis com sua arrecadação, representando o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

138. As tabelas abaixo detalham o resultado do exercício tanto pelas metodologias acima e abaixo da linha, ressaltando que para fins de cumprimento ou não da meta, na análise do exercício de 2018, utilizou-se a metodologia acima da linha:

Tabela - Demonstração do Resultado Primário

Metodologia "Acima da Linha"

Descrição	Valores Correntes
Total da Receita Primária	82.083.373,13
Total da Despesa Primária	81.045.568,70
Resultado Primário	1.037.804,43
Meta Fiscal para o Resultado Primário do Exercício	-5.363.895,29
Situação	Cumprimento

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Metodologia "Abaixo da Linha"

RESULTADO PRIMÁRIO = resultado nominal ajustado (-) juros nominais	9.262.412,21
---	---------------------

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 824407, p. 33.

139. O resultado nominal, por sua vez, representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos).

140. Os juros a serem considerados para o cálculo do resultado nominal são apurados por competência, ou seja, quando de seu impacto no montante da DCL. Assim, os juros ativos são aqueles reconhecidos, segundo o regime de competência, sobre créditos ou aplicações financeiras do ente, independentemente de seu tratamento orçamentário. Já os juros passivos são aqueles reconhecidos, segundo o regime de competência, sobre os passivos que compõem a Dívida Consolidada do ente (juros sobre passivos não classificados na Dívida Consolidada não entram no cômputo do resultado nominal), independentemente de seu tratamento orçamentário.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

38 de 48



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

141. As tabelas abaixo detalham o resultado do exercício tanto pelas metodologias acima e abaixo da linha, ressaltando que para fins de cumprimento ou não da meta, na análise do exercício de 2018, utilizou-se a metodologia acima da linha:

Tabela - Demonstração do Resultado Nominal

Metodologia "Acima da Linha"

Resultado Primário	-5.363.895,29
Juros Nominais	0,00
Juros e Encargos Ativos	0,00
Juros e Encargos Passivos	0,00
Resultado Nominal Total	1.037.0804,43
Meta Fiscal para o Resultado Nominal	-626.713,56
Situação	Cumprimento

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

Metodologia "Abaixo da Linha"

Descrição	31. dez. 2017	31. dez. 2018
Dívida Consolidada	4.137.828,64	2.417.196,49
Deduções	3.906.727,93	11.536.383,20
Disponibilidade de Caixa	3.229.310,39	10.424.491,22
Disponibilidade de Caixa Bruta	5.291.884,90	12.399.190,52
(-) Restos a Pagar Processados	2.062.574,51	1.974.699,30
Demais Haveres Financeiros	677.417,54	1.111.891,98
Dívida Consolidada Líquida	231.100,71	-9.119.186,71
RESULTADO NOMINAL		9.350.287,42
<i>Ajuste Metodológico</i>		
Variação do Saldo de Restos a Pagar		87.875,21
Receita de Alienação de Investimentos Permanentes		0,00
Passivos Reconhecidos na Dívida Consolidada		0,00
Outros Ajustes		0,00
RESULTADO NOMINAL AJUSTADO		9.262.412,21

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal *apud* Relatório Técnico – ID 824407, p. 34/35.

142. Segundo atestou o corpo instrutivo desta Corte de Contas, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, a Administração Municipal cumpriu as metas de resultados primário e nominal fixada na LDO.

143. A unidade técnica ressaltou que na avaliação do resultado primário e nominal no exercício de 2018, foi realizado teste para verificação de conformidade ou não entre as metodologias, contudo, por se tratar do primeiro exercício de mudança no Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal, a não conformidade encontrada não foi levada para o relatório preliminar como achado de auditoria, constando somente como alerta no relatório conclusivo para que o Município faça as devidas correções a partir do exercício de 2018, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
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

Consistência Metodológica

Descrição	Resultado Primário	Resultado Nominal
Metodologia Acima da Linha	1.037.804,43	1.037.804,43
Metodologia Abaixo da Linha	9.262.412,21	9.262.412,21
Consistência	Inconsistência	Inconsistência

Fonte: Relatório Técnico – ID 824407, p. 36.

144. Conforme demonstrado, não houve consistência na apuração das metas fiscais (resultados primário e nominal) pelas metodologias acima e abaixo da linha.

145. Ante a inconsistência observada nas metodologias, a unidade técnica pugnou, e eu acolho, por alertar à Administração do Município acerca da necessidade de aprimorar as técnicas de planejamento das metas fiscais quando da elaboração/alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o vigente Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerando as mudanças promovidas na metodologia de apuração dos resultados nominal e primário, tendo em vista a possibilidade do Tribunal emitir opinião pela não aprovação da contas anuais no próximo exercício no caso de descumprimento das metas estabelecidas.

7.4 – Do Limite de Endividamento

146. O conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites é o da dívida consolidada líquida, que é obtido deduzindo-se da dívida consolidada ou fundada os valores do ativo disponível e haveres financeiros líquido dos valores inscritos em restos a pagar processados, conforme estabelece o artigo 42 da LRF. A dívida consolidada, por sua vez, compreende o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

147. O valor apurado do limite de endividamento do exercício de 2018 (-10,36%), demonstra que o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal n. 40/2001.

Tabela – Memória de cálculo da apuração do limite de endividamento

Dívida Consolidada Líquida	2018
Receita Corrente Líquida (a)	88.043.517,57
Dívida Consolidada Líquida (Excluído o RPPS) (R\$) (b)	-9.119.186,71
% Limite apurado s/ RCL (c) = (b/a)	-10,36
% Limite para emissão do Alerta (108%)	108
% Limite Legal (120%)	120

Fonte: SIGAP Gestão fiscal *apud* no relatório técnico ID 24407, p.37.

8 – DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NAS CONTAS DE GOVERNO

148. Nas Contas do Governo do Chefe do Executivo Municipal dos exercícios anteriores, este Tribunal formulou determinações e recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

40 de 48



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

princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

149. A unidade técnica, com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, analisou as informações constantes das Contas de Governo do Chefe do Executivo Municipal de 2016 e 2017, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas.

150. Em seu exame, o corpo instrutivo constatou que as determinações contidas, tanto no item III, quanto item V, do acórdão 0092/19⁴³ estão em andamento.

151. Com relação as determinações contidas no acórdão APL-TC 566/17, prolatado nos autos do processo 2386/17⁴⁴, a unidade técnica apontou que as contidas no item II, subitem 2.2 a 2.6 foram atendidas e que não foi possível apurar o cumprimento das determinações contidas no subitem 2.1 do item II; subitem 4.4 do item IV e item V por demandar auditoria específica.

9 – DO CONTROLE INTERNO

152. A controladoria interna emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria⁴⁵, opinando pela regularidade com ressalva das contas. Consta, ainda, no ID 771455⁴⁶ pronunciamento do prefeito, certificando que tomou conhecimento das conclusões constantes dos relatórios e pareceres emitidos pelo controle interno sobre as suas contas.

153. Sobre a atuação do órgão de controle interno é imperioso salientar que não só a ausência do relatório anual de auditoria, mas também, a omissão e a ineficiência na atuação devem ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, uma vez que a ação profícua desse órgão, além de precaver a ocorrência de irregularidades, tem como finalidade, consoante texto constitucional (artigo 74, inciso IV da CF), apoiar o controle externo em sua missão institucional.

154. É obrigação da Controladoria Interna fiscalizar a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do órgão, alertando o gestor das irregularidades encontradas e indicando as medidas necessárias para saneá-las.

155. A despeito da grave irregularidade ocorrida na gestão relativa ao desequilíbrio das contas ocasionado em decorrência do déficit na execução financeira, o órgão de controle interno opinou pela regularidade com ressalvas das presentes contas.

156. As atribuições do órgão de controle interno na Administração Pública estão muito bem definidas no art. 74 da Lei Maior, *verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

⁴³ Processo n. 2196/2018-TCER – prestação de contas do exercício 2017.

⁴⁴ Prestação de contas relativa ao exercício de 2016.

⁴⁵ ID 771455.

⁴⁶ Fls. 23



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

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (grifo nosso).

157. De igual modo, a Lei Federal n. 4.320/1964, em capítulo próprio, consigna especial deferência ao controle interno, ao fixar-lhe as seguintes atribuições, a saber:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

158. Pois bem. No contexto das presentes contas, malgrado a existência de irregularidades que lhe contaminam, principalmente a concernente a indisponibilidade financeira para lastrear despesas inscritas em restos a pagar, constata-se que o órgão de controle interno tangenciou tanto o seu mister quanto seu dever constitucional de apoiar o Tribunal de Contas no exercício da ação fiscalizatória, ao promover análises simplórias, incompatíveis com a realidade fática do Município.

159. A meu ver, o pronunciamento pela regularidade das contas com ressalvas, no caso concreto, onde se verifica flagrante ilegalidade na gestão, torna o controle interno corresponsável pelos atos viciados.

160. Desta feita, ante a inércia do controle interno em apontar as irregularidades evidenciadas ao longo do exercício indicando as medidas adequadas para sua correção, e, o mais grave, emitir relatório e certificado de auditoria em total afronta as disposições legais pertinentes, entendo que aquele órgão não está cumprindo seu mister, que é fiscalizar e garantir maior eficiência e eficácia nas ações da administração durante TODO o exercício, bem como o de auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

161. Diante desses fatos, há que se perseguir em autos apartados a responsabilização dos agentes responsáveis pelo órgão de controle interno, concedendo-lhes o direito ao contraditório.

10 – DA SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

42 de 48



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

162. As prestações de contas relativas ao exercício de 2015 a 2017 receberam parecer prévio pela aprovação com ressalvas, conforme abaixo discriminado:

Exercício	Processo	Data do Julgamento	Parecer
2015	1423/16 ⁴⁷	15/12/2016	Aprovação com ressalvas
2016	2386/17 ⁴⁸	30/11/2017	Aprovação com ressalvas
2017	2196/18 ⁴⁹	11/04/2019	Aprovação com ressalvas

Fonte: PCE – consulta em 18/08/2020.

11 – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

163. De tudo o quanto foi exposto, restou evidenciado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (27,03% na MDE); aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (74,10%); ações e serviços públicos de saúde (19,85%); bem como regularidade nos gastos com pessoal (50,33%) e nos repasses ao Legislativo (7%).

164. Quanto a qualidade da educação, o *Parquet* de Contas registrou preocupação com relação a qualidade da educação, pugnando para que sejam tecidas determinações ao Chefe do Poder Executivo municipal para que adote medidas visando o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação, bem como outras medidas para melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais.

165. É importante registrar, conforme exposto amiúde no item 6 deste voto (parágrafo 107 e seguintes), a nota obtida pelo Município de Ouro Preto do Oeste no que se refere ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi C+ (em fase de adequação), permanecendo no mesmo nível do exercício anterior, situando-se dentro da média dos municípios rondonienses.

166. Ainda sobre o IEGM, a unidade técnica especializada ressaltou que o Município se destacou positivamente nos indicadores i-Saúde e i-Gov TI, contudo, seus resultados não foram suficientes para mudança de faixa.

167. De outro tanto, observou-se que a situação orçamentária líquida foi superavitária em R\$ 7.205.786,15.

168. Com relação ao resultado patrimonial, este foi negativo em R\$ 79.662.479,76. Todavia, importante destacar que o objetivo das entidades do setor público é o atendimento dos serviços públicos, buscando-se, sempre que possível, o equilíbrio das contas públicas, também, sob o aspecto patrimonial.

169. No que tange à gestão previdenciária não foram aplicados procedimentos de auditoria no município para subsidiar o exame destas contas.

170. Relativamente às metas dos resultados nominal e primário, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, as informações constantes nos autos demonstram que estas foram atingidas.

⁴⁷ PPL-TC 0077/16 – da relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves.

⁴⁸ PPL-TC 0034/17 – da relatoria do Conselheiro Benedito Antônio Alves.

⁴⁹ PPL-TC 0012/19 – da relatoria do Conselheiro substituto Omar Pires Dias.

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

43 de 48



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

171. No que tange ao exame do cumprimento das determinações da Corte de Contas, a unidade técnica constatou que as determinações contidas, tanto no item III, quanto item V do Acórdão APL-TC 0092/19⁵⁰ estão em andamento.

172. Relativamente às determinações contidas no Acórdão APL-TC 0566/17, prolatado nos autos do processo n. 2386/2017-TCER⁵¹, o corpo instrutivo apontou que as contidas no item II, subitens 2.2 a 2.6 foram atendidas, mas que não foi possível apurar o cumprimento das determinações contidas no subitem 2.1 do item II; subitem 4.4 do item IV e item V por demandar auditoria específica.

173. Não obstante o cumprimento dos índices legais e superávits orçamentário e patrimonial, restou confirmado que o Município encerrou o exercício com **déficit financeiro por fonte**, na ordem de R\$ 1.798.786,00, evidenciando, destarte, descumprimento do princípio do equilíbrio das contas públicas, estabelecido no § 1º do art. 1º da LRF.

174. Esta Corte de Contas possui entendimento firme no sentido de que o déficit financeiro, por si só, é irregularidade suficiente para ensejar o juízo de reprovação das contas. Nesse sentido, apenas a título exemplificativo, traz-se à colação precedentes deste Tribunal, conforme se depreende das decisões proferidas nos processos de contas de governo ns. 2236/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00052/17. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 2392/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00051/17. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 2048/2017-TCER (Parecer Prévio PPL-TC 00049/17. Rel. Cons. Paulo Curi Neto), 1663/2013-TCER TCER (Parecer Prévio n. 45/13-Pleno. Rel. Cons. Benedito Antônio Alves), 1410/2014-TCER (Parecer Prévio n. 5/2015-Pleno. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva), 1512/2013-TCER (Parecer Prévio n. 43/2013-Pleno. Rel. Cons. Francisco Carvalho da Silva) e 1244/2011-TCER (Parecer Prévio n. 07/2013-Pleno. Rel. Cons. Valdivino Crispim de Souza).

175. O corpo instrutivo, quando da análise conclusiva da defesa apresentada e dos demais elementos encartados nos presentes autos, concluiu que remanesceram, ainda, as seguintes inconsistências das informações contábeis: (i) deixar de registrar no balanço orçamentários as receitas e despesas intraorçamentárias, não atendendo a estrutura disposta no MCASP 7ª edição; (ii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre a variação patrimonial diminutiva informada no SIGAP-módulo contábil e o saldo registrado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais; e (iii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre o saldo apurado do “superávit/déficit financeiro (e o valor demonstrado no quadro do superávit/déficit financeiro – anexo do Balanço Patrimonial).

176. Em arremate, com relação à atuação do órgão de controle interno, restou observado que este tangenciou de seu mister ao não prover uma fiscalização acurada dos atos de gestão de forma a apurar o desequilíbrio financeiro das contas públicas.

177. Desta forma, ante da inércia do controle interno em apontar as irregularidades evidenciadas ao longo do exercício indicando as medidas adequadas para sua correção e, o mais grave, emitir certificado de sua regularidade, em total afronta as disposições legais pertinentes, necessário se perseguir em autos apartados a responsabilização dos agentes responsáveis pelo órgão de controle interno, concedendo-lhes o direito ao contraditório.

⁵⁰ Processo n. 2196/2018-TCER – prestação de contas do exercício 2017.

⁵¹ Prestação de contas relativa ao exercício de 2016.



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

178. As manifestações tanto do órgão de controle externo da Corte quanto do Ministério Público de Contas foram pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, em razão das irregularidades remanescentes.

179. Por derradeiro, ratifico as determinações e recomendações sugeridas pelo corpo instrutivo e pelo *Parquet* de Contas em seus opinativos conclusivos, fazendo algumas inserções, por entender que são pertinentes e necessárias, bem como auxilia o gestor no controle e eficácia de sua gestão.

1. A vista do exposto e tudo mais do que dos autos consta, corroborando os opinativos técnico e ministerial, submeto a este egrégio Plenário o seguinte voto:

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Ouro Preto do Oeste, exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 e §§ 1º e 2º do art. 31, ambos da Constituição Federal c/c os incisos III e VI do art. 1º e art. 35 ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, 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 em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

a) insuficiência financeira de R\$ 1.798.786,00 por fontes de recursos, para cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2018, em infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

b) inconsistência das informações contábeis em razão de: (i) deixar de registrar no balanço orçamentários as receitas e despesas intraorçamentárias, não atendendo a estrutura disposta no MCASP 7ª edição; (ii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre a variação patrimonial diminutiva informada no SIGAP-módulo contábil e o saldo registrado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais; e (iii) divergência no valor de R\$ 30.900,00 entre o saldo apurado do “superávit/déficit financeiro (R\$ 78.764.909,46) e o valor demonstrado no quadro do superávit/déficit financeiro – anexo do Balanço Patrimonial (R\$ 78.734.009,46), em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público–MCASP/STN 7ª Edição e 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;

II – Considerar que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste, relativa ao exercício de 2018, de responsabilidade de Vagno Gonçalves Barros, Prefeito Municipal, não atende aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do desequilíbrio das contas decorrente do déficit financeiro, no montante de R\$ 1.798.786,00, apurado mediante a verificação de disponibilidade financeira por fonte de recursos;

III – Determinar, via ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que adote as medidas necessárias visando o cumprimento das

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

45 de 48



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

determinações abaixo elencadas, sob pena de esta Corte emitir, nas contas futuras, opinião pela não aprovação das contas:

- a) adote medidas visando à correção e prevenção da reincidência das irregularidades apontadas no item I, alíneas “a” e “b” deste voto, sob pena das sanções previstas no art. 55 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996;
- b) intensifique o aprimoramento das 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;
- c) atente-se para o alerta expedido pelo corpo técnico no item 7, subitem 7.1 do relatório acostado ao ID 824407 acerca da necessidade de aprimorar as técnicas de planejamento das metas fiscais quando da elaboração/alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o vigente Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN (8º Edição), considerando as mudanças promovidas na metodologia de apuração dos resultados nominal e primário, tendo em vista a possibilidade do Tribunal emitir opinião pela não aprovação das contas anuais no próximo exercício no caso de descumprimento das metas estabelecidas;
- d) atente-se para o alerta expedido pelo corpo técnico no item 7, subitem 7.2 do relatório acostado ao ID 824407 acerca da possibilidade de o Tribunal emitir opinião pela não aprovação das contas anuais no próximo exercício no caso de inconsistência entre as informações contábeis e não cumprimento das determinações;
- e) promova a substituição do Anexo V–Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 2º semestre de 2018 no sistema SIGAP–Gestão Fiscal, de modo que as informações passem a espelhar os dados registrados na contabilidade do município e os encaminhados a esta Corte de Contas no exame da análise das justificativas da análise das contas do exercício de 2018;
- f) observe o alerta da equipe técnica acerca da obrigatoriedade de empenhar todas as despesas pertencentes ao exercício a que se referem (competência) e para o qual a Lei Orçamentária dotou orçamento, ainda que a obrigação de pagamento ao credor ultrapasse o exercício, como no caso dos encargos previdenciários da folha de pagamento de dezembro;
- g) adote providências que visem o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação-PNE, assim como outras medidas que visem a melhoria da qualidade da educação, mediante aprimoramento de políticas e processos educacionais;
- h) determine ao setor responsável pela contabilidade que promova rigorosa auditoria nos lançamentos contábeis antes de processar o encerramento do exercício e de elaborar as peças contábeis para evitar inconsistências técnicas;

IV – Alertar o atual Chefe do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste ou a quem venha substituí-lo legalmente, na forma do inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, que adote medidas para não extrapolar o limite constitucional da despesa com pessoal;

V – Determinar, via ofício, ou, na impossibilidade material de sua execução, por e-mail institucional solicitando confirmação de recebimento, porque em virtude da pandemia do coronavírus, passamos por um momento especial (vide, v.g. Portaria n. 245/20/TCE-RO), nos termos do

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19

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

www.tce.ro.gov.br

46 de 48



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

art. 30, I, segunda parte do RI-TCE/RO, ao atual Controlador-Geral do Município para que acompanhe e informe, por intermédio do Relatório de Auditoria Anual (integrante das contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações dispostas neste voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2020:

- a) se houve o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste voto; e
- b) volte a analisar as determinações contidas nas contas passadas que, segundo sua análise, encontravam-se em andamento ou não foram atendidas;

VII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento–Departamento do Pleno, que extraia cópia dos documentos abaixo relacionados, bem como proceda à respectiva autuação como fiscalização de atos e contratos e o consequente encaminhamento ao gabinete do Relator, para que em procedimento autônomo e apartado seja apurada a responsabilidade dos agentes do Controle Interno, Prefeito, e de todos aqueles que concorreram para o desequilíbrio econômico-financeiro; cuja conduta caracteriza possível prática de ato contrário aos princípios da Administração Pública;

- a) relatório anual do controle interno (documento ID 771455);
- b) relatórios quadrimestrais do controle interno (documentos IDs 624872, 676652 e 718998 - processo n. 2799/2018-TCER, apenso);
- c) 1º, 2º, 3º e 4º relatórios da unidade de controle externo (documentos IDs 796336, 824254, 824407 e 889833);
- d) decisão em definição de responsabilidade DM 0188/19-GCJEPPM (documento ID 797568);
- e) decisão monocrática DM 0318/2019-GCJEPPM (documento ID 840476);
- f) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documentos IDs 816475, 816476, 816477, 816478, 840090 e 853575);
- g) pareceres ministeriais ns. 0411/2019-GPGMPC e 0146/2020-GPGMPC (documentos IDs 831393 e 910427);
- h) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

VIII – Dar ciência da decisão:

- a) aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com fulcro no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e
- b) ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

IX – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Ouro Preto do Oeste para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

Acórdão APL-TC 00287/20 referente ao processo 01632/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

47 de 48



Proc.: 01632/19

Fls.: _____

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

X - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento–Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.

É como voto.

Em 15 de Outubro de 2020



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR