



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

**PROCESSO:** 1473/2017-TCER (Processo eletrônico) – Apensos: 3898/15, 0345/16, 0346/16, e 4821/16  
**SUBCATEGORIA:** Prestação de Contas  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas – Exercício de 2016  
**JURISDICIONADO:** Município de Alto Alegre dos Parecis  
**INTERESSADO:** Obadias Braz Odorico – Prefeito Municipal  
**RESPONSÁVEIS:** Obadias Braz Odorico (CPF: 288.101.202-72)  
José Carlos Fermino Farias (CPF: 626.633.642-15)  
Marilete Delarmelina (CPF: 340.603.402-00)  
**RELATOR:** Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**SESSÃO:** 22ª Sessão Plenária, de 07 de dezembro de 2017.

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DOS PARECIS – EXERCÍCIO DE 2016. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE E REPASSE AO LEGISLATIVO. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUPERÁVITÁRIA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO. COBRANÇA JUDICIAL SATISFATÓRIA DA DÍVIDA ATIVA. METAS FISCAIS (RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO) ATINGIDAS. EXCESSO DE 5,25% DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL. REGRA DE FIM DE MANDATO DESCUMPRIDA (ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO DA LRF). EXCESSIVA ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES FORMAIS. DETERMINAÇÕES PARA CORREÇÃO E PREVENÇÃO. PARECER DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Os gastos com pessoal atingiram o percentual de 58,56% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, em desconformidade com o disposto no art. 20, II, “b” da Lei Complementar Federal n. 101/2000. Contudo, em que pese a irregularidade havida, o gestor estava, em 31.12.2016, iniciando o prazo para adoção das medidas prescritas no art. 23 da referida Lei. Portanto, esta irregularidade não compõe o rol daquelas que serviram de fundamento do voto.
2. As regras impostas para o fim de mandato são normas que, se descumpridas, maculam as contas ensejando sua reprovação, mesmo que o Município tenha observado os limites constitucionais de gastos com a Educação (31,76% na MDE e 64,03% no FUNDEB), Saúde (22,25%) e Repasse ao Legislativo (6,62%).
3. O Município de Alto Alegre dos Parecis majorou em 5,25% sua despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, ensejando, portanto, a reprovação das Contas. Precedentes.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Município de Alto Alegre dos Parecis, exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico, na condição de Prefeito Municipal, como tudo dos autos consta.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

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

I - Emitir Parecer Prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Alto Alegre dos Parecis, exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico - Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º 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) aumento (no valor nominal de R\$ 2.688.887,06) das despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, na proporção de 5,25%, em infringência ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

b) subavaliação de passivos exigíveis a curto prazo no valor de R\$ 1.406.374,49, em virtude de empenhos de despesa com pessoal (no montante de R\$ 1.060.294,46) não realizados em 2016 e de cancelamento de empenhos (no montante de R\$ 346.080,03) de forma indevida, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c a Resolução CFC n. 1.137/08; MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual;

c) subavaliação da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 262.776,61, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o item 4, alíneas “c”, “d” e “f” da Resolução CFC n. 1.132/08; MCASP 6ª Edição e NBC TSP-Estrutura Conceitual;

d) subavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 89.402,53, em infringência aos arts. 39, 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o art. 139 e seguintes do CTN; MCASP 6ª Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual;

e) subavaliação das obrigações com precatórios judiciais em R\$ 227.308,97, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c a Resolução CFC n. 1.137/08; MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual;

f) baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias, em infringência aos arts. 37, XXII e 132 da Constituição Federal c/c os arts. 11 e 12 da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

g) ineficiência na gestão da cobrança administrativa da Dívida Ativa, em razão do Município não ter implementado as rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa, em infringência aos arts. 37, XII e 132 da Constituição Federal c/c os arts. 11 e 58 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; arts. 3º, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN e parágrafo único do art. 1º da Lei Federal n. 9.492/1997;

h) não atendimento aos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ocasionada por: (i) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA; (ii) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária; (iii)



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

ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em infringência aos arts. 37, 165 e 167 da Constituição Federal c/c os arts. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; arts. 2º, II e 3º, I e III da Decisão Normativa 002/2016-TCE-RO;

i) excesso de alterações orçamentárias por meio de abertura de créditos adicionais (no montante de R\$ 7.292.278,06), equivalente a 25,52% do orçamento inicial, em infringência a jurisprudência desta Corte (Decisão n. 232/2011-Pleno. Processo n. 1133/2011-TCER);

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico - Prefeito Municipal, **não atende** aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal;

III – Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que:

a) realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;

b) apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

i. estabelecer o organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;

v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da Carta Magna;

vi. realizar recadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;



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

viii. criar controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

ix. adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do art. 10 da Lei Federal n. 8.429/1992;

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

xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345 e em consonância com a Lei Federal n. 5.194/1966;

c) adote medidas preventivas e corretivas cabíveis para que se reconheça adequadamente todos os encargos da dívida ativa tributária e não tributária;

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

e) adote medidas de controle para garantir não sejam detectadas na análise das futuras prestações de contas, distorções contábeis como a exemplo das superavaliações e subavaliações apontadas pela equipe técnica ao longo da instrução processual, de modo que as demonstrações contábeis reflitam, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município;

IV – Determinar, via ofício, ao atual Prefeito ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente:

a) rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) procedimentos de conciliação; (ii) controle e registro contábil; (iii) atribuição e competência; (iv) requisitos das informações; (v) fluxograma das atividades; e (vi) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;



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

c) manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) fluxograma das atividades; (iv) requisitos das informações; e (v) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis;

e) manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (ii) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (iii) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (iv) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (v) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (vi) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (vii) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – Determinar à Controladoria-Geral do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações deste Voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que:

a) verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2018, o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste Acórdão;

b) nos casos de extrapolação das despesas com pessoal à luz do art. 20, considere em sua análise a trajetória do retorno ao limite legal das despesas com pessoal, conforme as disposições do art. 23 da LRF;

c) inclua no relatório técnico preliminar todos os ajustes necessários para correta apuração do equilíbrio financeiro das contas, possibilitando a ampla defesa e o contraditório;

VII - Determinar a exclusão da responsabilidade imputada na Decisão em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 302/17 de José Carlos Fermino Farias (CPF: 626.633.642-15) – Contador, em razão de as impropriedades remanescentes a ele atribuídas serem meramente formais, não tendo o condão de macular as contas em alusão;



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

VIII - 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 da Senhora Marilete Delarmelina - Controladora e do Prefeito, Senhor Obadias Braz Odorico, bem como daqueles que concorreram com as seguintes irregularidades: aumento da despesa total com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e a expedição de parecer e certificado de auditoria de forma incompatível com a realidade, cujas condutas caracterizam obstrução à ação fiscalizatória do Tribunal de Contas, em ofensa ao inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, caracterizando ainda, possíveis práticas de atos contrários aos princípios da Administração Pública:

- a) relatório anual do controle interno (documento ID 432666);
- b) relatórios quadrimestrais do controle interno (documentos ID 297522, 354722 e 408440);
- c) 1º, 2º (análise da defesa) e 3º relatórios da unidade de controle externo (documentos ID 482177, 512033 e 512034);
- d) decisão em definição de responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 302/2017 (documento ID 483528);
- e) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documento ID 495753);
- f) parecer ministerial n. 0373/2017-GPGMPC (documento ID 533007);
- g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

IX – Dar ciência deste 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 supedâneo 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](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental; e
- b) via ofício, ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, decisão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br);

X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Alto Alegre dos Parecis, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário.

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



Proc.: 01473/17

Fls.: \_\_\_\_\_

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

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

Porto Velho/RO, 7 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)  
JOSÉ EULER POTYGUARA  
PEREIRA DE MELLO  
Conselheiro Relator  
Mat.11

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente  
Mat. 299



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

**PROCESSO:** 1473/2017-TCER (Processo eletrônico) – Apenso: 3898/15, 0345/16, 0346/16, e 4821/16  
**SUBCATEGORIA:** Prestação de Contas  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas – Exercício de 2016  
**JURISDICIONADO:** Município de Alto Alegre dos Parecis  
**INTERESSADO:** Obadias Braz Odorico – Prefeito Municipal  
**RESPONSÁVEIS:** Obadias Braz Odorico (CPF: 288.101.202-72)  
José Carlos Fermino Farias (CPF: 626.633.642-15)  
Marilete Delarmelina (CPF: 340.603.402-00)  
**RELATOR:** Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO  
**SESSÃO:** 22ª Sessão Plenária, de 07 de dezembro de 2017.

## RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre a prestação de contas do Município de Alto Alegre dos Parecis, exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico, na condição de Prefeito Municipal. O registro nesta Corte de Contas deu-se no prazo legal, em cumprimento ao disposto na alínea “a” do art. 52 da Constituição Estadual c/c o inciso VI do art. 11 da Instrução Normativa n. 13/2004-TCER.

2. Os balancetes dos meses de abril e novembro foram encaminhados a este Tribunal a destempo, em infringência ao art. 53 da Constituição Estadual c/c o art. 5º da Instrução Normativa n. 19/2006-TCER. Contudo, a impropriedade não foi apontada pela unidade técnica e tampouco o gestor foi chamado a prestar esclarecimentos, uma vez que não houve prejuízo à análise.

3. O responsável pelo setor de contabilidade, José Carlos Fermino Farias – CRC RO 006703/O-1, está devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade como Contador.

4. Os atos de gestão praticados no exercício foram objeto de auditorias<sup>1</sup> por parte deste Tribunal.

5. A instrução preliminar destacou impropriedades<sup>2</sup> que ensejaram a definição de responsabilidade<sup>3</sup> do Prefeito Municipal, bem como do Contador e da Controladora geral do município.

6. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa<sup>4</sup> e, após serem devidamente analisadas, o corpo técnico concluiu que as razões de justificativa, acompanhadas de documentos supervenientes à guisa de suporte probatório, não foram suficientes a sanar em sua totalidade as irregularidades anteriormente apontadas, remanescendo irregularidades graves, notadamente a extrapolação do limite máximo das despesas com pessoal; o descumprimento do art. 21 da LRF; e o

<sup>1</sup> Foram realizadas auditorias no Balanço Geral do Município.

<sup>2</sup> Documento ID 482177 – Impropriedades elencadas às fls. 992.

<sup>3</sup> Mandados de audiência ns. 295, 296 e 297/2017/DP-SPJ – Documentos ID 485929, 485925 e 485927 (Recebidos em 23/8/17 e 28/8/17).

<sup>4</sup> Documento ID 495753, protocolo n. 11617/17.



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

cancelamento de empenhos cujas despesas já haviam sido liquidadas e sem justificativa detalhada. Assim, pugnou pela emissão de “*parecer prévio contrário à aprovação*” das contas anuais, conforme estabelece o art. 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

7. O *Parquet* de Contas corroborou o entendimento técnico e opinou<sup>5</sup> pela emissão de parecer prévio pela reprovação das contas.

8. Integram os autos o relatório anual de auditoria<sup>6</sup>, bem como os relatórios quadrimestrais<sup>7</sup>, elaborados pelo Controle Interno do Poder Executivo.

9. É, em síntese, o relatório.

## **VOTO**

### **CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

10. Tendo feito estudo pormenorizado dos autos, passo ao exame dos tópicos analisados pelo Controle Externo - Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal - no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, repasse ao Legislativo, além dos gastos com educação, saúde e pessoal promovidos pela Administração do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativos ao exercício de 2016.

11. Necessário destacar que os demonstrativos contábeis foram examinados à luz das alterações advindas da implantação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

### **1 – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

12. O orçamento fiscal do município, aprovado pela Lei Municipal n. 911, de 23 de dezembro de 2015, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício no montante de R\$ 28.579.939,23.

13. A projeção da receita para o exercício de 2016 foi na ordem de R\$ 28.283.519,23 e recebeu parecer de viabilidade<sup>8</sup>, não obstante o percentual de razoabilidade tenha se situado substancialmente abaixo do avaliado pela Corte de Contas, em decorrência da probabilidade de a receita efetivamente arrecadada no exercício ser superior à projetada.

14. Observa-se que entre a previsão da receita encaminhada a este Tribunal e o orçamento consignado na LOA houve alteração de 1,05%, demonstrando, portanto, que a Municipalidade fez previsão adequada.

<sup>5</sup> Parecer n. 0373/2017-GPGMPC, da lavra do Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros (Documento ID 533007, fls. 1150/1189).

<sup>6</sup> Documento ID 432666.

<sup>7</sup> Documentos ID 297522, 354722 e 408440 (Protocolos ns. 07050/16, 12910/16 e 02193/17).

<sup>8</sup> Decisão Monocrática DM-GCESS-TC 00280/15, Rel. Cons. Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Cons. Edilson de Sousa Silva, processo n. 3898/2015-TCER.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

**1.1 – Dos Instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA**

15. Com a finalidade de avaliar os controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e verificar se houve o atendimento dos requisitos constitucionais e legais na sua formalização, a unidade técnica avaliou as peças orçamentárias (exame documental), bem como aplicou questionários juntos aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade.

16. Do exame dos dados obtidos, constatou-se a existência de algumas não conformidades<sup>9</sup> nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias.

17. Em razão das falhas apresentadas, o Chefe do Poder Executivo e Controladora foram instados a apresentar suas alegações de defesa.

18. Do exame dos argumentos ofertados, o corpo instrutivo concluiu<sup>10</sup> que os instrumentos de planejamento estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais, à exceção das inconformidades remanescentes, quais sejam: (i) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA; (ii) ausência de disposição na LDO sobre as alterações na legislação tributária, e, (iii) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

**1.2– Das Alterações no Orçamento**

19. No decorrer do exercício, como estão a demonstrar as peças que compõem os autos, ocorreram alterações no orçamento em razão da abertura de créditos suplementares, que podem ser assim demonstradas:

<b>Dotação Inicial.....</b>	<b>R\$</b>	<b>28.579.939,23</b>
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	7.292.278,06
(+) Créditos Especiais.....	R\$	4.983.015,26
(-) Anulações.....	R\$	7.292.278,06
<b>(=) Despesa Autorizada.....</b>	<b>R\$</b>	<b>33.562.954,49</b>
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	31.958.710,25
<b>(=) Saldo de Dotação.....</b>	<b>R\$</b>	<b>1.604.244,24</b>
Variação Final/Inicial.....	%	17,44%

Fonte: Relatório técnico, fls. 1097 e anexo TC 18 – Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias<sup>11</sup>.

20. Os créditos adicionais abertos no exercício examinado atingiram o montante de R\$ 12.275.293,32, equivalendo a 42,95% do total inicialmente orçado. Dos créditos adicionais, os suplementares representam 59,41% e os especiais 40,59%.

<sup>9</sup> ID 482177 – inconformidades listadas no achado A9 – fls. 979/983.

<sup>10</sup> ID 512033.

<sup>11</sup> Documento ID 432675.



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

21. A LOA<sup>12</sup> autorizou o Poder Executivo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 5% do total orçado.

22. Segundo apontou a unidade técnica, a abertura de créditos suplementares com fontes previsíveis (anulações de crédito) alcançou 25,52% do orçamento inicial, extrapolando o percentual de 20% considerado razoável por esta Corte de Contas.

23. Instados sobre a irregularidade, os responsáveis aduziram que as alterações são realizadas de acordo com as necessidades surgidas durante a execução do orçamento. Informaram, ainda, que para garantir a eficiência serão elaboradas rotinas e procedimentos para melhor assegurar o controle nas alterações de forma qualitativa e quantitativa.

24. O corpo técnico, em seu relatório de análise de defesa, concluiu pela permanência da falha, após constatar que houve o reconhecimento da irregularidade por parte do jurisdicionado.

25. Assim, acolho o opinativo técnico para considerar que remanesce a irregularidade imputada ao Prefeito e à Controladora Geral do Município.

26. Dito isso, prossigo a análise.

27. A contraposição entre o orçamento inicial de R\$ 28.579.939,23 e a despesa autorizada final de R\$ 33.562.954,49 evidencia uma variação de 17,44%.

28. Como recursos para abertura de créditos adicionais foram utilizadas as seguintes fontes:

<b>RECURSOS P/ ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS:</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
Recursos de excesso de arrecadação	0,00	0,00
Anulações de dotações orçamentárias	7.292.278,06	59,40
Superávit financeiro	1.376.756,22	11,22
Recursos vinculados	3.606.259,04	29,38
<b>TOTAL</b>	<b>12.275.293,32</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório técnico, fls. 1097 e anexo TC 18 - Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias.

29. Conforme se observa, foram abertos créditos adicionais por meio de superávit financeiro no montante de R\$ 1.376.756,22. Compulsando os autos da prestação de contas do exercício de 2015<sup>13</sup>, verifica-se que a Municipalidade dispunha de superávit financeiro do exercício anterior<sup>14</sup> para fazer face a abertura dos créditos sob esta rubrica.

### 1.3 – Da Receita

<sup>12</sup> Art. 4º: O Poder Executivo fica autorizado a:

a) abrir crédito suplementar até o limite de 5% (cinco por cento) do orçamento da despesa nos termos do art. 7º da Lei nº 4.320/64.

<sup>13</sup> Processo n. 1412/2016-TCER.

<sup>14</sup> O Município obteve no exercício de 2015 superávit individualizado no montante de R\$ 1.515.128,53.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

30. A execução da receita superou a inicialmente prevista em 14,44%, vez que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 32.707.207,70. Entretanto, este resultado refere-se unicamente a aspectos financeiros, não refletindo nem eficiência nem eficácia das ações.

31. As receitas por fontes e a participação absoluta e relativa de cada uma delas no montante da receita arrecadada são assim demonstradas:

<b>RECEITA POR FONTES</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
Receita Tributária	923.137,30	2,82
Receita de Contribuições	5,36	0,00
Receita Patrimonial	358.893,71	1,10
Receita de Serviços	216.886,70	0,66
Transferências Correntes	28.499.033,67	87,13
Outras Receitas Correntes	327.322,34	1,00
Alienação de Bens	21.350,00	0,07
Transferências de Capital	2.360.578,62	7,22
Operações de Crédito	0,00	0,00
<b>Receita Arrecadada Total</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relatório técnico, fls. 1120.

32. As fontes mais expressivas foram as referentes às transferências correntes e transferências de capital, que equivalem respectivamente a 87,13% e 7,22% da arrecadação total.

### 1.3.1 – Do Desempenho das Receitas tributárias (Esforço tributário)

33. 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 à 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 (2013 a 2016) - R\$

<b>Receita</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>	<b>2015</b>	<b>%</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>
Receita de Impostos	619.123,79	2,23	937.481,78	3,12	1.003.060,93	3,33	820.265,85	2,51
IPTU	55.517,97	0,00	147.952,01	0,49	185.618,07	0,62	193.450,67	0,59
IRRF	274.645,15	0,99	263.739,13	0,88	240.071,80	0,80	282.939,62	0,87
ISSQN	198.251,91	0,71	232.115,97	0,77	224.491,50	0,74	201.456,43	0,62
ITBI	90.708,76	0,33	293.674,67	0,98	352.879,56	1,17	142.419,13	0,44
Taxas	80.446,28	0,29	79.909,27	0,27	93.575,65	0,31	102.871,45	0,31
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total de Receita Tributária</b>	<b>699.570,07</b>	<b>2,52</b>	<b>1.017.391,05</b>	<b>3,39</b>	<b>1.096.636,58</b>	<b>3,64</b>	<b>923.137,30</b>	<b>2,82</b>
<b>Total de Receita Arrecadada</b>	<b>27.807.788,43</b>	<b>100,0</b>	<b>30.015.494,14</b>	<b>100,0</b>	<b>30.150.891,47</b>	<b>100,0</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIGAP – Módulo Gestão Fiscal. Acesso em 13 nov. 2017 e PT n. Q A2 – Análise do Desempenho da Receita Tributária<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Subsistema de Contas Anuais.



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

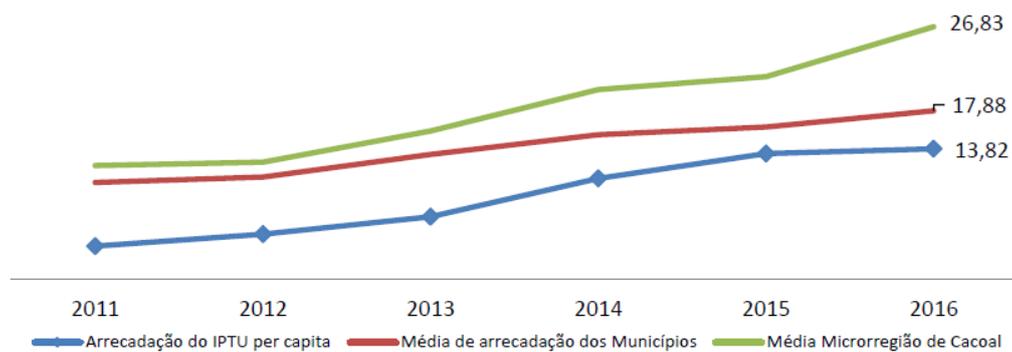
34. A receita de impostos e taxas perfaz, no exercício de 2016, o montante de R\$ 923.137,30, alcançando o percentual de 2,82% de participação nas receitas realizadas, percentual esse baixo de contribuição das receitas próprias na participação das receitas realizadas.

35. Quando comparado ao exercício anterior (2015), verifica-se redução da participação da receita própria na composição das receitas realizadas no período.

36. A Unidade Técnica destacou<sup>16</sup> a baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias, em razão de a Administração não estar devidamente estruturada para permitir o potencial de arrecadação de todos os tributos de competência do Município.

37. O gráfico abaixo evidencia a evolução do IPTU nos últimos 6 (seis) anos, sob a ótica orçamentária, não levando em consideração os valores inscritos em dívida ativa do IPTU.

Gráfico - Evolução do IPTU per capita (2011 a 2016) - R\$



Fonte: Análise técnica e IBGE

38. Em que pese a arrecadação do IPTU venha demonstrando aumento consecutivo nos últimos anos, a unidade técnica ressaltou o mau desempenho da arrecadação do IPTU comparado aos demais municípios do Estado, “*demonstrando evolução bem abaixo da média da região e dos demais municípios*”.

### 1.3.2 – Da Receita da Dívida Ativa

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

Saldo do exercício anterior	R\$	440.753,70
(+) Inscrição no exercício	R\$	325.258,07
(+) Taxa, juros e multa	R\$	43.357,55
(-) Cobrança no exercício	R\$	204.947,39
(-) Cancelamento no exercício	R\$	3.930,43
(=) Saldo para o exercício seguinte	R\$	600.491,50

Fonte: Relatório técnico de análise da defesa, fls. 1024 (ID 512033) e Notas Explicativas do Balanço Patrimonial.

<sup>16</sup> Item 3.2.2 do relatório técnico ID 512034 – Fls. 1112/1115.



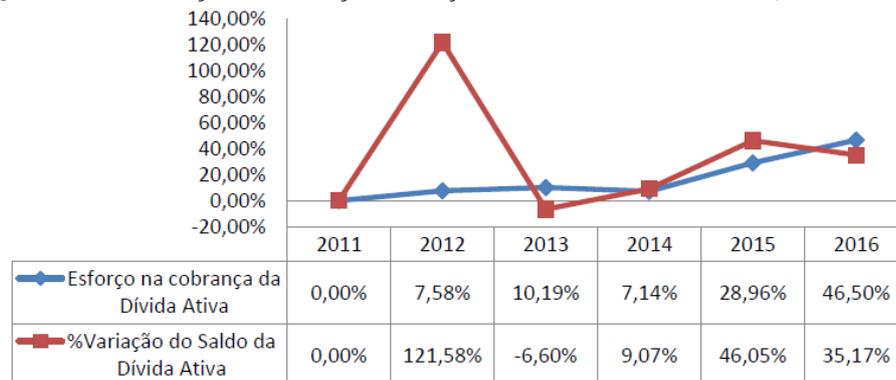
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

40. A arrecadação da dívida ativa (R\$ 204.947,39) equivale a 46,50% do saldo anterior pendente, o que representa um bom desempenho.

41. Em que pese o bom desempenho na arrecadação, o corpo instrutivo apontou falha<sup>17</sup> na cobrança administrativa da dívida ativa, uma vez que “*a escolha pela cobrança judicial deve ser a última alternativa, quando frustrada a cobrança administrativa ou extrajudicial, e ainda assim, se a execução fiscal for viável*”.

42. O gráfico a seguir apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação do saldo da conta de dívida ativa ao longo dos últimos seis 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.

Quociente do Esforço na Cobrança e Variação do Saldo da Dívida Ativa (2011 a 2016)



43. A unidade do controle externo destacou<sup>18</sup>, ainda, que conforme verificado *in loco* e do que consta do processo de acompanhamento de gestão<sup>19</sup>, foram adotadas medidas para utilização do protesto extrajudicial, em atendimento ao Acórdão APL-TC 00374/16 (item III, alínea “a”).

44. Ainda com relação à dívida ativa, quando da auditoria no Balanço Geral do Município fora constatada subavaliação de créditos inscritos no montante de R\$ 89.402,53, decorrente do não reconhecimento da totalidade da dívida ativa tributária<sup>20</sup> e dos encargos da dívida não tributária<sup>21</sup>. Ademais, verificou-se que parte do saldo da dívida ativa não tributária (no montante de R\$ 652.806,43) foi contabilizado como "Outros Créditos a Receber e Valores em Longo Prazo", devendo, doravante, esse saldo ser reconhecido na conta contábil Dívida Ativa não Tributária, por ser essa a sua natureza.

45. Chamados a prestar esclarecimentos, os responsáveis admitem a falha havida e informam que serão adotadas providências no intento de saná-las.

<sup>17</sup> Achado de auditoria A8 – Relatório técnico exordial e de análise de defesa (Documentos ID 482177 e 512033).

<sup>18</sup> Documento ID 5120342, fls. 1133 (item 5, subitem i).

<sup>19</sup> Processo n. 4821/2016-TCER (apenso).

<sup>20</sup> No montante de R\$ 12.079,49.

<sup>21</sup> No montante de R\$ 77.323,04.



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

46. A unidade técnica ao analisar a defesa apresentada, opinou por sua permanência e propõe seja determinado à Administração Municipal que institua procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município.

47. Acolho o opinativo técnico, devendo, portanto, esta Corte tecer determinação ao gestor.

#### 1.4 – Da Despesa

48. A despesa realizada foi da ordem de R\$ 31.958.710,25, havendo as despesas correntes<sup>22</sup> absorvido 88,97% e as de capital<sup>23</sup> 11,03% do total da despesa realizada.

49. O corpo instrutivo, ao examinar o desempenho da despesa empenhada comparando com a despesa planejada<sup>24</sup>, constatou que atingiu o percentual de 95,22%.

50. Analisando o comprometimento da despesa global com relação à efetivamente realizada, as peças acostadas aos autos demonstram o comprometimento da receita da ordem de 97,71%, apresentando superávit orçamentário no montante de R\$ 748.497,45.

51. As despesas executadas por função de Governo e sua evolução nos últimos exercícios assim ocorreu:

Função	2014	%	2015	%	2016	R\$ %
Legislativa	954.236,36	3,09	1.161.872,63	3,85	1.161.602,56	3,63
Administração	5.820.766,90	18,83	6.468.524,08	21,41	6.441.449,95	20,16
Assistência Social	1.009.797,04	3,27	1.103.644,38	3,65	914.345,19	2,86
Saúde	6.262.324,22	20,26	4.762.524,85	15,76	7.508.420,10	23,49
Educação	12.429.360,88	40,21	11.451.021,54	37,90	11.697.971,90	36,60
Urbanismo	525.727,03	1,70	482.811,64	1,60	633.218,77	1,98
Saneamento	24.081,21	0,08	175.951,99	0,58	191.006,37	0,60
Gestão Ambiental	0,00	0,00	111.718,94	0,37	77.280,43	0,24
Agricultura	1.491.905,46	4,83	1.464.428,11	4,85	349.336,92	1,09
Transporte	2.530.910,17	8,19	1.931.114,91	6,39	2.703.029,95	8,46
Desporto e Lazer	231.996,74	0,75	1.057.009,89	3,50	281.048,11	0,88
Encargos Especiais	155.228,45	0,50	45.170,10	0,15	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>30.910.607,43</b>	<b>100,00</b>	<b>30.215.793,06</b>	<b>100,00</b>	<b>31.958.710,25</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIGAP – Módulo Gestão Fiscal<sup>25</sup>. Acesso em 15 nov. 2017 e Relatório Técnico, fls. 1023/1124.

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

52. A despesa com a MDE teve o seguinte comportamento:

<sup>22</sup> No montante de R\$ 28.433.578,15.

<sup>23</sup> No montante de R\$ 3.525.132,10.

<sup>24</sup> A dotação atualizada foi no montante de R\$ 33.562.954,49.

<sup>25</sup> Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção relativo ao 6º bimestre.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

**Aplicação na MDE**

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Total Geral de Impostos – Educação	19.713.098,86
Valor legal mínimo (25% sobre R\$ 19.713.098,86)	4.928.274,72
<b>Valor efetivamente aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (31,76%)</b>	<b>6.260.493,33</b>
Valor a maior	1.332.218,61

Fonte: Relatório técnico, fls. 1098 e PT n. QA2- Apuração do limite das despesas com MDE (Subsistema Contas Anuais).

53. Assim demonstrado, constata-se que o preceito constitucional, inserto no art. 212 da Carta Magna, relativo às despesas com educação foi cumprido, uma vez que foi aplicado o montante de R\$ 6.260.493,33, correspondendo a 31,76% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais.

#### **1.4.1.1 – Do Cumprimento do Plano Municipal de Educação**

54. Para materializar o direito à educação em todos os níveis de ensino (básico e superior), em todas suas modalidades (EJA, especial e profissional) e etapas (educação infantil, fundamental e médio), os Entes da Federação, em cumprimento à expressa determinação do art. 214, da Constituição Federal, e do inciso I do art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), instituíram o Plano Nacional de Educação PNE-Lei n. 13005/14), de duração decenal (2014/2024), com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

55. Em consonância com as diretrizes impostas pelo Plano Nacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criaram, por lei, seus correspondentes planos de educação, visando, de forma colaborativa, atuarem para materialização das metas e estratégias previstas no PNE, promovendo a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

56. Registre-se, que o PNE e os planos instituídos pelos Estados e municípios são acima de tudo, instrumentos de planejamento de nível estratégico, que definem as diretrizes, metas, indicadores e resultados a serem alcançados em longo prazo e dependerão, por força da complexidade e profundidade do que se busca implementar, da efetiva participação e esforço conjunto de todas as instâncias de governança, gestão e controle.

57. Assim, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no seu papel constitucional precípua de exercer o controle externo (art. 71 da CF), no decorrer do exercício de 2016, passou a fiscalizar o cumprimento das metas do plano municipal de educação de Alto Alegre dos Parecis.

58. Os trabalhos iniciais restringiram-se a fiscalização do cumprimento das Metas 1 e 3<sup>26</sup> do PNE, e teve como objetivo específico cientificar os atuais gestores, em seu primeiro ano de mandato, sobre a situação de seus municípios e da necessidade de adequarem suas gestões ao

<sup>26</sup> A priorização de tais metas se deu para alinhar a atuação do TCE/RO aos trabalhos realizados no âmbito da ATRICON, bem como em razão do prazo destas metas haver expirado em 2016.



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

cumprimento das metas instituídas, sob pena de reprovação das contas dos anos subsequentes em caso de verificação do não cumprimento e/ou o risco de descumprimento das metas por inobservância das boas práticas ou compromissos gerenciais firmados nos Planos de Ação.

59. O cruzamento das bases de dados de 2016 realizado pelo sistema de acompanhamento das metas 1 e 3 (desenvolvido por esta Corte) revelou o seguinte resultado:

Tabela – Resultado Acompanhamento do Plano Municipal de Educação

Indicadores	Exigido	Apurado sistema	Prazo limite	Evolução do indicador entre 2015/2016	Média necessária por ano para cumprimento da meta	Situação
Pré-escola (indicador 1A da Meta 1)	100%	27,61	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Creche (indicador 1B da Meta 1)	50%	3,59	2024	3,47	5,80	RISCO DE DESCUMPRIMENTO
Universalização do ensino para jovens entre 15 e 17 anos (indicador 1A da Meta 3)	100%	62,82	2016	-	-	DESCUMPRIMENTO
Elevar taxa de matrícula líquida (indicador 1B da Meta 3)	85%	37,64	2024	-3,81	5,92	RISCO DE DESCUMPRIMENTO

Fonte: Processo n. 3094/2017 - Auditoria de acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação.

60. Não obstante o resultado evidenciado no demonstrativo acima, o corpo instrutivo registrou que este não compôs a base para sua manifestação quanto a execução do orçamento, bem como não foi objeto de oitiva dos agentes responsáveis, por já estar sendo objeto de análise nos autos do processo n. 3094/2017-TCER, que versa sobre auditoria do Plano de Educação do Município de Alto Alegre dos Parecis.

61. Ainda com relação à auditoria no PNE, importa destacar que nos autos de n. 3094/2017-TCER foi afastado pelo Relator, Cons. Valdivino Crispim de Souza, o achado que trata da universalização do ensino para jovens entre 15 e 17 anos, uma vez que refere-se ao ensino médio, “*competência prioritária do Estado de Rondônia, incumbindo ao Município de Alto Alegre dos Parecis oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, conforme determinado no art. 211, § 2º e § 3º, da Constituição Federal*”.

#### 1.4.1.2 - Dos Indicadores da Gestão do Transporte Escolar - IGTE

62. Segundo atestou o corpo instrutivo, o serviço de transporte escolar, ofertado pelos poderes públicos municipais aos alunos da rede pública municipal e estadual, foi objeto de fiscalização<sup>27</sup> pelo Tribunal no exercício de 2016.

63. A fiscalização no município, objeto do processo n. 4085/2016-TCER, que teve natureza de auditoria de conformidade, abrangendo quatro eixos temáticos, a saber: gestão administrativa (estrutura administrativa, ferramentas e práticas de gestão e controles em nível de atividade), processos de contratação (requisitos legais), fiscalização (atividades de controle praticadas)

<sup>27</sup> Processo n. 0317/2017-TCER, que versa sobre os resultados consolidados das auditorias de conformidades do transporte escolar realizadas nos municípios do Estado no exercício de 2016.



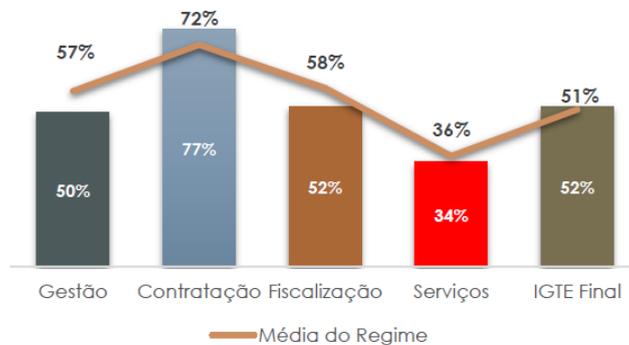
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

e qualidade dos serviços prestados (condições gerais dos serviços, a exemplo da segurança dos veículos/embarcações).

64. Com os dados consolidados de todos os Municípios, o TCE criou o Indicador de Gestão do Transporte Escolar (IGTE), que mede o nível de gestão do transporte escolar dos municípios e proporciona uma visão instantânea da situação do transporte escolar público, servindo, também, como instrumento de avaliação e uma referência a ser mantida e superada pelos municípios.

65. No gráfico abaixo, as médias apresentadas referem-se aos municípios que possuem o mesmo regime de execução do serviço: direto (serviços prestados na íntegra em frota própria); indireto (contratação de empresa(s) para prestar todo o serviço) e misto (parte próprio e parte contratado).

Gráfico - Notas dos 4 eixos avaliados e Nota Final do IGTE



66. De acordo com a avaliação, Alto Alegre dos Parecis obteve nota final do IGTE de 52%, considerado em estágio insuficiente, situando-se na 16ª posição dentre os 38 municípios que utilizaram o regime misto em 2016.

67. O corpo instrutivo destacou que o Alto Alegre dos Parecis obteve resultados um pouco abaixo da média dos demais municípios, com exceção do eixo de contratação, cujo resultado foi significativamente melhor que o da média.

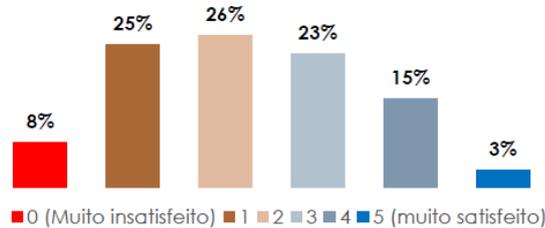
68. Destacou, ainda, que “os aspectos dos controles constituídos pela Administração, os quais, em face das situações encontradas, não são adequados e nem suficientes para garantir a adequada prestação de contas e, tampouco, proporcionam segurança razoável de que os recursos do programa de transporte escolar ofertado pelo município estão sendo regularmente aplicados”.

69. Já quanto às condições dos serviços de transporte escolar ofertados, registrou que, em geral, estão de acordo com a legislação vigente e enfatizou a que o serviço é recebido de maneira insatisfatória pelos alunos, cujo nível de satisfação foi aferido mediante aplicação de questionários com os usuários do transporte.

Gráfico - Notas dos 4 eixos avaliados e Nota Final do IGTE



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



70. Por fim, salientou que nos autos do processo n. 4085/2016-TCER<sup>28</sup> foram exaradas várias determinações ao gestor para que promova medidas de correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão transporte escolar do Município, as quais estão sendo monitoradas nos autos do processo n. 1967/2017-TCER.

71. Registre-se, por oportuno, que nos autos desta prestação de contas o gestor não foi instado a se manifestar quanto a qualidade do serviço de transporte escolar e controles instituídos para fiscalização, vez que esta matéria já está sendo tratada no processo de monitoramento<sup>29</sup>.

#### **1.4.1.3 - Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**

72. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), medido a cada dois anos, foi criado em 2005 com o objetivo de avaliar a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino, uma vez que expressa, em valores (de 0 a 10) os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo.

73. Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

74. O IDEB nos municípios é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação).

75. Importa observar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2015.

76. O Município de Alto Alegre dos Parecis vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005 e o resultado do exercício de 2015 para os anos iniciais (4ª série/5º ano) foi superior à meta projetada para o período. Por sua vez, o resultado para os anos finais (8ª série/9º ano) foi inferior à meta projetada para o período.

77. O gráfico a seguir mostra a evolução do IDEB do município desde 2005 frente a projeção da meta fixada até 2021.

<sup>28</sup> Versa sobre auditoria de conformidade no Transporte Escolar em Alto Alegre dos Parecis.

<sup>29</sup> Processo n. 1967/2017-TCER.



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

Gráfico – Comparativo do resultado e meta do IDEB (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano)



**a) IDEB Anos Iniciais (4ª série/5º ano)**

78. Pois bem. De acordo com as informações extraídas do site do QEdU<sup>30</sup>, o Município de Alto Alegre dos Parecis nos anos iniciais do ensino básico alcançou IDEB de 5,7, da seguinte maneira:

4ª série/5º ano (Rede Municipal)		
IDEB	Indicador de Aprendizado	Indicador de Fluxo
5,7	6,08	0,94

79. De acordo com o informativo da educação criado pela Secretaria de Gestão Estratégica da Presidência do TCE – SECGEF/TCE-RO, o Município de Alto Alegre dos Parecis ficou na 9ª posição dentre os municípios de Rondônia na nota alcançada no IDEB anos iniciais.

80. O gráfico abaixo demonstra a posição do Município em comparação com os demais Municípios de sua microrregião.

<sup>30</sup> <http://www.qedu.org.br/cidade/4507-alto-alegre-dos-parecis/ideb>. Acesso em: 15 nov. 2017.

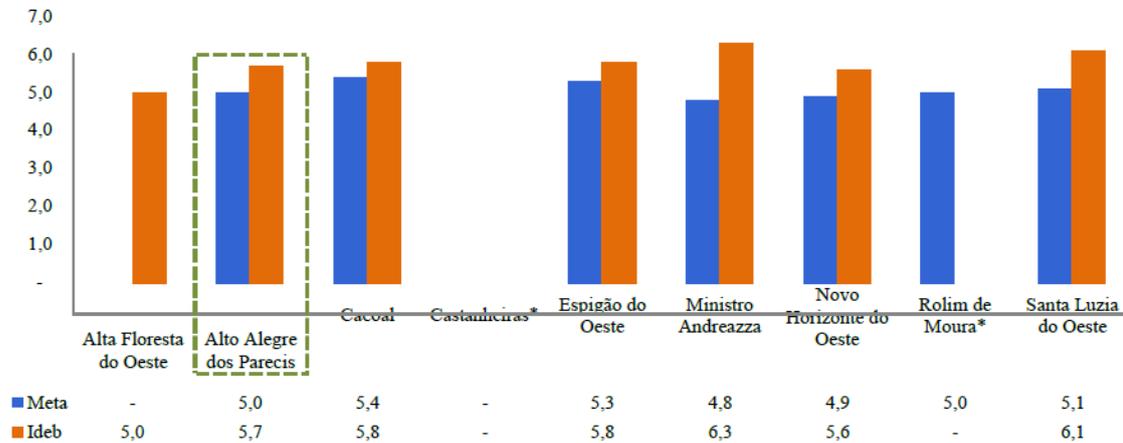
Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 4ª série/ 5º ano



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

\* O município não possui resultados para a 4ª série/ 5º ano.

**b) IDEB Anos Finais (8ª série/9º ano)**

81. Consoante os dados extraídos do site do QEd<sup>31</sup>, quanto aos anos finais, o Município atingiu o IDEB de 3,6, conforme se vê:

8ª série/9º ano (Rede Municipal)		
IDEB	Indicador de Aprendizado	Indicador de Fluxo
3,6	5,11	0,71

82. Comparando a nota projetada para 2015, que foi de 4,0, com o resultado obtido (de 3,6), constata-se que nas séries finais o Município ficou aquém da meta prevista em 0,4 pontos.

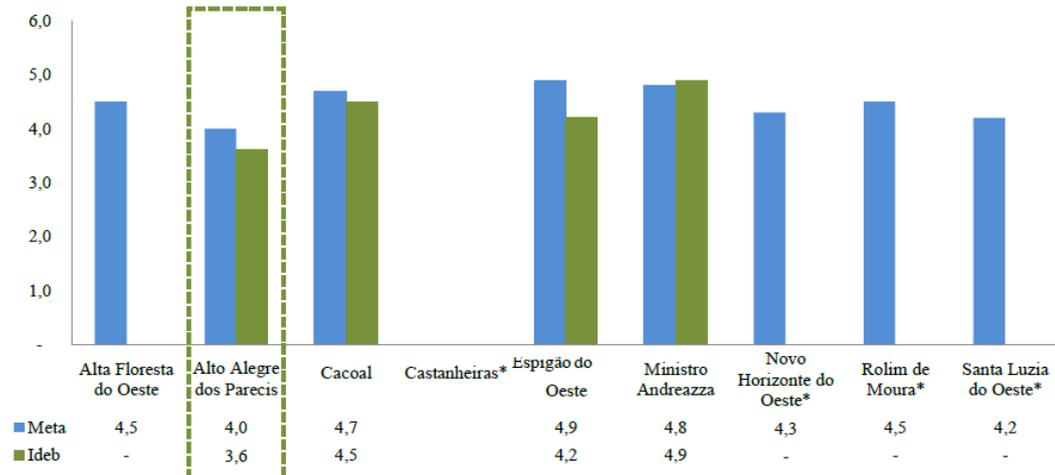
83. Com relação a nota alcançada no IDEB nos anos finais, o informativo da educação criado pela Secretaria de Gestão Estratégica da Presidência do TCE – SECGE/P/TCE-RO aponta que Alto Alegre dos Parecis ficou na 15ª posição dentre os municípios avaliados no Estado de Rondônia.

<sup>31</sup> Acesso em 15 nov. 2017.



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

Gráfico - Comparativo do Ideb 2015 – Municípios da Microrregião - Ideb 2015 – 8ª série/ 9º ano



Fonte: Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

\* O município não possui resultados para a 8ª série/ 9º ano.

84. Embora o município tenha obtido um IDEB satisfatório para 4ª série/5º ano entre os demais municípios de sua Microrregião, Alto Alegre dos Parecis obteve o menor IDEB para a 8ª série/9º ano, entre os demais municípios de sua Microrregião.

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

85. A receita do FUNDEB foi assim composta:

(+) Recebimento efetivo do FUNDEB	R\$	7.210.331,04
(+) Aplicação Financeira	R\$	4.801,62
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>7.215.132,66</b>
<b>Das aplicações</b>		
Pagamento Pessoal (60%)	R\$	4.329.079,60
Outras Despesas Ensino Básico (40%)	R\$	2.886.053,06
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>7.215.132,66</b>
<b>Da comparação</b>		
Despesas pagas com Pessoal (64,03%)	R\$	4.619.609,80
Outras Despesas Ensino Básico (35,99%)	R\$	2.597.009,30
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>7.216.619,10</b>

Fonte: Subsistema Contas Anuais – PT QA2-Apuração da Aplicação dos Recursos do FUNDEB.

86. Conforme o quadro acima apresentado, conclui-se que os gastos na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico atingiram o valor de R\$ 4.619.609,80, correspondendo ao percentual de 64,03% da receita do FUNDEB e em outras despesas do ensino básico, o valor de R\$ 2.597.009,30, correspondendo ao percentual de 35,99%. Desse modo, houve cumprimento do disposto

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

no art. 60 do ADCT da Constituição Federal e art. 22, parágrafo único e incisos da Lei Federal n. 11.494/07.

87. A unidade técnica, ao analisar a movimentação financeira do FUNDEB<sup>32</sup>, verificou que o saldo financeiro deveria ser no valor de R\$ 52.231,45, em razão da superioridade das disponibilidades financeiras em relação às despesas. Apurou-se que o saldo nas contas do FUNDEB foi de R\$ 52.231,45. Portanto, não houve qualquer divergência.

### 1.4.3 – Da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

88. A despesa realizada com ações e serviços públicos de saúde alcançou o montante de R\$ 4.387.081,11, correspondendo ao percentual de 22,25% do total das receitas arrecadadas de impostos e transferências constitucionais (R\$ 19.713.098,86). Portanto, o percentual gasto atende o disposto no art. 7º da Lei Federal n. 141/2012.

### 1.5 – Do Balanço Orçamentário

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

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo c = (b-a)
Receitas Correntes	28.579.939,23	30.005.669,14	30.325.279,08	319.609,94
Receitas de Capital	0,00	2.180.529,13	2.381.928,62	201.399,49
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)</b>	<b>28.579.939,23</b>	<b>32.186.198,27</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>521.009,43</b>
Refinanciamento (II)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (III) = (I + II)</b>	<b>28.579.939,23</b>	<b>32.186.198,27</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>521.009,43</b>
Déficit (IV)	0,00	0,00	0,00	-
<b>TOTAL (V) = (III + IV)</b>	<b>28.579.939,23</b>	<b>32.186.198,27</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>-</b>
<b>Saldo de Exercícios Anteriores (Utilizados p/ créditos adicionais)</b>	-	<b>1.376.756,22</b>	<b>0,00</b>	
Superávit Financeiro	-	1.376.756,22	0,00	
Reabertura de créditos adicionais	-	0,00	0,00	

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo de dotação i = (e-f)
Despesas Correntes	27.479.636,73	29.105.062,15	28.433.578,15	28.048.828,20	27.520.170,59	671.484,00
Despesas de Capital	1.000.302,50	4.457.892,34	3.525.132,10	2.351.508,71	2.265.532,75	932.760,24
Reserva de Contingência	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva do RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (VI)</b>	<b>28.579.939,23</b>	<b>33.562.954,49</b>	<b>31.958.710,25</b>	<b>30.400.336,91</b>	<b>29.785.703,34</b>	<b>1.604.244,24</b>
Amortização da Dívida/ Refinanciamento (VII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

<sup>32</sup> Sistema Contas Anuais – PT Q A2-Movimentação Financeira do FUNDEB.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VIII) = (VI + VII)	28.579.939,23	33.562.954,49	31.958.710,25	30.400.336,91	29.785.703,34	1.604.244,24
Superávit (IX)			748.497,45	-	-	-
<b>TOTAL (X) = (VII + IX)</b>	<b>28.579.939,23</b>	<b>33.562.954,49</b>	<b>32.707.207,70</b>	<b>30.400.336,91</b>	<b>29.785.703,34</b>	<b>1.604.244,24</b>

Fonte: Balanço Orçamentário/2016 - Documento ID 432668.

90. Do confronto entre a receita realizada (R\$ 32.707.207,70) e a despesa realizada (R\$ 31.958.710,25), resultou no superávit de execução orçamentária da ordem de R\$ 748.497,45.

91. Se considerado os convênios empenhados cujos recursos não foram repassados até 31.12.2016 (R\$ 387.350,00) e ainda o superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.568.343,24), o resultado orçamentário foi de R\$ 2.704.190,69.

92. 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 atender a LRF (inciso IV do art. 50).

93. O Município de Alto Alegre dos Parecis não possui regime de previdência próprio. Destarte, a aferição do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo foi empreendida de forma consolidada.

## 2 – DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

94. O Balanço Financeiro encontra-se assim demonstrado:

INGRESSOS		DISPÊNDIOS	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
Receita Orçamentária (I)	32.707.207,70	Despesa Orçamentária (VI)	31.958.710,25
Receitas Extraorçamentárias (II)	2.173.006,91	Despesas Extraorçamentárias (VII)	1.352.231,17
Interferências Financeiras (III)	9.489.179,59	Interferências Financeiras (VIII)	9.489.179,59
Saldo do Exercício Anterior (IV)	3.693.104,54	Saldo para Exercício Seguinte (IX)	5.262.377,73
<b>TOTAL (V) = (I+II+III+IV)</b>	<b>48.062.498,74</b>	<b>TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>48.062.498,74</b>

Fonte: Balanço Financeiro/2016 - Documento ID 432669.

95. O saldo disponível em 31/12/2016 foi no montante de R\$ 5.262.377,73 e confere<sup>33</sup> com o demonstrado no Balanço Patrimonial consolidado.

96. Do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, resultou em **superávit financeiro bruto** na ordem de R\$ 3.012.198,60<sup>34</sup>, veja-se:

<sup>33</sup> PT n. QA1-Teste de saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa – Subsistema de Contas Anuais.

<sup>34</sup> No intuito de verificar a consistência dos valores apresentados nos demonstrativos contábeis, a Unidade de Controle Externo procedeu à apuração do resultado (PT n. QA1-Teste do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro), concluindo que os valores conferem, conforme se vê:



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

Ativo Financeiro .....	R\$	5.262.377,73
(-) Passivo Financeiro .....	R\$	2.250.179,13
<b>Saldo Financeiro (Superávit).....</b>	<b>R\$</b>	<b>3.012.198,60</b>

97. O corpo técnico ao proceder a análise das disponibilidades financeiras por fonte, constatou<sup>35</sup> que houve insuficiência financeira (de R\$ 926.468,95) de recursos vinculados, que foi suprida pela suficiência financeira (de R\$ 1.972.561,29) de recursos não vinculados, apurando-se ao final disponibilidade financeira de R\$ 1.046.092,34.

98. Importa destacar que houve subavaliação das obrigações financeiras em virtude de cancelamento indevido de empenhos (no montante de R\$ 346.080,03) e do não empenhamento de folha de pagamento (no montante de R\$ 1.060.294,46).

99. Ocorre que, conforme observou o *Parquet* de Contas, a unidade técnica ao aferir a suficiência financeira por fonte contemplou para a recomposição do passivo financeiro apenas o cancelamento de empenhos (R\$ 346.080,03), deixando de fazê-lo com relação ao não empenhamento das despesas com pessoal (R\$ 1.060.294,46).

100. Assim, ao incluir a obrigação de curto prazo (empenhamento de folha de pagamento) na apuração do resultado financeiro, constata-se diminuta insuficiência financeira no montante de R\$ 14.202,12, conforme se demonstra:

Superávit financeiro	R\$	1.046.092,34
ajustado <sup>36</sup> .....		
(-) Passivo subavaliado decorrente de não empenhamento de despesa com pessoal..	R\$	1.060.294,46
<b>(=) Déficit financeiro do município.....</b>	<b>R\$</b>	<b>14.202,12</b>

Fonte: Parecer MPC, fls. 1171/1172 (Documento ID 533007).

101. Esta Corte de Contas possui entendimento pacificado no sentido de que o desequilíbrio das contas públicas, com maior ênfase ao resultado financeiro deficitário, é irregularidade grave o suficiente a ensejar, por si só, a emissão de parecer pela não aprovação 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. 0079/2016

**TESTE DO QUADRO DO SUPERÁVIT/DEFICIT FINANCEIRO**

Descrição	Valor (R\$)
1. Ativo Financeiro (Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes)	5.262.377,73
2. Passivo Circulante (Balanço Patrimonial - Quadro Principal)	626.526,04
3. Restos a Pagar Não Processados (Coluna "F" do Anexo I – Balanço Orçamentário)	65.279,75
4. Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício (Balanço Financeiro)	1.558.373,34
5. Passivo Financeiro apurado (2+3+4)	2.250.179,13
6. Superávit/Déficit Financeiro apurado (1-5)	3.012.198,60
7. Superávit/Déficit Financeiro demonstrado no Quadro Superávit/Déficit Financeiro	3.012.198,60
<b>8. Resultado (6-7) Confere?: 0 = Sim / Outros valores = Não (inconsistência)</b>	<b>0,00</b>

Critérios: Artigos 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964; Item 4, alíneas "c", "d" e "f" da Resolução CFC n. 1.132/2008.

<sup>35</sup> Fls. 1104 – Documento ID 512034.

<sup>36</sup> Conforme apurado pela Unidade Técnica – Fls. 1104.



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

(Parecer Prévio PPL-TC 6/17. De minha Relatoria), 1410/2014 (Parecer Prévio n. 5/2015. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva), 0955/2014 (Parecer Prévio n. 63/2014-Pleno. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 1663/2013 (Parecer Prévio n. 45/2013-Pleno. Rel. Cons. Benedito Antônio Alves), 1530/2013 (Parecer Prévio n. 22/2013-Pleno. Rel. Cons. Paulo Curi Neto), 1704/2013 (Parecer Prévio n. 19/2014-Pleno. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 1722/2013 (Parecer Prévio n. 9/2014-Pleno. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva) e 1244/2011 (Parecer Prévio n. 07/2013-Pleno. Rel. Cons. Valdivino Crispim de Souza).

102. Contudo, conforme muito bem expôs o MPC:

**Excepcionalmente, neste caso, a falha não se apresenta revestida da relevância que lhe é comum. Isso porque, considerando o baixo valor a descoberto, demonstra-se ser desarrazoado que se considere que o Poder Executivo de Alto Alegre dos Parecis apresentou, ao fim do exercício de 2016, desequilíbrio** geral do Poder Executivo (art. 1º, § 1º c/c art. 50, incisos I e III, da LRF), desequilíbrio por fontes (art. 1º, § 1º c/c parágrafo único do art. 8º e 50, incisos I e III, da LRF) a descoberto, ou mesmo, desequilíbrio financeiro originado no fim do mandato (art. 42 da LRF).

**Demais disso, acerca dessa irregularidade o gestor não foi cientificado.** Todavia, em razão do baixo poder ofensivo que a falha representou para as contas, não se mostra oportuno o retorno dos autos à Relatoria para reanálise e para audiência das partes envolvidas. (Grifo nosso)

103. Não havendo divergência ou acréscimo em relação ao entendimento ministerial, esta relatoria o corrobora.

## **2.1 – Da análise do Estoque de Restos a Pagar**

104. 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.

105. 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.

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



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

Gráfico - Evolução de Inscrição de Restos a Pagar por período (2013 a 2016) - R\$



107. O saldo no exercício representa 6,80% dos recursos empenhados (R\$ 31.958.710,25). A situação evidencia uma boa política de gestão dos valores inscritos em restos a pagar. O corpo técnico destacou que o saldo do estoque de restos a pagar ao final do exercício de 2016 é composto apenas pelas inscrições do exercício (R\$ 2.173.006,91).

### 3 – DA EXECUÇÃO PATRIMONIAL

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

ATIVO		PASSIVO	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>	<b>5.452.247,88</b>	<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>	<b>626.526,04</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.262.377,73	Obrigações Trab., Previdenciárias e Assistências a Pagar a Curto Prazo	308.835,62
Créditos a Curto Prazo	143.818,11	Emprést. e Financiamentos a C. Prazo	0,00
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	12.600,00	Fornecedores e Contas a Pg a Curto Prazo	305.097,95
Investimentos Temporários	0,00	Obrigações Fiscais a C. Prazo	0,00
Estoques	33.452,04	Demais Obrigações a C. Prazo	12.592,47
VPD Pagas Antecipadamente	0,00	Provisões a C. Prazo	0,00
<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>29.852.268,51</b>	<b>PASSIVO NÃO CIRCULANTE</b>	<b>3.909.754,85</b>
Ativo Realizável a L. Prazo	1.208.912,82	Obrigações Trab., Previdenciárias e Assistências a Pagar a Longo Prazo	3.854.341,69
Investimentos	0,00	Emprést. e Financiamento a L. Prazo	55.413,16
Imobilizado	28.643.355,69	Fornecedores e Contas a Pg a L. Prazo	0,00
Intangível	0,00	Obrigações Fiscais a L. Prazo	0,00
		Demais Obrigações a L. Prazo	0,00
		Provisões a L. Prazo	0,00
		Resultado Diferido	0,00
		<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>4.536.280,89</b>
		<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	
		<b>Especificação</b>	<b>Exercício Atual</b>

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



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

		<b>PATRIMÔNIO SOCIAL E CAPITAL</b>	<b>0,00</b>
		<b>SOCIAL</b>	
		Patrimônio Social	0,00
		Ajustes de Avaliação Patrimonial	162.507,32
		Resultados Acumulados	30.605.728,18
		<b>TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>30.768.235,50</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35.304.516,39</b>	<b>TOTAL</b>	<b>35.304.516,39</b>

Ativo Financeiro	5.262.377,73	Passivo Financeiro	2.250.179,13
Ativo Permanente	30.042.138,66	Passivo Permanente	3.909.754,85
<b>SALDO PATRIMONIAL</b>			<b>29.144.582,41</b>

Fonte: Balanço Patrimonial/2016 – Documento ID 432670.

109. Procedido ao exame das contas pertinentes ao Balanço Patrimonial, a Comissão de Auditoria deste Tribunal registrou, após análise das justificativas apresentadas, que remanesceram as seguintes ocorrências: **(a)** subavaliação da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 262.776,61; **(b)** subavaliação do saldo da dívida ativa no valor de R\$ 89.402,53; **(c)** subavaliação das obrigações com precatórios judiciais no valor de R\$ 227.308,97; e **(d)** subavaliação de outros passivos exigíveis de curto prazo no valor de R\$ 1.406.374,49.

110. A unidade técnica destacou<sup>37</sup> que estas distorções somaram um efeito total na ordem de R\$ 1.985.862,60, o que representa cerca de 6,45% do total do patrimônio líquido registrado no Balanço Geral do Município (BGM), motivando a opinião técnica com ressalva, no que concerne ao BGM.

111. Assim, propôs seja determinado à Administração Municipal que institua manual de procedimentos contábeis de modo a implementar “*controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil*”.

112. O *Parquet* de Contas corroborou o entendimento técnico.

113. Acolho os opinativos ministerial e técnico, devendo, portanto, esta Corte tecer determinações ao gestor.

114. Disto isso, prossigo a análise.

115. A situação do patrimônio financeiro é a seguinte:

**Ativo Financeiro**

(Caixa e equivalentes de caixa) R\$ 5.262.377,73

**(-) Passivo Financeiro**

(Restos a Pagar, Depósitos, Convênios, Diversos) R\$ 2.250.179,13

**(=) Situação Financeira Líquida Positiva R\$ 3.012.198,60**

116. Conforme minuciosamente destacado alhures (item 2 deste voto), ao examinar as disponibilidades financeiras por fontes, verificando recursos vinculados e não vinculados, o corpo instrutivo apurou ao final disponibilidade financeira no montante de R\$ 1.046.092,34.

117. Todavia, segundo observou o MPC, a unidade técnica deixou de recompor ao passivo financeiro o montante de R\$ 1.060.294,46, relativo ao não empenhamento de despesa com

<sup>37</sup> Item 2.1.2 do Relatório Técnico ID 512034, fls. 1070.



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

pessoal. Assim, ao incluir no cálculo a referida obrigação de curto prazo constata-se diminuta insuficiência financeira no valor de R\$ 14.202,12.

118. Contudo, excepcionalmente no presente caso, a falha não representa desequilíbrio das contas, em razão do diminuto valor a descoberto. Outrossim, não foi oportunizado ao gestor prazo para apresentar de esclarecimentos e/ou defesa.

#### 4 – DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

119. 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\$	27.805.856,90
(+) Resultado Patrimonial do exercício (Superávit)	R\$	2.799.871,28
(+) Ajustes de exercícios anteriores	R\$	162.507,32
<b>Saldo Patrimonial</b>	<b>R\$</b>	<b>30.768.235,50</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais (Documento ID 432671); Balanço Patrimonial (Documento ID 432670) e Subsistema de Contas Anuais – PT n. QA1-Teste do Saldo do Resultado Patrimonial.

120. O saldo patrimonial do exercício anterior (ativo real líquido), no montante de R\$ 27.805.856,90, em confronto com o resultado patrimonial do exercício (superávit), no valor de R\$ 2.799.871,28 e somado aos ajustes patrimoniais (R\$ 162.507,32), consigna o novo saldo patrimonial (ativo real líquido), no total de R\$ 30.768.235,50, o qual confere com a conta apresentada a este título no Balanço Patrimonial.

121. O corpo instrutivo em suas análises, trouxe outra forma de evidenciar o resultado patrimonial, que é a interpretação do quociente do resultado das variações patrimoniais.

122. 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 (2014 a 2016)

Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (1÷2)	2014	2015	2016
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	41.431.067,09	43.600.050,34	46.072.019,99
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	36.143.504,42	44.480.584,94	43.272.148,71
<b>Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros</b>	<b>1,15</b>	<b>0,98</b>	<b>1,06</b>

123. A situação revela que no confronto entre as receitas e despesas, sob o aspecto patrimonial, nos exercícios de 2014 e 2016 superávits no resultado patrimonial, em exceção o exercício de 2015, que finalizou com déficit. Ressalta-se 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.



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

### 5 – DO REPASSE DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

124. O Executivo Municipal efetuou, no exercício, repasses de R\$ 1.227.414,95 para o Poder Legislativo, correspondendo a 6,62% da receita arrecadada no ano anterior, que foi de R\$ 18.552.319,32, portanto, aquém do limite máximo legal de 7%, disposto no inciso I do art. 29-A da Carta Magna, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 58/2009.

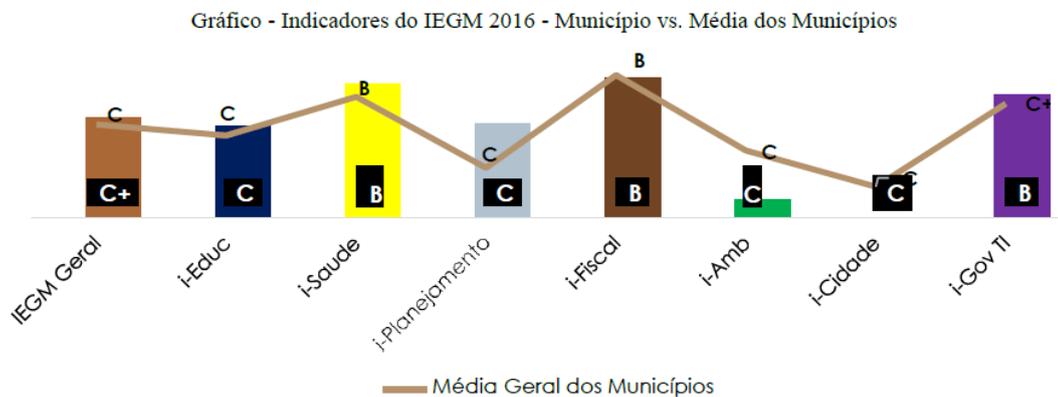
### 6 – DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

125. Conforme o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n. 001/2016<sup>38</sup>, 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.

126. Os dados foram obtidos mediante autoavaliação dos municípios.

127. Após ponderação das notas alcançadas nos sete indicadores – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, o Município é enquadrado em uma das cinco faixas de resultado: “A” (altamente efetiva), “B+” (muito efetiva), “B” (efetiva), “C+” (em fase de adequação) e “C” (baixo nível de adequação).

128. 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.



129. Segundo atestou a unidade técnica, a nota obtida pelo Município em 2016 foi C+ (em fase de adequação), acima da média dos municípios rondonienses.

130. O corpo instrutivo destacou que o resultado do Município foi influenciado sobretudo pelos indicadores da Saúde e do Planejamento. Por outro lado, destaca-se negativamente a nota obtida no i-Ambiental, que se situou bem abaixo da média dos municípios.

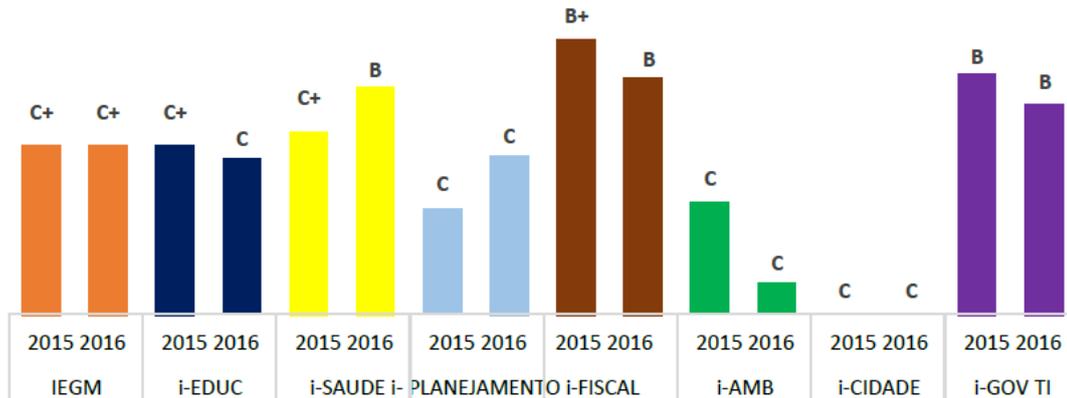
<sup>38</sup> Acordo celebrado entre o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, criando a Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon), havendo o Tribunal de Contas de Rondônia aderido ainda no exercício de 2016.



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

131. Por fim, após analisar comparativamente os exercícios de 2015 e 2016, a unidade técnica consignou que a nota final do Município de Alto Alegre dos Parecis no IEGM não sofreu alteração. Por sua vez, os indicadores i-Saúde e i-Planejamento evoluíram positivamente.

Gráfico - Indicadores do IEGM - Variação do Município - 2015-2016



## 7 – DA GESTÃO FISCAL

132. A análise da gestão fiscal foi extraída dos autos de n. 4821/2016-TCER<sup>39</sup>, bem como dos relatórios da unidade técnica.

133. O corpo técnico desta Corte, ao realizar exame consolidado da gestão fiscal relativa aos 1º e 2º semestres de 2016, concluiu que restaram impropriedades. Assim, foi oportunizado nestes autos ao responsável o exercício do contraditório e da ampla defesa.

134. Dos dados apurados nas contas de gestão fiscal do exercício se extrai:

### 7.1 – Da Despesa com Pessoal

135. Relativamente aos gastos com pessoal (no montante de R\$ 17.122.687,60), o índice verificado para essa despesa (58,56%) encontra-se em desconformidade com o disposto no art. 169 da 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.

136. Importante destacar que, com fulcro na declaração dos Contadores, José Carlos Fermio Farias e Leandro dos Santos Lima, acostada ao Id 482143 – fls. 958, ao valor da despesa com pessoal foi acrescida a importância de R\$ 1.060.294,46, referente a parte da despesa com folha de pagamento de novembro e dezembro de 2016 que não foi empenhada no exercício.

137. A ausência de empenhamento dessa despesa resultou, ainda, em subavaliação do passivo exigível curto prazo, conforme exposto alhures (item 3 deste voto).

<sup>39</sup> Apensos a estes autos.



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

Tabela - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2016)

Discriminação	Executivo	Legislativo	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	17.122.687,60	856.247,88	17.978.935,48
2. Receita Corrente Líquida - RCL	29.239.855,35	29.239.855,35	29.239.855,35
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	58,56%	2,93%	61,49%
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	54,00	6,00	60,00
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 e Análise técnica.

## 138. Instados sobre a irregularidade, os responsáveis alegaram o seguinte:

Informo que em virtude da oscilação da receita e da crise nacional obtivemos queda na arrecadação, onde estamos tomando todas as cautelas possíveis para atendimento a legislação no que tinge a esse percentual, mas informo que em decorrência da aplicação do piso do magistério este repercute consideravelmente no percentual, uma vez que a receita do Fundeb não obteve atualização. Com estimativa pelo censo escolar conforme portaria interministerial nº 11 de 30 de Dezembro de 2016 no montante de R\$ 7.783.571,70, e tendo sua devida realização na importância de R\$ 7.210.331,04, sendo assim deficitária na importância de R\$ 573.240,66, ainda considera que as despesas de pessoal do Fundeb atingem em média de 100% das suas receitas elevando assim a despesa de pessoal, no entanto são servidores efetivos e essenciais na execução dos serviços públicos, ainda ensejar que o gestor finalizou sua gestão no segundo semestre com apenas três secretários, de Saúde, Finanças e Assistência Social. Desta forma por entender com o gestor não agiu de forma imprudente, para manter o mínimo de prestação de serviços à população solicitamos que pelas dificuldades encontradas no período que a menção seja sanada e desconsiderada.

139. Examinada a defesa, o corpo instrutivo se manifestou pela permanência da irregularidade por entender que a aplicação do índice do piso salarial do magistério, previsto na Lei Federal n. 11.738/2008, deve estar em harmonia com o limite dos gastos com pessoal estabelecido na LRF.

140. O *Parquet* de Contas opinou que a irregularidade deve remanescer, contudo divergiu da unidade técnica, por entender que a referida falha “*não deve motivar por si só a reprovação das contas, porquanto o gestor estava, em 31.12.2016, iniciando o prazo para adoção das medidas prescritas no art. 23 da LRF*”.

141. No que diz respeito ao apontamento ora apresentado, esta relatoria corrobora o parecer ministerial, uma vez que é o posicionamento mais adequado a ser adotado ao caso em tela.

142. Importante colacionar aos autos excerto da consulta formulada pelo Município de Ji-Paraná acerca do tema, *verbis*:

Parecer Prévio n. 24/2004

[...]

III – O Município que já houver atingido o limite máximo de gasto com pessoal e que definiu data para revisão geral anual das remunerações de seus servidores, se faz-lo terá que prazo para o incremento de arrecadação e corte de despesas com pessoal de outras naturezas para adequar-se? **Aplica-se o disposto no art. 23LC 101/00 ou**



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

**considera-se a ressalva prevista na parte final do inciso I do parágrafo único do mesmo diploma legal?**

O Município que já houver atingido o limite máximo com despesa de pessoal e tenha marcado data para a revisão geral anual, só poderá fazê-la se obedecidos os limites e condições impostos pelo artigo 169 e seus parágrafos da Constituição Federal e os parâmetros e condições constantes dos artigos 19 e 20, da Lei Complementar Federal nº 101/2000. **Sempre que houver qualquer excesso ao limite legal de gasto com pessoal, deve-se eliminar o percentual excedente na forma preconizada no próprio artigo 169, §§ 3º e 4º e artigo 23 e respectivos parágrafos da Lei Complementar Federal nº 101/2000.** (TCE-RO. Proc. n. 1944/2003. De minha Relatoria. Julgado em: 15/04/2004) (grifo nosso)

143. Como visto, diante das regras aplicadas ao caso em questão, entende-se que é concedido ao responsável o prazo de 2 (dois) quadrimestres para a recondução das despesas ao patamar legal (54%), devendo ser, no mínimo, 1/3 do excesso reduzido no 1º quadrimestre.

144. Compulsando os autos<sup>40</sup> da prestação de contas do Município relativas ao exercício anterior (2015), verifica-se que em 31/12/2015 a despesa com pessoal atingiu 51,21% da RCL, portanto, dentro do limite legal estabelecido.

145. De acordo com as informações extraídas dos autos da gestão fiscal, ao final do primeiro semestre de 2016 as despesas com pessoal alcançaram o percentual de 53,31% da RCL, sendo o gestor alertado<sup>41</sup> que a despesa com pessoal encontrava-se acima do limite prudencial.

146. Conforme muito bem expôs o MPC:

[...] embora o exercício (2016) ora tratado seja coincidente com o fim de mandato, e, por isso, a regra tenha contornos mais inflexíveis<sup>42</sup> que nos anos iniciais do ciclo político, essa Corte vem reputando a falha como gravíssima<sup>43</sup>, a ponto de ensejar a emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas, apenas quando findo o prazo de recondução sem que se tenha retornado ao patamar legal (54%).

**Logo, embora a falha seja grave e permaneça no rol de infringências remanescentes da defesa, não se deve atribuir a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas a essa infringência, especialmente porque o prazo para recondução ainda não havia encerrado em 31.12.2016.** (Grifo nosso)

147. Assim, ante o exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas, deixando de acolher o posicionamento do corpo técnico, pois em que pese tenha remanescido a grave irregularidade, não se deve atribuir a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas a essa falha, especialmente porque o prazo para recondução do percentual ainda não havia se encerrado em 31/12/2016.

## 7.2 – Dos Resultados Nominal e Primário

<sup>40</sup> Processo n. 1412/2016-TCER.

<sup>41</sup> Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal n. 100/2016, de 5 de agosto de 2016. (Processo n. 4821/2016-TCER).

<sup>42</sup> Como se vê do teor do art. 23, § 4º da LRF.

<sup>43</sup> Processo n. 1411/2014 (Prestação de contas de Nova Mamoré) e Processo n. 1490/2016 (Prestação de contas de Guajará Mirim).



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

148. A meta fiscal do resultado nominal, que constitui a dívida consolidada menos as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais ativos financeiros, foi alcançada (atingiu o montante de R\$ - 1.340.265,16), situando-se abaixo da prevista.

**Tabela - Demonstração do Resultado Nominal (2015 e 2016) - R\$**

Descrição	Apresentados (SIGAP Gestão fiscal)	Apurado (Auditoria)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	-4.153.723,38	-4.153.723,38
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	-5.493.988,54	-5.840.068,57
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	-1.340.265,16	-1.686.345,19
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-495.726,05	-495.726,05
5. % Realizado = (3/4)*100	270,36	340,18
6. % Variação = (4-3)/(4)*100	-170,36	-240,18
Situação (Atingida/Não Atingida)	Atingida	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

149. O Município projetou redução do estoque da dívida fiscal líquida de R\$ 495.726,05 e o resultado do apurado revelou redução de R\$ 1.340.265,16, atingindo, assim, a meta fixada na LDO.

150. Relativamente ao resultado primário, que vem a ser a diferença entre receitas e despesas fiscais, constata-se que a meta fiscal foi atingida, tendo em vista que o resultado primário informado pela municipalidade até o 6º bimestre (no montante de R\$ 3.249.358,03) ficou acima da meta fixada na LDO.

**Tabela - Demonstração do Resultado Primário**

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	32.326.963,99
2. Despesas Primárias	29.077.605,96
3. Resultado Primário (1-2)	3.249.358,03
4. Meta fixada na LDO	361.492,68
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e LDO

### 7.3- Do limite de Endividamento

151. 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 art. 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.

152. O montante<sup>44</sup> da dívida consolidada líquida foi de R\$ -1.639.646,85, que, em cotejo com a receita corrente líquida do período (R\$ 29.239.855,35), resultou no percentual de 5,61% negativo. Sendo, assim, o Município cumpriu o limite máximo (120%) definido pelo inciso II do artigo 3º da Resolução do Senado Federal n. 40/2001.

<sup>44</sup> Excluído o RPPS, segundo apurou o corpo técnico.



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

**8 – DAS REGRAS DE FINAL DE MANDATO**

**8.1 - Do cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 21, da Lei Complementar Federal n. 101/2000**

153. Segundo o disposto no art. 21 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda: (a) as exigências dos arts. 16 e 17 dessa mesma lei complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; (b) o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

154. O parágrafo único do art. 21 da citada lei complementar diz também que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

155. Segundo atestou o corpo instrutivo, houve aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato.

Tabela – Aumento da Despesa Total com Pessoal (comparação entre o 1º e 2º semestre)

Período	Montante da Receita	Montante de Despesa	Despesa com Pessoal
	Corrente Líquida (RCL)	com Pessoal (DP)	em relação a RCL
	(x)	(y)	(z) = (y / x)
Primeiro Semestre de 2016 (a)	27.073.878,84	14.433.800,54	53,31%
Segundo Semestre de 2016 (b)	29.239.855,35	17.122.687,60	58,56%
<b>Aumento (c) = (b - a)</b>	<b>2.165.976,51</b>	<b>2.688.887,06</b>	<b>5,25%</b>

Fonte: SIGAP Gestão Fiscal e Análise técnica.

156. O que se constata é que no segundo semestre houve aumento percentual (de 5,25%) e nominal (de R\$ 2.688.887,06) da despesa total com pessoal. A RCL também teve aumento, contudo este foi menor que o aumento havido nos gastos com pessoal.

157. Conforme explicitado em linhas pretéritas (item 7, subitem 7.1 deste voto), unidade de controle externo corretamente incluiu no cômputo do montante total da despesa do segundo semestre o valor correspondente à folha de pagamento não empenhada em novembro e dezembro de 2016 (R\$ 1.060.294,46).

158. Instados acerca da grave irregularidade, os agentes responsabilizados, Prefeito e Controladora, não apresentaram documentos nem tampouco razões firmes para afastar a irregularidade. Tão somente manejaram vários argumentos na intenção de justificar o aumento da despesa com pessoal ocorrido nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, aduzindo, em suma, que o aumento decorreu de situações naturais e que não haviam praticado ato que concorresse para a elevação daquelas despesas.

159. Analisada a defesa, o corpo instrutivo assim se manifestou:

**Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:**

Cumprido reiterar que a aplicação do índice do piso salarial do magistério previsto na Lei nº 11.738/2008 deve guardar harmonia com o limite de gasto com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000, devendo o gestor adotar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para promover o equilíbrio das contas públicas.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

Os argumentos apresentados na defesa são insuficientes para afastar o apontamento, razão pela qual se conclui pela permanência do achado.

**Conclusão:**

Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não atendeu as disposições do artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica-se a metodologia de apuração do aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do chefe de Poder com a realização do confronto entre o percentual do limite da despesa com pessoal ocorrida no primeiro e o segundo semestre.

160. Submetido os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* corroborou o entendimento técnico e acrescentou:

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

A corroborar tal entendimento, oportuno transcrever excerto do Voto condutor do Parecer Prévio n. 28/2013-Pleno (Proc. 1554/13/TCER), no qual a Corte manifestou-se pela reprovação das contas municipais de Vilhena, no exercício de 2012, de responsabilidade do Senhor José Luiz Rover, o qual consubstancia a exata visão do Parquet acerca da forma adequada de aferir o cumprimento da norma em epígrafe:

**15. Proibição de Assunção de Despesa com Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).**

Das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às despesas com pessoal vocacionadas para o final do mandato, nenhuma assume tanta relevância como a constante do art. 21, parágrafo único, cujo teor é o seguinte:

*Art. 21. Omissis*

*Parágrafo Único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.*

A complexidade e a repercussão dessa vedação requerem análise mais detida.

De início, cabe lembrar que o intérprete não pode se prender apenas ao aspecto gramatical da norma jurídica, devendo se lançar ao exame do contexto em que está inserida e dos fins que tenciona atingir. Do contrário, as conclusões extraídas padecerão de fragilidade, por resultarem de análise que perscrutou apenas um dos aspectos da teoria dos signos.

Tais aspectos não serão olvidados neste momento e sua aplicação propiciará o deslinde de algumas divergências instaladas na doutrina.

O eminente Conselheiro do TCE/RS, Dr. Helio Saul Mileski, ao analisar o dispositivo sub examine teve o denodo de evidenciar sua finalidade, *in verbis*:

*“A regra tem cunho de moralidade pública e visa a coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões”.*

Na dicção de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

*“... o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, desde que haja aumento da receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento da despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de*



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

*provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total de despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste".*

Instalaram-se na doutrina duas correntes: de um lado, os que sustentam que o incremento de gasto com pessoal deve ser aferido tendo como referência proporção (percentual) da receita corrente líquida – RCL; de outro, os que afirmam que o paradigma é em valores absolutos, são os nominalistas.

Tal testilha tem desdobramentos que superam o mero academicismo.

Para os proporcionalistas, novas despesas com pessoal podem ser realizadas nos últimos 180 dias do mandato, desde que o percentual de referência não seja superado. Tal hipótese é possível tanto com a redução em valores absolutos da despesa com pessoal, de modo a compensar os novos gastos, quanto com o aumento da receita corrente líquida, sendo possível, neste caso, o incremento da despesa com pessoal em números correntes, sem que se materialize inobservância do indigitado parágrafo único.

É ilustrativo e merece transcrição o exemplo apresentado por Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi, ambos proporcionalistas, *litteratim*:

*Admitindo que no mês de junho a despesa com pessoal do legislativo represente 3% da receita corrente líquida, referida Câmara poderá, naqueles cento e oitenta dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) e desde que atendam às restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997.*

Para os nominalistas, ainda que ocorra aumento na receita corrente líquida, novos gastos com pessoal no período sob restrição somente são lícitos se forem precedidos de redução, no mesmo quantitativo, dos gastos com pessoal em números correntes.

Qual itinerário palmilhar?

O deslinde desta questão pressupõe análise contextualizada da Lei Complementar nº 101/00. As limitações de despesa veiculadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente as de pessoal, são construídas na forma de proporção da receita corrente líquida. Destarte, não há motivo para que neste limite seja abandonado o método que permeia os demais lindes desta Lei.

Sobre a matéria pontificam com precisão Toledo Júnior e Ciquera Rossi:

*Em suma, a apuração desse gasto [com pessoal] relaciona sempre duas variáveis fazendárias: a despesa de pessoal de cada Poder e a receita corrente líquida de todo o ente federado; se é assim sempre, a barreira em debate [art. 21, parágrafo único] não poderia ser observada de maneira diversa.*

*Aquelas duas variáveis, ademais, incorporam doze meses de execução orçamentária; não há despesa de pessoal e receita corrente líquida de um, de dois ou de seis meses, mas, tão só, de doze meses. Aqui, a tese nominal perde fundamento vez que se ampara em cifras monetárias de apenas dois meses, o que antecede os cento e oitenta dias do final de mandato (junho) e o mês em que se quer criar despesas de pessoal.*

A despeito da contundência dos argumentos empregados pelos insígnis autores paulistas, entende-se que tal corrente não deve ser aplicada em sua forma pura.

Em pelo menos uma situação a posição proporcional deve ser combinada com a corrente nominal (corrente mista). Trata-se da hipótese em que ocorre diminuição da receita corrente líquida, mantendo, a despesa com pessoal, sua representação em valores absolutos.

Nesse caso, apesar do gestor não ter promovido nos últimos 180 dias do mandato nenhuma nova despesa com pessoal, operar-se-á elevação do dispêndio com pessoal em percentual da receita corrente líquida. A prosperar a tese proporcional pura, seria forçoso reconhecer a violação da baliza em tela.



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

Todavia, despidendo esforço para se depreender que não há se falar em ilícito nessa hipótese, pois, como não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade. Somente o ato que ocasiona o incremento é nulo e viu-se que na situação ventilada não houve atuação comissiva por parte do gestor que tenha por corolário novas despesas. Em outros termos, não há ato a ser nulificado, não havendo, por conseguinte, ilicitude.

Apenas se a redução da receita corrente líquida estiver combinada com o aumento de gasto com pessoal em números correntes é que estará caracterizada a infração à norma legal.

Com efeito, em regra deve ser aplicada a corrente proporcional pura e, na hipótese de redução da receita corrente líquida, a corrente mista.

Para que a violação legal reste concretizada é suficiente a edição de ato nos 180 dias finais do mandato, tendo o aumento de despesa com pessoal ocorrido nesse período ou no exercício seguinte.

Com isso, lei que promova aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição (últimos 180 dias do mandato), cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato seguinte caracteriza ofensa à norma em comento. Interessante registrar que a amplitude desta norma contrasta com a previsão correspondente da Lei nº 10.028 (Lei dos Crimes Fiscais).

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

Interpretação sistemática e teleológica do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 conduzem à conclusão de que existem exceções ao limite em exame, apesar de não expressas.

**Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas a seguir, o que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado.**

**I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;**

**II – Calamidade pública;**

**III – Crescimento vegetativo da folha;**

**IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;**

**V – Cumprimento de decisão judicial.**

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por tudo que se viu, consubstancia importante contribuição para a probidade da gestão pública, pois refreia o ímpeto perdulário dos gestores em fim de gestão ao cominar severas sanções.

Feito esse apanhado teórico, enfrentar-se-á o caso concreto posto à apreciação desta Corte.

A ofensa ao parágrafo único do art. 21 da LRF não é de fácil verificação, pois o aumento da despesa nesse caso pode resultar de fatos que não guardam nenhuma correlação com os atos praticados pelo gestor. Ademais disso, há atos que, muito embora causem o incremento da despesa do período em restrição, não podem deixar de ser praticados pelo gestor.

Fácil ver que não basta a mera constatação do aumento da despesa do período, há se demonstrar as razões pelas quais o incremento ocorreu e, além disso, se era possível ao gestor contê-lo.

**Por outro lado, diante da omissão do gestor em demonstrar que o incremento da despesa se deu por motivos alheios à sua vontade ou por atos que não podiam deixar de ser praticados, há que se presumir, com base no dever legal de prestar contas, pelo descumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF.**



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

**Dessa forma, além de aduzir as causas (excepcionais ou não) que suscitaram o aumento da despesa, deve o gestor, por meio da enunciação de valores detalhados, evidenciar como se deu a elevação dos gastos com pessoal, sob pena de manifestação desfavorável à aprovação das contas.**

Ilustrativamente, a alegação do crescimento vegetativo da folha de pessoal deve ser acompanhada de demonstrativo que individualize os valores que compõem tal incremento, ou seja, as quantias relativas à progressão de carreira, aos anuênios e aos quinquênios etc. Necessário, ainda, uma análise comparativa entre as despesas ocorridas no 1º semestre com as praticadas no 2º, de modo a indicar de quanto foi o incremento do período em análise.

Igual sistemática deve ser utilizada quando o aumento de despesa resultar de atos praticados em período diverso daquele que está sendo objeto de análise. Em suma, necessário que o gestor desonere-se, por meio da apresentação de documentos idôneos, do dever legal de demonstrar que cumpriu o comando legal.

Por outro lado, as informações ofertadas pelo gestor devem ser objeto de cuidadosa análise por parte desta Corte, de modo a verificar se há uma correlação direta entre os dados ofertados e a alegações aduzidas.

O Controle Externo, ao examinar o cumprimento do comando legal em apreço, assentou que o Município, no período em restrição, elevou a despesa com pessoal em 0,50% em relação a receita corrente líquida.

Chamados aos autos, alegou o Prefeito, em síntese, que tal aumento ocorreu em razão da desoneração de impostos federais que compõem o fundo de participação dos municípios (FPM), em virtude do crescimento vegetativo da folha e em função do pagamento de direitos adquiridos de servidores, decorrente de ato expedido anteriormente ao período restritivo.

Ao final, afirmou que o aumento de 0,50% representa aproximadamente o valor de R\$ 160.398,98, que significa pouco mais de 3,16% do total da folha de pagamento do mês de dezembro de 2012.

Relativamente à alegação do decréscimo de arrecadação, tal assertiva, como bem demonstrou o Controle Externo, não pode ser acolhida, porquanto, ao invés de diminuição, o Município obteve incremento de receita, consoante transcrição a seguir:

*“Verifica-se que mesmo com um cenário desfavorável, como alega a atual administração, as transferências correntes de recursos do governo federal e estadual do exercício em tela, em relação ao anterior, tiveram aumento de 3,48% e, em relação a 2010, uma elevação de 28,75%. Por sua vez, as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no exercício analisado também apresentaram uma evolução positiva comparada com 2011 de 3,82% e de 36,73% com o de 2010. Assim, a arrecadação total do município obteve um incremento de 11,80% em relação ao ano anterior e de 39,05% comparado com o exercício de 2010.”*

Quanto ao crescimento vegetativo da folha de pagamento, convém dizer, em anuência à manifestação do MPC, que o gestor não se desonerou da obrigação de demonstrar que o incremento do gasto com pessoal constatado deu-se, exclusivamente, em razão de tal circunstância.

Ademais disso, tendo em vista o rol significativo de contratações ocorridas no período proibitivo, um total de 118 (cento e dezoito) servidores, é razoável inferir que o incremento apontado resultou, em sua maior parte, das admissões ocorridas no interregno em restrição, e não em virtude do aumento involuntário da folha.



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

De igual forma, não obstante a defesa tenha aduzido como causa do crescimento da folha a implementação de direito adquirido de servidores, deixou de enunciar os atos que, porventura, tenham embasado a concessão dos direitos pecuniários. Assim sendo, cumpre rechaçar tal alegação, já que se encontra desacompanhada de elementos probatórios.

Verifica-se dos autos que, muito embora a receita corrente líquida tenha sofrido um acréscimo (R\$ 1.014.685,47), o aumento da despesa com pessoal, por seu turno, foi ainda maior (1.175.084,45). Fácil ver, portanto, que o gestor não se conduziu com a acuidade requerida pela lei, pois elevou a despesa com pessoal além do limite permitido, conforme enunciado no quadro abaixo:

APURAÇÃO DO AUMENTO DA RCL E DA DESPESA COM PESSOAL				
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	VALOR R\$	DESPESA COM PESSOAL	VALOR R\$	DESPESA com PESSOAL em Relação à RCL
No 1º Semestre	135.525.626,32	No 1º Semestre	67.280.705,81	49,64%
No 2º Semestre	136.540.311,79	No 2º Semestre	68.455.790,26	50,14%
Aumento	1.014.685,47	Aumento	1.175.084,45	0,50%
Aumento Percentual	0,75%	Aumento Percentual	1,75%	

Acrescente-se, ainda, que o gestor deixou de indicar quando de sua defesa as razões e as circunstâncias que motivaram as 118 (cento e dezoito) contratações realizadas no interregno em restrição. Em outros termos, não se desincumbiu do dever legal de demonstrar que as admissões foram realizadas em função de situações excepcionais, vale dizer, que ocorreram por motivos alheios à sua vontade.

Muito embora o aumento da despesa com pessoal seja um percentual fracionado (0,50%), o contexto fático está a indicar que o gestor não agiu com a diligência necessária, pois, ao proceder às contratações no período proibitivo, não se limitou ao estritamente necessário ao atendimento das circunstâncias excepcionais, contendo a despesa ao mesmo patamar de crescimento da receita corrente líquida.

Diante do exposto, em concordância com o entendimento técnico e ministerial, as Contas do Município de Vilhena devem receber manifestação desfavorável à sua aprovação.

Impositivo, ainda, determinar à Administração que, quando da comprovação do cumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, apresente (i) o fluxo mensal de contratação e exoneração dos servidores admitidos no período proibitivo, (ii) o gasto mensal com pessoal do último ano de mandato (iii) o valor do crescimento vegetativo da folha, (iv) os valores atinentes à concessão da revisão geral anual, (v) a quantia concernente à readequação salarial porventura ocorrida, (vi) a importância relativa ao cumprimento de decisão judicial e, ainda, (vii) as circunstâncias e os motivos que ensejaram as admissões de pessoal no período em restrição, tudo isso acompanhado da metodologia de cálculo adotada. (Grifou-se)

Consoante extrai-se do elucidativo julgado, o aumento proporcional das despesas com pessoal, acompanhado de aumento da RCL, somado à ausência de justificativas para o crescimento do gasto no período restritivo, como constatado no caso em apreço. (Grifo nosso)

161. Assim, acolho os opinativos técnico e ministerial, para considerar descumprida a regra do artigo 21, parágrafo único da LRF, destacando que o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias finais de mandato é irregularidade que *per si* tem o condão de ensejar a reprovação das contas.



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

**8.2 - Do cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar Federal n. 101/2000**

162. Segundo o disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da mesma lei, nos últimos dois semestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Ainda no parágrafo único do mesmo artigo, na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

163. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para apuração do cumprimento desta regra, deve-se utilizar do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

164. Segundo atestou o corpo técnico, as disponibilidades de caixa foram suficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2016, cumprindo, assim, as disposições do art. 42 da LRF.

**9 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

165. O Município não instituiu o regime próprio de previdência, desta forma, as contribuições previdenciárias dos servidores são recolhidas para o regime geral de previdência.

**10 – DAS DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DE 2015**

166. Nas decisões sobre as 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 princípios da legalidade, eficiência, legitimidade, economicidade e da continuidade dos serviços na gestão pública.

167. 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 2015, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas.

168. O Corpo Instrutivo, ao examinar o cumprimento das determinações exaradas nos autos da prestação de contas relativa ao exercício de 2015 (Acórdão APL-TC 00374/16, processo n. 1412/2016-TCER), verificou que, à exceção do determinado na alínea “d” do item IV do referido *decisum*, que encontra-se “em andamento”, as demais determinações foram atendidas<sup>45</sup> pela municipalidade.

169. Com relação a determinação “em andamento”, considerando que a apreciação das contas do exercício de 2015 ocorreu em 10/11/2016, sendo a decisão publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado em 18/11/2016 e o gestor notificado em 02/12/2016<sup>46</sup>, não

<sup>45</sup> Item III, alíneas “a” e “b”; item IV, alíneas “a”, “b”, “c” e “e” e item V do Acórdão APL-TC 00374/16.

<sup>46</sup> Aviso de Recebimento acostado às fls. 416 (Documento ID 386664) dos autos de n. 1412/2016-TCER.

Acórdão APL-TC 00570/17 referente ao processo 01473/17



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

havendo, portanto, tempo hábil para cumprimento no exercício de 2016, devendo, a referida determinação pendente de cumprimento, ser ponto de verificação nas contas do exercício de 2017.

### **11 – DO CONTROLE INTERNO**

170. A controladoria interna emitiu relatório, certificado e parecer de auditoria<sup>47</sup>, opinando pela regularidade com ressalvas das contas. Consta, ainda, pronunciamento do atual prefeito, certificando que tomou conhecimento das conclusões constantes dos relatórios e pareceres emitidos pelo controle interno, sobre as contas de 2016.

171. A despeito da grave irregularidade ocorrida na gestão relativa ao aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, ocasionando descumprimento do art. 21 da LRF, o órgão de controle interno opinou pela regularidade com ressalva das presentes contas.

172. 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;

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).

173. 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.

<sup>47</sup> Documento ID 432666.



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

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.

174. Desta feita, 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, mesmo ciente da existência de irregularidade grave a ensejar juízo de reprovabilidade das contas emitiu certificado de sua regularidade, 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 do governo, bem como o de auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

175. 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.

176. Por fim, ainda atinente ao Controle Interno, importante destacar que foram aprovadas por este Tribunal de Contas, por meio do Conselho Superior de Administração (CSA), duas novas normas que estão diretamente ligadas aos sistemas de controle interno, quais sejam: Instrução Normativa n. 44/2015 e Decisão Normativa n. 002/2016.

177. Destarte, deve o atual Prefeito observar o contido no atual regramento, de modo a acompanhar as inovações e aprimoramentos verificados ultimamente nos controles internos.

## **12 – DA SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES**

178. As contas relativas ao exercício de 2013 receberam parecer desfavorável à aprovação e as contas relativas aos exercícios de 2014 e 2015 receberam parecer favorável à aprovação com ressalvas pelo egrégio Plenário desta Corte, como está a demonstrar o quadro abaixo.

<b>Exercício</b>	<b>Processo</b>	<b>Data do Julgamento</b>	<b>Parecer</b>
2013	1503/14-TCER <sup>48</sup>	13.11.2014	Desfavorável
2014	1743/15-TCER <sup>49</sup>	19.11.2015	Favorável com ressalvas
2015	1412/16-TCER <sup>50</sup>	10.11.2016	Favorável com Ressalvas

Fonte: PCe desta Corte. Acesso em 15 nov. 2017.

## **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

179. De tudo o quanto foi exposto, restou evidenciado o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (31,76% na MDE); ações e serviços públicos de saúde (22,25%); aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (64,03%); bem como nos repasses ao Legislativo (6,62%) e o cumprimento da regra do art. 42 da LRF.

<sup>48</sup> Parecer Prévio 28/2014 – PLENO. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva.

<sup>49</sup> Parecer Prévio 32/2015 – PLENO. Rel. Cons. Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Cons. Edilson de Sousa Silva.

<sup>50</sup> Parecer Prévio PPL-TC 00035/16. De minha Relatoria.



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

Excetua-se desse contexto de regularidade a extrapolação dos gastos com pessoal e o aumento dessa despesa nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, que será abordado mais adiante.

180. É importante registrar, conforme exposto no item 6 deste voto (parágrafo 129 e seguintes), que a nota obtida pelo Município de Alto Alegre dos Parecis no que se refere ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi C<sub>+</sub> (em fase de adequação), situando-se acima da média dos municípios rondonienses.

181. De acordo com o informativo da educação elaborado pela Secretaria de Gestão Estratégica da Presidência<sup>51</sup> desta Corte, Alto Alegre dos Parecis ficou na 9ª posição dentre os municípios de Rondônia na nota alcançada no IDEB anos iniciais. Com relação aos anos finais, o Município ficou na 15ª posição dentre os municípios avaliados no Estado de Rondônia, e o menor IDEB de sua microrregião.

182. Da avaliação feita na gestão do serviço de transporte escolar<sup>52</sup>, a comissão de auditoria deste Tribunal concluiu que o resultado da pesquisa com os alunos usuários do transporte registra “o serviço é percebido pelos alunos de maneira insatisfatória, exigindo-se da Administração adoção de medidas para a melhoria dos serviços ofertados”.

183. Conforme muito bem destacou o *Parquet* de Contas:

Ainda que consideradas todas as limitações do exame realizado pelo corpo técnico em relação ao Município de Alto Alegre dos Parecis, sob o aspecto qualitativo do expressivo investimento público em educação (31,76% da receita de impostos) e saúde (22,25% da receita de impostos), constata-se que o Município deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação desses serviços essenciais, porquanto o cumprimento formal dos índices constitucionais mínimos exigidos deve ser acompanhado de efetiva e constante melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

184. Da análise das contas verificou-se, também, que a Administração executou o orçamento de forma equilibrada de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da LRF, demonstrando que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras assumidas até 31/12/2016.

185. Fora constatado pelo MPC (conforme exposto amiúde no item 2, parágrafo 99 e seguintes deste voto), quando examinadas as disponibilidades financeiras por fonte, diminuta insuficiência no valor de R\$ 14.202,12, que não configura desequilíbrio. Ademais, o gestor não foi cientificado desta falha.

186. Ao final da instrução processual restou comprovado que os gastos com pessoal atingiram o percentual de 58,56% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, em desconformidade com o disposto no art. 20, II, “b” da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

187. Importa destacar que a unidade técnica desta Corte acertadamente incluiu no cômputo dessa despesa a importância de R\$ 1.060.294,46, referente a parte da despesa com folha de pagamento de novembro e dezembro de 2016 que não foi empenhada no exercício.

<sup>51</sup> SECGEP/TCE-RO.

<sup>52</sup> Indicadores da gestão do transporte Escolar (IGTE).



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

188. Nada obstante tenha remanescido irregularidade relativa ao descumprimento do art. 20 da LRF, o gestor estava, em 31.12.2016, iniciando o prazo para adoção das medidas prescritas no art. 23 da referida Lei. Portanto, esta infringência deve ser excluída do rol daquelas que servirão de fundamento do voto.

189. Quanto a regra do art. 21, parágrafo único da LRF observa-se seu descumprimento, uma vez que ao final do 2º semestre a despesa com pessoal ficou acima em 5,25% do evidenciado ao final do 1º semestre. A Receita Corrente Líquida também teve aumento no 2º semestre de 2016, todavia este foi menor que o aumento havido nos gastos com pessoal.

190. Esta Corte de Contas possui entendimento pacificado no sentido de que o aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo é irregularidade grave o suficiente a ensejar, por si só, a emissão de parecer pela não aprovação 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. 1596/2013 (Parecer Prévio n. 32/2013. Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva), 1610/2013 (Parecer Prévio n. 8/2014-Pleno. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra), 1534/2013 (Parecer Prévio n. 27/2013-Pleno. Rel. Cons. Valdivino Crispim de Souza), 1570/2013 (Parecer Prévio n. 31/2013-Pleno. Rel. Cons. Paulo Curi Neto), 1588/2013 (Parecer Prévio n. 20/2014. Rel. Cons. Wilber Carlos dos Santos Coimbra) e 1489/2013 (Parecer Prévio n. 20/2013-Pleno. Rel. Cons. Valdivino Crispim de Souza).

191. Em arremate, conforme bem pontuou o *Parquet* de Contas, “o aumento proporcional das despesas com pessoal, acompanhado de aumento da RCL, somado à ausência de justificativas para o crescimento do gasto no período restritivo, como constatado no caso em apreço, descumpra o preceito estatuído no art. 21, parágrafo único, da LRF”.

192. Remaneceram, ainda, as seguintes irregularidades: (i) subavaliação de passivo exigível a curto prazo, em razão de empenhos não realizados de parte da folha de pagamento dos meses de novembro e dezembro, e ainda de cancelamento indevido de empenhos; (ii) subavaliação da conta Caixa e Equivalentes de Caixa; (iii) subavaliação do saldo da dívida ativa; (iv) subavaliação das obrigações com precatórios judiciais; (v) excessivas alterações orçamentárias; (vi) baixa efetividade na arrecadação de receitas tributárias; (vii) pela não implementação de rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da dívida ativa; e (viii) não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

193. Registro ainda, a inércia do controle interno municipal, que mesmo ante a existência de graves irregularidades suficientes a inquinar as presentes contas (aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato), manifestou-se pela regularidade com ressalvas<sup>53</sup>, descumprindo, assim, o disposto no art. 74 do Constituição Federal, restando, desse modo, caracterizada a sua responsabilidade solidária ante a sua omissão.

194. Ressalte-se que o relatório anual de auditoria interna subscrito pela Controladora foi elaborado de forma superficial, sem apontar e alertar o gestor acerca das graves irregularidades havidas na gestão e evidenciadas ao longo deste voto.

195. Assim, em face da gravidade da sua conduta, imperativo proceder, em autos apartados, o devido apuratório da responsabilidade da agente responsável pelo controle interno,

<sup>53</sup> Documento ID 432666.



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

senhora Marilete Delarmelina e/ou de quem houver concorrido na prática dos atos inquinados, concedendo-lhes o direito ao contraditório, disso dando-lhes ciência.

196. 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 presentes contas, em razão das graves irregularidades havidas, em especial pelo aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

197. Por derradeiro, ratifico *in totum* as determinações e recomendações sugeridas pelo corpo instrutivo e pelo *Parquet* de Contas em seus opinativos conclusivos.

198. Isto posto, pelas razões minuciosamente acima expendidas considero que as contas do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativas ao exercício de 2016, **não são merecedoras de aprovação** pela Augusta Câmara Municipal, porquanto em consonância com os judiciosos pareceres do Ministério Público de Contas e da Unidade Técnica porquanto submeto a este egrégio Plenário voto no sentido de:

I - Emitir parecer prévio **desfavorável à aprovação** das contas do Município de Alto Alegre dos Parecis, exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico - Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º 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) aumento (no valor nominal de R\$ 2.688.887,06) das despesas com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, na proporção de 5,25%, em infringência ao art. 21, parágrafo único da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

b) subavaliação de passivos exigíveis a curto prazo no valor de R\$ 1.406.374,49, em virtude de empenhos de despesa com pessoal (no montante de R\$ 1.060.294,46) não realizados em 2016 e de cancelamento de empenhos (no montante de R\$ 346.080,03) de forma indevida, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c a Resolução CFC n. 1.137/08; MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual;

c) subavaliação da conta Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 262.776,61, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o item 4, alíneas “c”, “d” e “f” da Resolução CFC n. 1.132/08; MCASP 6ª Edição e NBC TSP-Estrutura Conceitual;

d) subavaliação do saldo da Dívida Ativa em R\$ 89.402,53, em infringência aos arts. 39, 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c o art. 139 e seguintes do CTN; MCASP 6ª Edição e NBC TSP Estrutura Conceitual;

e) subavaliação das obrigações com precatórios judiciais em R\$ 227.308,97, em infringência aos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal n. 4.320/1964 c/c a Resolução CFC n. 1.137/08; MCASP e NBC TSP Estrutura Conceitual;

f) baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias, em infringência aos arts. 37, XXII e 132 da Constituição Federal c/c os arts. 11 e 12 da Lei Complementar Federal n. 101/2000;



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

g) ineficiência na gestão da cobrança administrativa da Dívida Ativa, em razão do Município não ter implementado as rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa, em infringência aos arts. 37, XII e 132 da Constituição Federal c/c os arts. 11 e 58 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; arts. 3º, 141, 156, 201, 202 e 203 do CTN e parágrafo único do art. 1º da Lei Federal n. 9.492/1997;

h) não atendimento aos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) ocasionada por: (i) ausência de audiência pública para definição dos objetivos e metas constantes do PPA; (ii) ausência na LDO sobre as alterações na legislação tributária; (iii) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em infringência aos arts. 37, 165 e 167 da Constituição Federal c/c os arts. 4º, 5º e 13 da Lei Complementar Federal n. 101/2000; arts. 2º, II e 3º, I e III da Decisão Normativa 002/2016-TCE-RO;

i) excesso de alterações orçamentárias por meio de abertura de créditos adicionais (no montante de R\$ 7.292.278,06), equivalente a 25,52% do orçamento inicial, em infringência a jurisprudência desta Corte (Decisão n. 232/2011-Pleno. Processo n. 1133/2011-TCER);

II – Considerar, nos termos determinados nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCE-RO, que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Alto Alegre dos Parecis, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Obadias Braz Odorico - Prefeito Municipal, **não atende** aos pressupostos fixados na Lei Complementar Federal n. 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal;

III – Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Alto Alegre dos Parecis, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que:

a) realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto às informações dos Balanços que compõe a Prestação de Contas, observando o disposto nas NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, bem como demonstre em Notas Explicativas à Demonstrações Financeiras do exercício de 2017 os ajustes realizados;

b) apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do município, por estar em desacordo com o art. 11 da LRF, contendo, no mínimo, as medidas a seguir elencadas:

i. estabelecer o Organograma e adequar a legislação, definindo as atribuições e competências dos setores que integram a Secretaria Municipal de Fazenda;

ii. promover a efetiva atualização do Código Tributário Municipal;

iii. promover o treinamento de todos os agentes públicos responsáveis pela cobrança e arrecadação de créditos tributários, de forma que lhes seja possível utilizar com eficiência as mais modernas ferramentas de fiscalização;

iv. dotar a Secretaria Municipal da Fazenda de servidores de carreira, que possam ter a necessária autonomia e independência para agir, implantando rotinas que permitam a fiscalização das receitas de competência do município;



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

v. dotar o setor de fiscalização tributária de infraestrutura de funcionamento condizente com sua importância e atribuições, atendendo às reivindicações dos fiscais e atentando para o disposto no inciso XVIII do art. 37 da Carta Magna;

vi. realizar cadastramento no cadastro mobiliário, necessário para uma melhor gestão da receita tributária municipal;

vii. adotar planejamento de fiscalização com metodologia para escolha dos contribuintes a serem fiscalizados, com critérios objetivos adotando procedimento padrão;

viii. criar controle efetivo de emissão de documentos fiscais utilizados na fiscalização, bem como da entrega dos mesmos aos agentes competentes, com o objetivo de elaborar relatórios gerenciais e demonstrar a inexistência de emissão em duplicidade, dentre outros;

ix. adotar procedimentos, medidas saneadoras e controles com vistas à inscrição na Dívida Ativa e efetiva cobrança de todos os valores devidos aos cofres municipais e não pagos, no intuito de evitar a decadência e prescrição dos créditos tributários e não tributários, que podem ensejar ao administrador público responsabilidade por crime de improbidade administrativa, nos termos do inciso X do art. 10 da Lei Federal n. 8.429/1992;

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

xi. adotar providências para elaborar a nova Planta Genérica de Valores, de acordo com a Resolução CONFEA n. 345 e em consonância com a Lei Federal n. 5.194/1966;

c) adote as medidas preventivas e corretivas cabíveis para que se reconheça adequadamente todos os encargos da dívida ativa tributária e não tributária;

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

e) adote medidas de controle para garantir não sejam detectadas na análise das futuras prestações de contas, distorções contábeis como a exemplo das superavaliações e subavaliações apontadas pela equipe técnica ao longo da instrução processual, de modo que as demonstrações contábeis reflitam, sem laivo de dúvida, a realidade financeira do Município;

IV – Determinar, via ofício, ao atual Prefeito ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, institua, por meio de ato normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), ou outro meio que entenda pertinente:

a) rotinas de conciliação bancária da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contento no mínimo os seguintes requisitos: (i) procedimentos de conciliação; (ii) controle e registro contábil; (iii) atribuição e competência; (iv) requisitos das informações; (v) fluxograma das atividades; e (vi) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente o saldo da conta das disponibilidades e a movimentação financeira do período de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;



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

b) manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) procedimentos de inscrição e baixa; (iv) ajuste para perdas de dívida ativa; (v) requisitos das informações; (vi) fluxograma das atividades; e (vii) responsabilidades, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos direitos a receber dos valores inscritos em dívida ativa de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

c) manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) controle e registro contábil; (ii) atribuição e competência; (iii) fluxograma das atividades; (iv) requisitos das informações; e (v) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei Federal n. 4.320/1964, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

d) manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (ii) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (iii) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (iv) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (v) procedimentos para realização de lançamentos contábeis;

e) manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (i) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (ii) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (iii) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (iv) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (v) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (vi) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (vii) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – Determinar à Controladoria Geral do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações e recomendações deste Voto, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VI – Determinar ao Controle Externo desta Corte que:

a) verifique, por ocasião da análise da prestação de contas do município relativa ao exercício de 2018, o cumprimento das determinações contidas nos itens III, IV e V deste voto;

b) nos casos de extrapolação das despesas com pessoal à luz do art. 20, considere em sua análise a trajetória do retorno ao limite legal das despesas com pessoal, conforme as disposições do art. 23 da LRF;

c) inclua no relatório técnico preliminar todos os ajustes necessários para correta apuração do equilíbrio financeiro das contas, possibilitando a ampla defesa e o contraditório;



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

VII - Determinar a exclusão da responsabilidade imputada na Decisão em Definição de Responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 302/17 de José Carlos Fermino Farias (CPF: 626.633.642-15) – Contador, em razão de as impropriedades remanescentes a ele atribuídas serem meramente formais, não tendo o condão de macular as contas em alusão;

VIII - 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 da senhora Marilete Delarmelina - Controladora e do prefeito, senhor Obadias Braz Odorico, bem como daqueles que concorreram com as seguintes irregularidades: aumento da despesa total com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e a expedição de parecer e certificado de auditoria de forma incompatível com a realidade, cujas condutas caracterizam obstrução à ação fiscalizatória do Tribunal de Contas, em ofensa ao inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, caracterizando ainda, possíveis práticas de atos contrários aos princípios da Administração Pública:

- a) relatório anual do controle interno (documento ID 432666);
- b) relatórios trimestrais do controle interno (documentos ID 297522, 354722 e 408440);
- c) 1º, 2º (análise da defesa) e 3º relatórios da unidade de controle externo (documentos ID 482177, 512033 e 512034);
- d) decisão em definição de responsabilidade DM-GCJEPPM-TC 302/2017 (documento ID 483528);
- e) alegações de defesa apresentadas pelos jurisdicionados (documento ID 495753);
- f) parecer ministerial n. 0373/2017-GPGMPC (documento ID 533007);
- g) acórdão e parecer prévio proferidos nestes autos;

IX – 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 supedâneo 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](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

b) via ofício ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, decisão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br);

X – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Alto Alegre dos Parecis, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário.

É como voto.

Em 7 de Dezembro de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR