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

PROCESSO Nº.: 1673/2017-TCER
INTERESSADO: Município de Ministro Andreazza
ASSUNTO: Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS: Neuri Carlos Persch, CPF nº 325.451.772-53 – Prefeito Municipal
Pedro Otávio Rocha, CPF nº 390.404.102-91 – Contador
José Odair Comper, CPF nº 307.113.122-49 – Controlador
ADVOGADO: Sem advogado constituído nos autos
RELATOR: Conselheiro **Paulo Curi Neto**
GRUPO: I

AUDITORIA FINANCEIRA. DISTORÇÕES. NÃO RELEVÂNCIA. Não enseja a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação a constatação de distorções no Balanço Geral do Município que não prejudicam o entendimento das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança municipal, sem prejuízo de expedição de determinações para a melhoria da confiabilidade e adequação da contabilidade municipal.
CONTROLES INTERNOS. ROTINAS FORMAIS. PROCESSOS DECISÓRIOS DA GOVERNANÇA. Controles preventivos são essenciais para fortalecer a capacidade de desempenho das funções básicas da governança municipal (direcionamento, avaliação e monitoramento). A inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias evidencia fragilidades na institucionalização formal (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios sob a responsabilidade da Governança Municipal (avaliação, direcionamento e monitoramento) e representa risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas.
CONTROLES INTERNOS. RISCOS DE INCONFORMIDADE. A ausência de rotinas formais destinadas a mitigar os riscos de descumprimento de normas de execução orçamentária e gestão fiscal. Insuficiência financeira. Despesa com pessoal acima do limite máximo. Descumprimento as normas de final de mandato (arts. 21, parágrafo único, 42 da LRF). Parecer pela reprovação das contas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Ministro Andreazza encaminhada em 30/03/2017 a esta Corte pelo Senhor Arnaldo Strellow, atual Prefeito Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual n° 154/1996 (LOTCER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do então Prefeito Senhor Neuri Carlos Persch, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas do Chefe do Executivo do Município de Ministro Andreazza, Senhor Neuri Carlos Persch, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

a. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;

b. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;

c. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa no valor R$150.145,30;

d. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;

e. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53;

f. Inconsistência das Informações Contábeis;

g. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

h. Infringência ao disposto nos arts. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

i. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

j. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

k. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

l. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Ministro Andreazza, em decorrência dos achados e deficiências constatados nos controles internos, que adote as seguintes medidas visando ao saneamento das situações constatadas, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação:

1. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à 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;

2. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa: (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

4. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

5. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de reconhecimento periódico das obrigações de curto e longo prazo, registrando tempestivamente, em observância ao princípio contábil da competência os valores a pagar oriundos de suas operações com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição do passivo exigível a curto e longo prazo de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

6. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

7. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

8. 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 CF/88;

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;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

viii. Criar um 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 artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

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° 5.194/66.

9. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;

10. Promova o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4151/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

11. Adote providências para que as metas fiscais guardem correspondência com a realidade econômico-financeira do município com relação aos resultados nominal e primário;

12. 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;

13. adote medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do citado dispositivo.

III – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

IV – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de reincidência das desconformidades da execução do orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a eliminar as deficiências dos controles internos;

V - Reiterar o teor do **Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2015, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 21/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 142/2016 e o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 27/2017**, a fim de que o atual Chefe do Poder Executivo envide, caso ainda não o tenha feito, os esforços necessários a cumprir o limite de gastos com pessoal, como condição para alcançar uma gestão fiscal responsável;

VI – Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que acoste aos autos as evidências relativas ao achado concernente ao cancelamento irregular de empenhos;

VII – Determinar, via ofício, ao atual responsável pela Unidade Central do Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações desta Decisão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VIII – Dar ciência deste Acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, e via Ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, o Parecer Ministerial e o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

IX – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Ministro Andreazza para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO (Relator), 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, 14 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator
Mat. 450

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

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

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

PROCESSO Nº.:	1673/2017-TCER
INTERESSADO:	Município de Ministro Andreazza
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Exercício de 2016
RESPONSÁVEIS:	Neuri Carlos Persch, CPF nº 325.451.772-53 – Prefeito Municipal Pedro Otávio Rocha, CPF nº 390.404.102-91 – Contador José Odair Comper, CPF nº 307.113.122-49 – Controlador
ADVOGADO:	Sem advogado constituído nos autos
RELATOR:	Conselheiro **Paulo Curi Neto**
GRUPO:	I

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Ministro Andreazza encaminhada em 30/03/2017 a esta Corte pelo Senhor Arnaldo Strellow, atual Prefeito Municipal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual n° 154/1996 (LOTCER), relativamente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, último ano de mandato do então Prefeito Senhor Neuri Carlos Persch.

As contas incluem o Relatório de Auditoria da Unidade Central do Controle Interno Municipal e o Balanço Geral do Município publicado, conforme as normas contidas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/00, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

1. A auditoria empreendida pela Comissão de Análise das Contas de Governo Municipal visa expressar opinião sobre se o Balanço Geral do Município divulgado representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais e legais na execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

2. Os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei Federal nº 4.320/64, nos Instrumentos de Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual), nos Princípios da Administração Pública, nas Normas Brasileiras de Contabilidade, na Portaria STN nº 437/2012 (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público) e nas Instruções Normativas nº 13/2004/TCER, 22/2007/TCER, 030/TCERO-2012 e 39/TCER/2013.

3. O escopo da auditoria foi definido de acordo com as questões abaixo:

Q1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de 2016?

Q2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

4. Subsidiaram o exame das contas a Auditoria de avaliação do serviço de Transporte Escolar, a fiscalização que resultou no Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Auditoria de Acompanhamento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação.

5. A auditoria do BGM foi estruturada em nove componentes de avaliação (Tabela – Estrutura da Auditoria do BGM).

Tabela 1 - Conclusão da auditoria financeira

Questão	Conclusão da Auditoria
QA1.1 - Os demonstrativos contábeis são consistentes e estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil?	Os procedimentos limitaram-se a avaliação da consistência das informações. Após a realização dos procedimentos as seguintes inconsistências foram identificadas: a) Divergência no valor de R$80.818,83 entre os dados informados no SIGAP Contábil e as informações apresentadas nos Demonstrativos Contábeis, às ocorrências foram identificas nas informações: Ativo Circulante Balancete Sigap (R$2.325.439,09) e Ativo Circulante Balanço Patrimonial (R$2.244.620,26); b) Divergência de R$-34.661,93 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R$2.209.958,33) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R$2.244.620,26); c) Divergência no valor de R$-34.661,93 entre o resultado financeiro apurado (R$-1.419.427,50) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R$-1.384.765,57); d) Divergência de R$34.661,89 entre a saldo de caixa final do Balanço Patrimonial (R$2.244.60,26) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R$2.209.958,37).
QA1.2- As receitas orçamentárias informadas por meio do SIGAP Contábil estão de acordo as informações do site do Banco do Brasil?	Após a realização do procedimento verificou-se a subavaliação do saldo da receita orçamentária evidenciada nos demonstrativos no valor R$336.839,58 a tabela a seguir detalha o saldo da divergência.
QA1.3- Os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada?	Com o objetivo de avaliar se os saldos registrados nas contas de Caixa e Equivalente de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada realizamos os seguintes procedimentos: i. Circularização das instituições financeiras com a qual a entidade mantém relacionamento, com objetivo de confirmar os saldos ativos e passivos existentes em 31.12.2016; ii. Elaboração do resumo das conciliações apresentadas pela entidade, analisando as pendências de valor superior ao Limite de Diferença de Auditoria (LDA) não regularizados ou pendentes de confirmação a mais de 30(trinta) dias; iii. Confronto entre os valores registrados na contabilidade e os documentos de suporte que subsidiaram o registro contábil. Após a realização de tais procedimentos constatamos que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa encontra-se superavaliado no R$13.601,72, cujo detalhamento das ocorrências segue abaixo: a) Em circularização com os Bancos em que o Município possui relacionamento, constatou-se a ausência de registro contábil de contas correntes com saldo financeiro no total de R$30.179,64 nas contas correntes de nº 5655-3, 5921-8, 6069-0, 7839-5, 8209-0, 8476-7, 8853-6, 12785-x, junto ao Banco do Brasil e contas correntes nº 647118-4 e 99800-1 na Caixa Econômica Federal. b) Ainda constatou-se a existência de saldos em contas bancárias com valores superiores aos obtidos na circularização bancária nas contas correntes nº 9384-x no Banco do Brasil, nas contas correntes nº 384-7, 624015-8, 624014-0, 624009-3, 624016-6, 624008-5, 624007-7, 624010-7,624011-5, 624013-1, 624012-3, 647133-8da Caixa Econômica Federal e na conta corrente 72-8 do Banco Bradesco, totalizando R$43.781,36.
QA1.4- O valor registrado como Dívida Ativa representa	Concluímos que os valores inscritos em Dívida Ativa registrados no BGM não são totalmente realizáveis. Identificou-se que ao menos R$150.145,30 estão potencialmente prescritos. Os valores registrados em Dívida Ativa estão superavaliados em virtude da inexistência de estimativa de

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

efetivamente direitos realizáveis da entidade?	perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa.
QA1.5- O saldo da conta Estoque (circulante e não circulante) é consistente com a movimentação do período?	Divergência de 79.718,98 entre o saldo final da conta Estoques apurado (R$79.718,98) e saldo final da conta Estoques no Balanço Patrimonial (R$0,00).
QA1.6- O saldo da conta Imobilizado é consistente com a movimentação do período?	Divergência de R$-138.765,31 entre o saldo apurado da conta do Imobilizado (R$38.702.993,90) e o saldo final da conta do Imobilizado no Balanço Patrimonial (R$38.841.759,21).
QA1.7- Os Precatórios da entidade estão regularmente reconhecidos no saldo de Obrigações de Curto e de Longo Prazo?	Após a realização de tais procedimentos constatamos que o saldo da conta Demais Obrigações (Precatórios) está subavaliado no valor de 16.047,00, cujo detalhamento da ocorrência segue abaixo: a) Divergência entre o valor informado pelo TJRO e a contabilidade da entidade. A dívida informada pelo TJRO decorrente de precatório em regime geral é de R$127.915,07 sendo que deste valor, R$111.868,07 já foram depositados em conta judicial para pagamento de dois precatórios, restando um débito de R$16.047,00 enquanto o valor registrado na contabilidade é de R$0,00.
QA1.8- As contas do passivo exigível (empréstimos, fornecedores, obrigações trabalhistas e fiscais) estão adequadamente evidenciadas no Balanço Patrimonial?	Como resultado do procedimento de auditora realizado, identificou-se a existência de passivo não contabilizado relativo a uma dívida total de R$ 712.899,81, decorrente de não empenhamento de despesa com pessoal relativa ao último trimestre de 2016 no valor de R$ 484.244,23 e o cancelamento indevido de empenhos no valor de R$ 228.655,58.
QA1.9- No Município que possui RPPS, o déficit atuarial está corretamente reconhecido no Passivo da entidade?	O Município não possui RPPS.

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

A auditoria de conformidade da execução do orçamento foi estruturada em 20 componentes de avaliação baseados em preceitos da Constituição Federal, da Lei n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, dentre outros regulamentos aplicáveis à Governança Municipal. A Questão de Auditoria QA2 contemplou, ainda, avaliações de controle relacionadas à Administração Tributária (QA2.2), cobrança da Dívida Ativa (QA2.3) e Sistema de Planejamento (QA2.4). Os resultados dos testes aplicados encontram-se abaixo representados:

Tabela 2 - Conclusão da auditoria de conformidade

Questão	Conclusão da Auditoria
QA2.1 - O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal?	O resultado da projeção da receita encontra-se dentro da margem tolerada pelo Tribunal.
QA2.2 - A Administração Tributária do Município está devidamente estruturada (pessoal e infraestrutura), permitindo o potencial	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências atinentes à Administração Tributária: **a) Deficiência de fiscais de tributos para a execução das atribuições** Além da definição das atribuições, a administração tributária deve ser dotada de material e recursos humanos adequados, em quantidade e qualidade suficientes para a realização de suas atividades. Precaução especial deve ser dada ao quantitativo de fiscais, uma vez que, como determina a CF, a

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

de arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente, e tendo inclusive atualizado a Planta Genérica de Valores (PGV) nos últimos 5 anos?	fiscalização somente pode ser exercida por eles. Com a finalidade de cobrir esse risco foi demandado da Administração o preenchimento do PT3.1 Carreira Fiscal que versa sobre informações dos servidores da carreira fiscal de tributos, trazendo a legislação que estabelece o quantitativo de fiscais de tributos, a quantidade de cargos de fiscais de tributos existentes na legislação, quantidade de cargos de fiscais de tributos preenchidos e quantidade de cargos de fiscais de tributos com idade para aposentação nos próximos 3 anos, e relação de todos os agentes públicos que integram a Secretaria de Fazenda. Verificou-se que a existência de apenas 3 cargos de fiscais de tributos. Sendo preenchidos por dois servidores concursados e um servidor sem concurso. **b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e)** No que tange aos sistemas informatizados, observa-se que estes devem ser capazes de dar apoio a Administração Tributária na gestão da receita. Neste caso, há de se considerar que cada município tem sua legislação fiscal própria e que o software deve ser customizado, adequando-se suas ferramentas às normas locais. Para cobrir esse risco foi avaliado se o município dispõe de sistema de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica. Verificou-se por meio do questionário (Questão 16) que a Administração tributária não dispõe de sistema de Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e). **c) Ausência de planejamento quanto à fiscalização do ISSQN** Quanto à fiscalização do Imposto sobre Serviço de Sobre Qualquer Natureza – ISSQN, verificou-se, conforme PT 3.2 – Informações sobre a Fiscalização do ISSQN, que não há planejamento para fiscalização desse imposto, apenas o lançamento do tributo quando o contribuinte apresenta a declaração. Verificou-se ainda a inexistência de órgão, setor ou servidor responsável por apreciar as reclamações e recursos relativos ao ISSQN. Todos esses fatores são corroborados pelo quociente do esforço tributário que apresenta a relação entre Receita tributária e a Receita Arrecadada, conforme a seguir: **Descrição** / **2014** / **2015** / **2016** **Total das Receitas Tributárias (I)** / 1.142.870,32 / 1.084.930,19 / 981.451,77 **Total das Receitas Arrecadadas (II)** / 29.004.404,68 / 28.619.666,33 / 22.550.629,71 **Quociente do Esforço Tributário (I/II*100)** / **3,94** / **3,79** / **4,35**
QA2.3 - O ente implementou rotinas adequadas e suficientes para cobrança administrativa da Dívida Ativa?	Com base no questionário aplicado à Administração e quociente de cobrança da dívida ativa que foi de 41%, conclui-se que as rotinas implementadas são suficientes para a cobrança da dívida ativa.
QA2.4 - Os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) estão de acordo com os normativos constitucionais e legais?	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento: i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município; ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente; iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração; iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

	v. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor; vi. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64; vii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64; viii. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa; ix. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; x. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal; xi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; Em relação à aderência às normas Constitucionais e Legais, foram encontradas as seguintes situações: a) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); b) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); c) Ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); d) Ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); f) As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
QA2.5 - Orçamento de 2016 alocou dotação específica para pagamento de precatórios judiciários?	Verificou-se precatório em aberto no valor de R$ 16.047,00 conforme informações disponibilizadas pelo TJ, enquanto que a LOA previu dotação de 50.000,00 para pagamento de precatórios. Conclui-se pela regularidade.
QA2.6 - Os créditos adicionais abertos no exercício estão suportados por autorização legislativa (LOA ou Lei específica) e de acordo os preceitos constitucionais e legais? (Art. 42 e 43, da Lei nº 4.320/64)	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre abertura dos créditos adicionais: i. inexistência de diretrizes/rotinas previamente estabelecidas para abertura dos créditos adicionais; ii. ausência de definição de metodologia da demonstração das fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais; iii. ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Em relação ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos adicionais, foram selecionados amostra para a realização dos procedimentos no montante de 3.638.957,18, representando 71% do total dos créditos adicionais abertos no período. A análise evidenciou as seguintes ocorrências: a) Abertura de crédito adicional sem identificar o tipo de crédito quanto aos decretos 3665/16; 3660/16; 3667/16 3627/16. (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); b) Créditos abertos sem indicação da finalidade quanto aos decretos 3565/16; 3542/16; 3666/16; 3639/16. (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); c) Ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos quanto aos decretos 3565/16; 3542/16; 3544/16. (art. 42 da Lei nº 4.320/64);

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

	As situações encontradas são o reflexo das deficiências evidenciadas nos controles constituídos pela Administração.
QA2.7- A Administração executou o orçamento de forma equilibrada? (Art. 1º, § 1º, 9º e 42 da LRF)	Foi selecionada uma amostra dos empenhos anulados no exercício de 2016 para exame de regularidade dos cancelamentos. A amostra totalizou o valor de R$ 270.772,10, equivalente a 78 % do total de empenhos cancelados no período. Após a realização dos procedimentos verificou-se o cancelamento de empenhos de forma indevida no valor de R$ 228.655,58, equivalente a 84% da amostra, devido a ausência de justificativa para anulação dos empenhos nº 15; 17; 18; 19; 21; 39; 61; 72; 101; 118; 217; 367; 378; 569; 677; 761; 768; 789; 790, todos de 2016. O cancelamento de obrigações constitui violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Princípio da transparência) e configura-se como conduta com a finalidade de manipular o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas do Município. Além do impacto no resultado do equilíbrio financeiro, orçamentário e prejuízo na interpretação do resultado aos usuários da informação, o ato de cancelar as despesas de direito líquido e certo de seus credores, retira a reserva das disponibilidades, comprometidas por meio do empenho, aumentando o saldo disponibilidade para possíveis execuções de outras despesas.
QA2.8 - A Administração realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato do gestor? (Art. 38, IV, "b", da LRF)	Verificou-se inexistente operações de crédito nos demonstrativos da gestão fiscal, o qual foi apresentado apenas o status "sem movimento".
QA2.9- A Administração atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF)	A meta definida previa a redução da dívida fiscal líquida na ordem de R$ 316.988,70, entretanto, o resultado apurado foi um aumento da dívida fiscal líquida em R$ 1.171.507,49, dessa forma não cumprindo com o planejado.
QA2.10- A Administração atendeu a meta de resultado primário fixada na LDO? (Art. 53, III; Art. 4º, § 1º; Art.9º LRF)	A meta definida na LDO previa um resultado deficitário de até R$ 328.000,00, entretanto o resultado apurado foi déficit de R$ 270.271,41, equivalente a -82,4% da meta fixada.
QA2.11- A Administração atendeu a Regra de Ouro?	A Administração atendeu a Regra de Ouro.
QA2.12- A Administração aplicou o mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE? (Art. 198, § 2º, III; 212 da CF e Art. 6º, da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	O Município aplicou no exercício o montante de R$5.208.074,11, em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que corresponde a 33,22% da receita proveniente de impostos e transferências R$15.676.644,29, CUMPRINDO o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal. Frise-se que as despesas com educação do município referente ao exercício de 2016 não foram objetos de auditoria. Ademais, não foram detectados achados para este ponto de controle.
QA2.13- A Administração cumpriu com as obrigações de aplicação dos Recursos do Fundeb? (Artigo 60, inciso XII do ADCT da CF; Artigo 21, § 2º e Art. 22, da Lei Federal	Finalizado o levantamento dos registros dos pagamentos detectou-se uma divergência no valor de R$13.412,62entre o saldo final apurado R$278.771,92e o saldo existente nos extratos e conciliações bancárias do Fundeb R$265.359,30.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

nº 11.494/2007; e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	
QA2.14- A Administração aplicou o mínimo na Saúde? (Art.77, III-ADCT/CF e Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007)	A Constituição Federal garantiu que a Saúde é direito humano fundamental e social, reconhecida como direito de todos e dever do Estado, em que cada Ente programe suas políticas para assegurar o acesso igualitário a todos nas Ações e Serviços de Públicos de Saúde. Nesse contexto, ganha especial relevância verificar se o Município está aplicando a arrecadação dos Impostos que trata o art. 156 e os recursos previstos no art. 158 e alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, na Saúde dos munícipes. Para avaliar aspectos considerados requisitos essenciais para viabilizar a efetiva aplicação dos Impostos, foram executados os seguintes procedimentos: 1. Solicitação junto à Administração as despesas em arquivo XLS; 2. Verificação da correlação das informações obtidas através do Anexo XIII-A da IN 22/TCE-RO-2007; 3. Verificação dos extratos e conciliações bancárias das contas informadas do Fundo Municipal de Saúde; 4. Consulta do bloco e componentes das contas de Fundo a Fundo no sítio do Fundo Nacional de Saúde (http://consultafns.saude.gov.br/#/detalhada/acao). Confrontamos as contas de Fundo a Fundo (recursos vinculados) com as contas do Fundo Municipal de Saúde (recursos próprios), com a finalidade de verificar se as despesas poderiam ser pagas pelas contas respectivas declaradas, ou glosadas, por se tratarem de Convênios e/ou Recursos Vinculados. Após aplicação dos procedimentos, verificou-se a ocorrência de pagamentos no valor de R$8.815,84 nas contas 624.007-7, 624.008-5 e 11.628-9 (Assistência Farmacêutica, Farmácia Básica, Atenção Básica e Farmácia Básica), que não se constituirão despesas com Ações e Serviços Públicos, para fins de apuração do percentual previsto na Lei Federal nº 141/2012. Segue em anexo planilha detalhada com as especificações das Despesas glosadas. Tais despesas alcançam um patamar de (0,06%) sobre as receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, que entendemos ser materialmente irrelevantes, contudo, não afetará a aplicação mínima exigida (15%), remanescendo a aplicação de 20,26% em Ações e Serviços de Públicos de Saúde. Dessa forma, somos pela expedição de determinação à Administração.
QA2-15- A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo? (Art. 29-A, I a VI e § 2º, I e III da CF/88)	A Administração atendeu ao limite de Repasse de Recursos ao Poder Legislativo.
QA2.16- A Administração atendeu ao limite de Despesa total com pessoal? (Art. 20, III, da LRF)	Após a realização dos procedimentos foram identificadas as seguintes ocorrências: a) Despesa Total com Pessoal – Poder Executivo no valor de R$ 12.289.363,47 superior ao limite estabelecido pela LRF (54%), atingindo o equivalente a 58,36% da Receita Corrente Líquida de R$ 20.437.967,51; b) Despesa Total com Pessoal – Consolidado com o Poder Legislativo superior ao limite estabelecido pela LRF (60%), atingindo o equivalente a 63,75% da Receita Corrente Líquida; Verificou-se, ainda, que não foram atendidos os prazos de recondução definidos no Art. 23 da LRF, visto que, o limite foi ultrapassado no 2º Quadrimestre de 2015, e que até o final do exercício de 2016 encontrava-se acima do percentual máximo.
QA2.17- Em caso de extrapolamento da despesa com pessoal, o ente reconduziu a despesa de acordo as disposições legais? (Art. 23 da LC nº 101/2000)	Não houve recondução ao limite do percentual de despesa com pessoal no prazo estabelecido na LRF. A situação já foi descrita no Achado à questão QA2.16.
QA2.18- A Administração expediu nos centos e oitenta	Após a realização dos procedimentos foram constatadas as seguintes ocorrências: a) Aumento do percentual da Despesa Total de Pessoal (DTP) no valor de R$ 1.190.378,35;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo ente ato que resultou aumento da despesa com pessoal? (Art. 21, parágrafo único, da LRF)	b) Edição de atos nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato que resultam em aumento da despesa com pessoal.
QA2.19- A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais? (Art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001; e Art. 30, I, da LRF)	A Dívida Consolidada Líquida encontra-se dentro dos limites legais.
QA2.20 - A Administração atendeu as determinações e recomendações exarada pelo Tribunal nas contas do Chefe do Executivo dos exercícios anteriores da entidade?	Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, foram analisadas as informações constantes das Decisões exaradas pelo Tribunal, para verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, sendo constatadas a seguinte ocorrência, cujo prazo para cumprimento foi exaurido: **a) Divergência no Saldo da Dívida Ativa** Foi expedida determinação à Administração para que identificasse a situação que ocasionou a distorção no saldo da Dívida ativa e promovesse os ajustes necessários, com evidenciação em notas explicativas ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016, ainda, em consonância com o disposto na NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro. Ocorre que não foi evidenciado em notas explicativas ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016 os ajustes realizados no saldo dessa conta. (item 1I "c" – Acórdão 450/16-PLENO – processo n. 2273/16-TCER);

Fonte: Subsistema Contas Anuais.

6. No Relatório de Auditoria – Instrução Preliminar, o Corpo Técnico comunicou os seguintes achados para manifestação da Administração:

QA1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados patrimoniais de 2016?

A1. Inconsistência das informações contábeis;
A2. Subavaliação da receita orçamentária;
A3. Superavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa;
A4. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa;
A5. Superavaliação do saldo da conta Estoques;
A6. Superavaliação do saldo da Conta do Imobilizado;
A7. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios;
A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo;

QA2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

A9. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias;
A10. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);
A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais;
A12. Empenhos cancelados indevidamente;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A13. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações;
A14. Não atingimento da meta de Resultado Nominal;
A15. Não atingimento da meta de resultado primário;
A16. Divergência no saldo financeiro do Fundeb;
A17. Despesas com pessoal acima do limite máximo;
A18. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato;
A19. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores.

7. Em observância aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, foi determinada a audiência da Senhora Ângela Maria Avancini Persch (esposa do Sr. Neuri Carlos Persch, ex-Prefeito)[1], e dos Senhores Pedro Otavio Rocha, Contador, e José Odair Comper, Controlador Geral.

8. No Relatório de Análise de Defesa, a Unidade Instrutiva concluiu que as contrarrazões não alteraram a opinião acerca dos achados A1 (subitens "b" a "f"), A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12, A13, A14, A15, A16, A17, A18 e A19.

Tabela 1 – Relatório de Análise de Defesa

Achados de Auditoria	Análise Conclusiva do Relatório de Análise de Defesa
Auditoria do Balanço Geral do Município (Q1)	
A1. Inconsistência das informações contábeis	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que os demonstrativos contábeis não são consistentes e não estão de acordo com as informações encaminhadas por meio do SIGAP Contábil, em razão das inconsistências consignadas nos itens abaixo, não elididas pelas contrarrazões apresentadas: a) Divergência de R$ 34.661,93 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R$2.209.958,33) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R$2.244.620,26); b) Divergência no valor de R$-34.661,93 entre o resultado financeiro apurado (R$-1.419.427,50) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R$-1.384.765,57); c) Divergência de R$34.661,89 entre a saldo de caixa final do Balanço Patrimonial (R$2.244.60,26) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dosFluxos de Caixa (R$2.209.958,37); d) Divergência no valor de R$ 41.577,63entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R$584.084,66) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R$625.662,29); e e) Divergência no valor de R$138.765,31 entre o saldo apurado da conta "Resultados Acumulados" (R$40.278.069,80) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R$40.416.835,11).
A2. Subavaliação da receita orçamentária	Conclui-se que, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, as receitas orçamentárias informadas pela Administração não estão de acordo com as receitas informadas pelo Banco do Brasil, em razão da subavaliação no valor R$38.628,38 das receitas orçamentárias, em razão da divergência entre as informações evidenciadas pela Administração e o valor consultado no site do Banco do Brasil.

[1] Em razão do falecimento do Sr. Neuri Carlos Persch (em 04.01.2017), ex-Prefeito, foi chamado aos autos o espólio (Srª Ângela Maria Avancini Persch) para, em querendo, apresentar justificativa a respeito dos achados A1 a A19 constantes no primeiro relatório técnico.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A3. Subavaliação do saldo da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa".	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise que o saldo de Caixa e Equivalente de Caixa está subavaliado em R$34.765,03 em razão de registro contábil com valor inferior ao obtido na circularização bancária e respectivas conciliações apresentadas, não sendo as contrarrazões suficientes para descaracterização da situação encontrada.
A4. Superavaliação do saldo da Dívida Ativa	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Dívida Ativa se encontra superavaliado no valor R$150.145,30, em razão da inexistência de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa, não elididas pelas contrarrazões apresentadas.
A5. Superavaliação do saldo da conta Estoques	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta Estoque se encontra superavaliado no valor de R$1.070,82, em razão do registro a maior no saldo da conta Estoque no Balanço Patrimonial, não sendo capazes de elidir pelas contrarrazões apresentadas.
A6. Superavaliação do saldo da Conta do Imobilizado	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o saldo da conta do Imobilizado se encontra superavaliado no valor R$138.765,31, em razão do registro a maior no saldo da conta Imobilizado no Balanço Patrimonial, não sendo capazes de sanar pelas contrarrazões apresentadas.
A7. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise que o Passivo do BGM–Precatórios Judiciais - está subavaliado em R$16.047,00 em razão de registro contábil inferior ao devido com dívida de precatórios do regime geral, não sendo os esclarecimentos dos responsáveis suficientes para descaracterizar a situação encontrada.
A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o passivo do município, demonstrado em 31/12/2016, apresentou subavaliação no montante de R$123.374,53 em razão de despesas de pessoal não contabilizadas.
Auditoria de Conformidade da Execução Orçamentária (Q2)	
A9. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias	Conclui-se que as deficiências identificadas representam risco à efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, requerendo da Administração adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do dispositivo.
A10. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo da análise, que os setores encarregados da política orçamentária não estão devidamente estruturados de maneira a atender plenamente os requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como, mitigar riscos na elaboração, execução, revisão e acompanhamento destas peças orçamentárias.
A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais	Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as alterações orçamentárias realizadas no período não estão em conformidade com as disposições do Art. 167, V e VI, d a Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, em razão das seguintes ocorrências: Relativas aos controles constituídos sobre abertura dos créditos adicionais: a) inexistência de diretrizes/rotinas previamente estabelecidas para abertura dos créditos adicionais; b) ausência de definição de metodologia da demonstração das fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais; c) ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Relativas ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais para abertura

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

	dos créditos adicionais: a) abertura de crédito adicional sem a devida classificação, referente ao decreto nº 3665/16 (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); b) abertura de crédito adicional sem indicação da finalidade, referente aos decretos 3565/16; 3542/16; 3666/16; 3639/16. (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64); c) abertura de crédito adicional sem exposição de justificativa, referente aos decretos 3565/16; 3542/16; 3544/16. (art. 43 da Lei nº 4.320/64);
A12.Empenhos cancelados indevidamente	Conclui-se pela ocorrência de falhas na anulação dos seguintes empenhos (n. 367, 569, 72, 677, 761, 768,789, 790), que totalizam R$ 102.662,50, em face da ausência de devida justificativa, contrariando as disposições dos artigos 2º, 35, II e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujos efeitos são a subavaliação do Passivo Financeiro.
A13. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações	Diante do exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa não são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016 e, ainda, que parte das obrigações sem cobertura financeira foram contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, contrariando as disposições dos artigos 1°, §1° e 42 da Lei Complementar 101/2000.
A14. Não atingimento da meta de Resultado Nominal	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não atendeu a meta de resultado nominal fixada na LDO.
A15. Não atingimento da meta de resultado primário	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não atendeu a meta de resultado primário fixada na LDO.
A16. Divergência no saldo financeiro do Fundeb	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Administração não cumpriu com as obrigações de aplicação dos Recursos do Fundeb, em razão da divergência de R$13.412,62 no saldo financeiro das contas apurado em 31.12.2016, originada do expurgo do computo de aplicação dos pagamentos efetuados por meio de contas bancárias distintas ao fundo.
A17. Despesas com pessoal acima do limite máximo	Conclui-se nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a Administração extrapolou o limite máximo permitido pela LRF para as despesas com pessoal e não o retornou no prazo estabelecido na LFR.
A18. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o Município não cumpriu o artigo 21, Parágrafo Único da LRF, à luz do entendimento desta Corte (conforme decisão exarada no processo 1554/13-TCER), segundo o qual aplica 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. Contudo, esta equipe técnica dissente dessa metodologia, entendendo ser mais adequada a interpretação de que a disposição do Parágrafo Único do artigo 21 da LRF está relacionada à edição de atos, nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato, que resultem em aumento de despesa com pessoal. Isto é, a simples edição do ato (decreto, lei, portaria, etc.) durante esse lapso temporal capaz de aumentar a despesa com pessoal, ainda que com impacto somente nos exercícios seguintes, deve ser considerado ato nulo. Esse entendimento se justifica por considerar que é possível haver expedição de ato capaz de aumentar a despesa nos exercícios seguintes ao final do mandato, sem que seja percebido aumento efetivo do percentual da despesa com pessoal dentro do lapso temporal de 180 dias final de mandato, o que seria contrário à essência da LRF que é justamente prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio (futuro) das contas públicas.
A19. Ausência do	Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

cumprimento de determinações de exercícios anteriores	análise, que o Município não cumpriu a determinação do item II, "c" do Acórdão 450/16-PLENO, referente ao processo nº 2273/16-TCER.

No Relatório Conclusivo, a Unidade Técnica entende que as evidências constatadas são suficientes e adequadas para emissão de proposta de Parecer Prévio:

8.1.5. Parecer Prévio

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas do Chefe do Executivo Municipal, atinentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Neuri Carlos Persch, não estão em condições de serem aprovadas pela Câmara Municipal.

8.1.5.1. Opinião sobre o Balanço Geral do Município

As demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, exceto pelas situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

8.1.5.2. Opinião sobre o relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2016, devido à relevância das situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, demonstra que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

8.2. Fundamentação do Parecer Prévio

8.2.1. Fundamentos para a opinião modificada sobre o Balanço Geral do Município

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral do Município consta no Capítulo 2 do Relatório sobre as Contas. A seguir estão elencadas as distorções identificadas no exame efetuado sobre as demonstrações contábeis consolidadas:

i. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;
ii. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;
iii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa no valor R$ 150.145,30;
iv. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;
v. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53; e
vi. Inconsistência das informações contábeis.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

8.2.2. Fundamentos para a opinião modificada acerca do relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada no relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal consta nos capítulos 3 do Relatório sobre as Contas do Chefe do Executivo Municipal. A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião modificada:

viii. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, e 42 da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016 e, ainda, de parte destas obrigações sem cobertura financeira serem contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato;

ix. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R$102.662,50;

x. Infringência ao disposto nos art. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

xi. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

xii. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

xiii. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13 - PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

xiv. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 0397/2017-GPGMPC, *opina pela emissão de PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO das contas anuais do Poder Executivo do Município de Ministro Andreazza, exercício de 2016, de responsabilidade do então Prefeito Neuri Carlos Persh, falecido em 04.01.2017, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 49 do Regimento Interno dessa Corte, em razão das seguintes infringências remanescentes, notadamente em função do déficit financeiro por fontes de recursos, da extrapolação das despesas com pessoal sem recondução em prazo hábil e do aumento injustificado das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato:*

A1. Inconsistência das informações contábeis: a) Divergência de R$ 34.661,93 entre o saldo apurado da conta Caixa e Equivalente de Caixa (R$ 2.209.958,33) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R$ 2.244.620,26); b) Divergência no valor de R$ -34.661,93 entre o resultado financeiro apurado (R$ -1.419.427,50) e o resultado financeiro demonstrado no Balanço Financeiro (R$ -1.384.765,57); c) Divergência de R$ 34.661,89 entre a saldo de caixa final do Balanço Patrimonial (R$ 2.244.60,26) e o saldo final de Caixa demonstrado na Demonstração dos Fluxos de Caixa (R$ 2.209.958,37); d) Divergência no valor de R$ 41.577,63entre o saldo apurado para a Dívida Ativa (R$ 584.084,66) e o valor evidenciado com saldo final da Dívida Ativa constante das Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial (R$ 625.662,29); e e) Divergência no valor de R$ 138.765,31 entre o saldo apurado da conta "Resultados Acumulados" (R$ 40.278.069,80) e o valor demonstrado no Balanço Patrimonial (R$ 40.416.835,11).

A2. Subavaliação da receita orçamentária, subavaliação no valor R$ 38.628,38 das receitas orçamentárias, em razão da divergência entre as informações evidenciadas pela Administração e o valor consultado no site do Banco do Brasil.

A3. Superavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa, no valor de R$ 34.765,03, em razão de registro contábil com valor inferior ao obtido na circularização bancária e respectivas conciliações apresentadas, não sendo as contrarrazões suficientes para descaracterização da situação encontrada.

A4. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa, no valor R$ 150.145,30, em razão da inexistência de estimativa de perdas por não recebimento de créditos inscritos em Dívida Ativa, não elididas pelas contrarrazões apresentadas.

A5. Superavaliação do saldo da conta Estoques, no valor de R$ 1.070,82, em razão do registro a maior no saldo da conta Estoque no Balanço Patrimonial, não sendo capazes de elidir pelas contrarrazões apresentadas.

A6. Superavaliação do saldo da Conta do Imobilizado, no valor R$ 138.765,31, em razão do registro a maior no saldo da conta Imobilizado no Balanço Patrimonial, não sendo capazes de sanar pelas contrarrazões apresentadas.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A7. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios, no valor de R$ 16.047,00 em razão de registro contábil inferior ao devido com dívida de precatórios do regime geral, não sendo os esclarecimentos dos responsáveis suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

A8. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo, no montante de R$ 123.374,53 em razão de despesas de pessoal não contabilizadas.

A9. Baixa efetividade da arrecadação de receitas tributárias, considerando que as deficiências identificadas representam risco à efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Município, requerendo da Administração adoção de medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do dispositivo.

A10. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) , vez que os setores encarregados da política orçamentária não estão devidamente estruturados de maneira a atender plenamente os requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento, bem como, mitigar riscos na elaboração, execução, revisão e acompanhamento destas peças orçamentárias.

A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais, relativos aos controles constituídos sobre abertura dos créditos adicionais:

a) inexistência de diretrizes/rotinas previamente estabelecidas para abertura dos créditos adicionais;

b) ausência de definição de metodologia da demonstração das fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais;

c) ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Relativos ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais para abertura dos créditos adicionais:

a) abertura de crédito adicional sem a devida classificação, referente ao decreto nº 3665/16 (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64);

b) abertura de crédito adicional sem indicação da finalidade, referente aos decretos 3565/16; 3542/16; 3666/16; 3639/16. (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64);

c) abertura de crédito adicional sem exposição de justificativa, referente aos decretos 3565/16; 3542/16; 3544/16. (art. 43 da Lei nº 4.320/64);

A12. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações, identificada nas fontes vinculadas, que perfaz o total de R$ 226.202,58, assim distribuída: PNATE (R$ 13.862,71, outros convênios da União (R$ 85.900,81), Outros Convênios do Estado (R$ 7.706,97), convênios da União – Saúde (R$ 2.676,12), Programa de Atendimento integral da família (R$ 123,80), Salário Educação (R$ 26.842,69), Pré-escola – despesas custeadas pelo FUNDEB (R$ 9.421,74), Creche – Despesas custeadas com recursos do FUNDEB (R$ 8.004,43) e Educação de jovens e adultos (R$ 4.945,60);

A13. Não atingimento da meta de Resultado Nominal, que foi prevista no total de - R$ 164.492,75), cujo resultado alcançado foi de R$ 1.171.507,49;

A14. Não atingimento da meta de resultado primário, prevista no valor de R$ 328.000,00), inconsistente com o resultado alcançado que foi de - R$ 270.271,41;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A15. Divergência no saldo financeiro do Fundeb, em razão da divergência de R$13.412,62 no saldo financeiro das contas apurado em 31.12.2016, originada do expurgo do computo de aplicação dos pagamentos efetuados por meio de contas bancárias distintas ao fundo;

A16. Despesas com pessoal proporcional a 58,36% da RCL, portanto, acima do limite máximo permitido pela LRF para as despesas com pessoal e, especialmente, porque não retornou no prazo estabelecido na LFR;

A17. Aumento injustificado de despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato, possivelmente pela nomeação de servidores no período defeso;

A18. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores Município, pelo não cumprimento da determinação do item II, "c" do Acórdão 450/16-PLENO, referente ao processo nº 2273/16-TCER.

Por conseguinte, ratificam-se, in totum, as sugestões e determinações sugeridas pelo corpo técnico às fls. 1928-1931, acrescendo a elas as seguintes determinações:

I - Ao controle externo da Corte, para que realize a correta análise à luz do art. 42 da LRF, fazendo a clara indicação do valor do desequilíbrio de cada fonte, bem como que a insuficiência financeira (também de cada fonte) foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato;

II - À Administração:

a) 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;

b) observe os limites de despesas com pessoal e, caso extrapole, obedeça aos prazos concedidos para a recondução ao limite legal, sob pena de reprovação das contas subsequentes;

c) adote medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do citado dispositivo.

9. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas deverá expressar se as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal representam adequadamente a situação financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro do exercício encerrado, bem como o cumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis à Governança Municipal.

A fundamentação deste voto está organizada em quatro partes: I. Avaliação da auditoria do Balanço Geral do Município – BGM (QA1); II. Avaliação da execução orçamentária e financeira

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

(QA2); III. Avaliação de Controles Administrativos e o Desempenho da Governança Municipal; e IV. Conclusão.

Nas duas primeiras partes, são examinadas a opinião final da Unidade Técnica a respeito das questões de auditoria definidas, para expressar entendimento sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo municipal e o cumprimento das normas aplicáveis à governança municipal quanto à execução do orçamento e à gestão fiscal.

Na terceira parte, realiza-se a avaliação da necessidade de aprimoramento dos controles administrativos e do desempenho da governança municipal no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores gerenciais monitorados. E, finalmente, na conclusão, faz-se a proposição do Parecer Prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas.

O novo padrão de Relatório Conclusivo da Unidade Técnica (Relatório e Proposta de Parecer Prévio) possui perfil de documento gerencial. Ele contém a opinião técnica sobre o BGM e a conformidade da execução do orçamento e apresenta os indicadores gerenciais mais relevantes para a tomada de decisão dos órgãos de governança municipal, do Tribunal de Contas e demais usuários dessas informações.

Em virtude dos novos padrões de comunicação da análise das contas, este voto examinará os achados e emitirá avaliação (juízo de valor) acerca da informação técnica produzida pela Unidade Instrutiva.

Considerações do Relator acerca da Auditoria do Balanço Geral do Município (QA1)

10. O escopo da auditoria contábil ou financeira é aumentar a confiabilidade acerca do Balanço Geral Municipal, com vistas a verificar se as demonstrações contábeis consolidadas, publicadas e encaminhadas sob a responsabilidade da Governança Executiva Municipal, refletem a situação patrimonial e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do Município no exercício, conforme expressado na Questão de Auditoria QA1:

> QA1. O Balanço Geral do Município (BGM) reflete, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados patrimoniais de 2016?

11. Os trabalhos de auditoria financeira observam os padrões definidos na Resolução n. 234/2017 (Manual de Auditoria Financeira) e são desenvolvidos para obter segurança razoável (nível de risco aceitável) de que as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal estão livres de distorções materialmente relevantes e não generalizadas. A metodologia de abordagem de risco segue, com as necessárias modificações, normas internacionais de auditoria e o modelo de auditoria já adotado pelo Tribunal de Contas da União na verificação independente da confiabilidade do Balanço Geral da União (Acórdão n. 2464/2016 – TCU – Plenário).

12. Em função das limitações de extensão (complexidade e quantidade de elementos a serem auditados) e natureza da fiscalização (periodicidade definida e prazo pré-determinado), constitui-se trabalho de asseguração limitada. Essa foi, aliás, a natureza reconhecida pelo TCU no acórdão mencionado. A lógica da metodologia é que certificação, de nível mais analítico, de partes de maior

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

importância (por relevância, materialidade ou risco) proporcione risco aceitável para a manifestação de opinião de que as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes.

13. Considera-se que uma distorção é materialmente relevante (quantitativa ou qualitativamente) para efeito de modificação da opinião sobre o BGM se a sua omissão ou distorção puder influenciar tomadores de decisões e os usuários das demonstrações contábeis consolidadas: cidadãos, parlamentares, responsáveis pela governança municipal, órgãos de controle e outros. As distorções possuem efeitos generalizados quando: não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos; ou, mesmo restritos, representam parcela substancial das demonstrações financeiras; ou são fundamentais ao entendimento das demonstrações financeiras.

14. A sucinta explanação contida no Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) é bastante ilustrativa (TC 030.786/2015-0) a respeito da natureza dos trabalhos:

> 43. No contexto das normas internacionais há dois tipos de trabalhos de asseguração: asseguração razoável e asseguração limitada. O objetivo de ambos os trabalhos é aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários. As auditorias de demonstrações financeiras são definidas como trabalhos de asseguração. Mas há uma diferença entre asseguração razoável e limitada. Essa diferença reside basicamente no nível de segurança sobre a fidedignidade das informações financeiras fornecidas pelo auditor.
>
> 44. Na asseguração razoável o auditor transmite, por meio de uma opinião, uma segurança alta, não absoluta, de que o objeto auditado está ou não em conformidade com todos os aspectos relevantes de uma estrutura de relatório financeiro aplicável. Nesse caso, auditoria deve seguir um rito metodológico rígido para que seja possível emitir uma opinião com alto grau de segurança sobre se as demonstrações contêm ou não distorções.
>
> 45. Na asseguração limitada o auditor visa fornecer uma segurança significativa para os usuários de que objeto auditado está ou não em conformidade, entretanto é uma segurança menor do que aquela fornecida no trabalho de asseguração razoável. Ao fornecer uma asseguração limitada, por meio de uma conclusão, o auditor afirma que nada veio ao seu conhecimento para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Vale ressalvar que o rito metodológico nesse tipo de trabalho é bem mais limitado (procedimentos analíticos e indagações) em comparação com aqueles necessários à emissão de uma opinião com segurança razoável.
>
> 46. A comunicação dos resultados de ambos os trabalhos é bastante padronizada e há quatro formas possíveis de expressá-la nos trabalhos de asseguração limitada: conclusão sem ressalvas (ou seja, sem modificação), conclusão com ressalva, conclusão adversa e abstenção de conclusão (as três últimas são conclusões modificadas). Já nas auditorias de asseguração razoável a comunicação chama-se "opinião" e não "conclusão".
>
> 47. A conclusão sem ressalvas ocorrerá somente quando o auditor concluir que nenhum fato chegou ao seu conhecimento que o leve a acreditar que as demonstrações contábeis não foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável. A conclusão com ressalva ocorrerá quando o auditor concluir que os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes, mas não estão disseminados ou generalizados nas demonstrações

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

contábeis, enquanto a conclusão adversa ocorrerá quando os efeitos do assunto que deu origem à modificação são relevantes e estão disseminados nas demonstrações contábeis. Por fim, o auditor deve se abster de apresentar conclusão se concluir que os possíveis efeitos das distorções não detectadas (ou não quantificadas) sobre as demonstrações contábeis podem ser relevantes e podem estar disseminadas pelas referidas demonstrações.

15. **Avaliação da opinião final da Unidade Técnica**. A Unidade Técnica, fundada nos testes de auditoria e exame das contrarrazões, emitiu opinião com ressalva (modificada) com relação à adequação das demonstrações contábeis consolidadas do Município, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa.

16. As seguintes ocorrências motivaram a opinião com ressalva, da Unidade Técnica, sobre a auditoria do Balanço Geral do Município (Relatório e Proposta de Parecer Prévio):

i. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;
ii. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;
iii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa no valor R$150.145,30;
iv. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;
v. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53; e
vi. Inconsistência das Informações Contábeis;

As conclusões da Unidade Técnica encontram-se lastreadas nas evidências indicadas no Relatório de Auditoria. As contrarrazões prestadas pela Administração, ainda que parcialmente acolhidas pela Unidade Técnica, não foram suficientes para justificar as ocorrências, pelas razões detalhadamente descritas no Relatório de Análise de Defesa (Achados A1, A2, A3, A4 e A7)[2]. A descrição da situação encontrada, os procedimentos de auditoria e os fundamentos que motivaram opinião modificada encontram-se descritos no Relatório Conclusivo (Seção 2.2).

No Relatório Conclusivo, a Unidade Técnica considerou que o ato de não contabilizar despesa com pessoal (despesa liquidada), teve como efeito a subavaliação das obrigações financeiras no montante de R$ 123.374,53 (Achado A8). A Administração afirmou que "*Em relação ao valor de R$ 484.244,23 referente à Despesa com Pessoal, está contabilizado o valor de R$ 360.869,73, na conta 2.1.1.1.1.01.01 - SALÁRIOS, REMUNERAÇÕES E BENEFÍCIOS. Salienta-se que ocorreu um equívoco na contabilidade ficando portando sem ser registrado o valor de R$ 123.374,53, e que a Administração adotará as providências para corrigir tal equívoco, para que o Setor Contábil faça o devido registro de Reconhecimento de Passivo*".

Segundo o Relatório de Análise de Defesa, "*Nesse caso, trata-se de despesa efetivamente realizada no exercício de 2016 e que deveria ter sido registrada em cumprimento ao princípio da competência. Além disso, o registro dessa despesa no exercício de 2017 contraria o princípio da*

[2] Em determinadas situações, nas contrarrazões apresentadas, a Administração tem corroborado as inconsistências constatadas pela Unidade Instrutiva.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

anualidade do orçamento, eis que se trata de despesa autorizada e incorrida no exercício de 2016, sendo contabilizada em 2017. Nesse sentido, entende-se pela permanência do apontamento em relação à inconsistência nos balanços do exercício de 2016". Com efeito, a relevância da impropriedade está relacionada a subavaliação do passivo e a desconformidade nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, em razão da insuficiência dos controles internos.

Conclusão do Relator acerca do Balanço Geral do Município. Os testes de consistência nos demonstrativos contábeis do Município (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial; Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa), com exceção das distorções constatadas na análise técnica, representam adequadamente a situação patrimonial, financeira e orçamentária. A auditoria no Balanço Geral do Município registrou desconformidade, nas contas do ativo e do passivo, no montante de R$ 394.637,93, o que representa menos de 1% do patrimônio líquido, evidenciando a baixa materialidade das distorções.

17. Com base nas evidências obtidas e nos esclarecimentos prestados pela Administração, convergimos com a Unidade Instrutiva a respeito dos resultados da auditoria financeira, sendo procedentes as seguintes ocorrências que afetam a adequação do Balanço Geral do Município:

i. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;
ii. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;
iii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa no valor R$150.145,30;
iv. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;
v. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53; e
vi. Inconsistência das Informações Contábeis;

18. As ocorrências mencionadas nos itens I, III e V representam distorções quantificáveis nas contas do Ativo e da VPA (Variação Patrimonial Aumentativa) registradas nas demonstrações contábeis consolidadas, ou seja, diferenças "entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas".

19. A relevância, em auditoria financeira, significa que a distorção afeta o bastante para influenciar ou mudar decisões (gerenciais, financeiras ou administrativas) de uma pessoa bem informada que tem interesse ou necessita utilizar aquela informação (sociedade civil, instâncias de governança municipal, órgãos de controle, etc.). Distorções relevantes na contabilidade pública podem contribuir para decisões ruinosas aos interesses da entidade municipal e da sociedade ou ocultar o descumprimento a normas legais e regulamentares aplicáveis à governança municipal com relação à execução do orçamento e às finanças públicas.

20. A despeito da subavaliação do passivo a curto prazo, no valor de R$ 123.374,53 (Achado A8), os efeitos da distorção não são relevantes, em função da baixa materialidade. Ela não prejudica o entendimento de elementos fundamentais das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança municipal. A causa provável indicada para a distorção

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

mencionada são erros da Administração e deficiências dos controles administrativos. A Administração deverá envidar esforços para a melhoria dos controles sobre os procedimentos contábeis, cuja inexistência/ineficácia representa riscos operacionais (perdas e ineficiência no uso de recursos ocasionadas por processos internos deficientes) e risco de comunicação (diminuição da confiabilidade das demonstrações contábeis).

21. Conclui-se, com base nas questões de auditoria e testes, que as demonstrações contábeis consolidadas do Município representam, com nível de segurança razoável, a situação patrimonial e os resultados orçamentário e patrimonial relativos ao exercício encerrado, ressalvadas as distorções identificadas na auditoria do Balanço Geral do Município.

CONSIDERAÇÕES DO RELATOR ACERCA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (QA2)

22. Baseado nos resultados da auditoria, nos esclarecimentos prestados pela Administração Municipal e na opinião do Ministério Público de Contas, este exame objetiva avaliar o atendimento de relevantes normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao planejamento, execução e controle do orçamento municipal e das finanças públicas, bem como as deficiências constatadas nos testes de controles administrativos, com vistas a promover melhorias gerenciais, conforme a seguinte Questão de Auditoria:

> QA2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

A Questão de Auditoria QA2 contemplou avaliações de controle relacionados à Administração Tributária, cobrança da Dívida Ativa e Sistema de Planejamento, bem como testes atinentes a: i) execução e alterações do orçamento; ii) equilíbrio orçamentário-financeiro; iii) metas fiscais; iv) limite de Despesa Total com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida; v) vedações fiscais de final de mandato; vi) limite de repasses financeiros ao Poder Legislativo; vii) percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; viii) percentual mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica; ix) percentual mínimo de aplicação de recursos na Saúde; e x) cumprimento das determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas nas Contas de Governo dos exercícios anteriores

A Unidade Técnica emitiu opinião final adversa a respeito da execução do orçamento em função dos seguintes achados de auditoria:

i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, e 42 da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016 e, ainda, de parte destas obrigações sem cobertura financeira serem contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato;

ii. Infringência ao disposto nos artigos 2º, 35 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, em face das falhas no cancelamento de empenhos decorrentes de anulação de dotação orçamentária de despesas já liquidada, sem justificativa e com prazo de execução vigente, cujos efeitos são a subavaliação dos passivos financeiros no montante R$ 102.662,50;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

iii. Infringência ao disposto nos arts. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

iv. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

iv. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

v. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

vi. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

Passemos aos exames dos achados.

Achado A13. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações. A equipe de auditoria constatou déficit financeiro no valor de R$ 2.955.051,16, o qual foi influenciado por recursos de convênios não repassados na monta de R$ 3.692.955,62. Ademais, apurou insuficiência financeira em algumas fontes de recursos vinculados, na quantia de R$ 226.202,58, sem haver cobertura suficiente da fonte de recurso não vinculada. Por fim, a Unidade Técnica identificou que parte das obrigações foram contraídas sem suporte financeiro nos dois últimos quadrimestres do final do mandado, contrariando o art. 42 da LRF.

Os jurisdicionados reprovaram o fato do Controle Externo ter inserido o valor dos empenhos cancelados na apuração do resultado financeiro, posto que, segundo eles, já foi justificado no Achado A8. Arguiram, também, que "*a maior parte do Déficit Financeiro apresentado trata-se de empenhos de recursos vinculados. São valores que não dependem da vontade do gestor quando a realização da*

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

receita, por se tratar de convênios. A liberação do recurso depende do Governo Federal e Estadual, conforme o caso". Por fim, afirmaram que, no 1º e 2º quadrimestres, o Controle Interno alertou ao Prefeito a respeito do cumprimento do art. 42 da LRF.

Após as contrarrazões apresentadas, o Corpo Técnico apresentou a seguinte situação:

Análise dos esclarecimentos:

Em virtude das alterações dos valores inicialmente apontados como "superavaliação do ativo" e "subavaliação do passivo", face aos esclarecimentos apresentados, e considerando o TC-38, segue abaixo memória de cálculo da situação encontrada evidenciando o resultado apresentados pela Administração.

Tabela - Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	1.688.487,67	556.132,59	2.244.620,26
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	44.684,50	0,00	44.684,50
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	180.798,02	18.454,11	199.252,13
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	3.974.202,68	211,80	3.974.414,48
Demais Obrigações Financeiras (e)	0,00	470.029,42	470.029,42
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	-2.511.197,53	67.437,26	-2.443.760,27
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	195.734,34	54.633,34	250.367,68
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	-2.706.931,87	12.803,92	-2.694.127,95
Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i)	3.692.955,62		3.692.955,62
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (j)		0,00	0,00
Subavaliação das obrigações financeiras (k)		102.662,50	102.662,50
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h + i - j - k)	**986.023,75**	**-89.858,58**	**896.165,17**

Fonte: Sigap Gestão Fiscal e Análise Técnica

Cabe destacar que não foram apresentadas justificativas em relação ao déficit em algumas fontes de recursos vinculadas sem cobertura suficiente da fonte não vinculada totalizando R$ 226.202,58, conforme detalhado a seguir:

Identificação dos recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Resultado da Disponibilidade	Convênios Não Repassados	Superávit ou Déficit por fonte
PNATE - PROGRAMA DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR	245,49	14.108,20	-13.862,71		-13.862,71
OUTROS CONVENIOS DA UNIAO (NAO REL A EDUCACAO/SAUDE)	129.740,09	366.765,90	-237.025,81	151.125,00	-85.900,81

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

OUTROS CONVENIOS DO ESTADO (NAO REL A EDUC/SAUDE)	18.977,23	26.684,20	-7.706,97		-7.706,97
COSIP - CONTRIBUICAO PARA CUSTEIO DE ILUMINACAO PUBLICA	62,88	2.739,00	-2.676,12		-2.676,12
CONVENIOS DA UNIAO - SAUDE	8.242,26	3.616.790,59	-3.608.548,33	3.541.830,62	-66.717,71
PROGRAMA DE ATENDIEMNTO INTEGRAL A FAMÍLIA	0	123,80	-123,80		-123,80
SALARIO EDUCACAO	1.587,15	28.429,84	-26.842,69		-26.842,69
PRÉ-ESCOLA - DESPESAS CUSTEADAS C/ REC. DO FUNDEB	0	9.421,74	-9.421,74		-9.421,74
CRECHE - DESP. CUSTEADAS COM RECURSOS DO FUNDEB	0	8.004,43	-8.004,43		-8.004,43
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	0	4.945,60	-4.945,60		-4.945,60
TOTAL	**158.855,1**	**4.078.013,30**	**-3.919.158,2**	**3.692.955,62**	**-226.202,58**

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo - SIGAP Gestão Fiscal

> *Ressalte ainda que também não foram apresentadas justificativas em relação à parte das obrigações sem cobertura financeira decorrente de fatos geradores praticados nos últimos dois quadrimestres do mandato, desta forma, também infringindo as disposições do Art. 42 da LRF, conforme já evidenciado por meio da Relação de empenhos por fonte de recursos - Últimos dois quadrimestres.*

De início, registre-se que em razão da ausência de documentação não ficou evidenciado que os empenhos foram cancelados indevidamente, consoante análise adiante. Dessa feita, o valor de R$ 102.662,50[3] não será diminuído da apuração do resultado financeiro do exercício.

Assim, a fonte de recursos não vinculados (livres) atingiu um superávit financeiro no valor de R$ 12.803,92[4]. Com efeito, tal superávit não é suficiente para custear o déficit financeiro dos recursos vinculados, na importância de R$ 226.202,58. Consoante jurisprudência desta Corte, o déficit financeiro apurado no exercício é causa de parecer contrário à aprovação das contas.

Com relação a suficiência financeira, o Ministério Público de Contas, por sua vez, apontou que "*não está cabalmente demonstrada a infringência ao art. 42 da LRF"*, haja vista que não há informações, como a identificação de despesas específicas e valores, a indicar que *"a insuficiência financeira de cada fonte foi originada nos dois últimos quadrimestres do mandato*".

O procedimento-padrão de auditoria definido pela Unidade Instrutiva para obtenção da evidência consistiu na solicitação da relação de empenhos das fontes de recursos que não possuíam disponibilidade financeira para identificar se houve empenhos praticados nos dois últimos quadrimestres do exercício (a partir de 01/05 a 31/12), ordenando-os cronologicamente.

O Parquet de Contas ressalta a necessidade de se identificar quais despesas teriam causado a insuficiência financeira e se a obrigação "contratada no período de 01.05 a 31.12 do último ano de mandato, identificando o quantum do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso". Penso, com a devida vênia, que a relação de empenhos trazida pela Unidade Instrutiva é suficiente para prover essas informações, já que há a identificação da fonte de recursos de cada empenho e da data da sua emissão (organizada cronologicamente).

Com relação à identificação do "*quantum do déficit por fonte foi gerado dentro do período defeso*", penso que tal informação não é imprescindível para comprovar a infringência ao art. 42 da

[3] Refere-se ao valor dos supostos empenhos cancelados indevidamente, apontado pela Equipe de Auditoria.
[4] R$ 12.803,92 = R$ 102.662,50 – R$ 89.858,58

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

LRF, haja vista que algumas obrigações são, parcial ou totalmente, assumidas com base na expectativa de recebimento de recursos (fluxo de caixa) (a exemplo do empenho das parcelas de uma obra). Mesmo despesas empenhadas no primeiro quadrimestre podem ser custeadas com recursos que ingressaram nos quadrimestres seguintes. Do mesmo modo, despesas empenhadas no segundo quadrimestre do último ano de mandato podem ser custeadas com recursos que ingressarem até o final do exercício.

A evidenciação da disponibilidade de caixa e das obrigações de curto prazo, **durante a execução financeira,** constitui um **controle preventivo** que a Administração deve considerar ao assumir **novas obrigações**. Mas, a caracterização da infringência ao art. 42 da LRF somente poderá ser definitivamente apurada ao final do exercício (e não estaticamente a cada quadrimestre, já que as despesas assumidas ao longo do exercício são planejadas e executadas, na realidade, com base em eventos futuros de receitas, ou seja, com base no fluxo de caixa presente e futuro do último ano de mandato).

Para alcançar o cumprimento do controle fiscal do equilíbrio intertemporal entre os mandatos, conforme consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o *"controle da disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato*", porquanto a gestão fiscal responsável pressupõe controles preventivos (ação planejada e transparente) para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, parágrafo único, da LRF). O planejamento da execução financeira, especialmente no último ano de mandato, deve considerar os impactos futuros das decisões presentes em função da continuidade da gestão.

Dessa forma, no último ano de mandato, o gestor deve assumir obrigações considerando: a) a disponibilidade de caixa atual; b) a previsão de entrada de recursos até 31 de dezembro; e c) o pagamento das despesas e obrigações já assumidas ou que serão feitas por obrigações legais ao longo do exercício (como as despesas de natureza obrigatórias de natureza continuada). Ou seja, ao assumir novas obrigações discricionárias, ele deverá considerar, em todo o exercício, mas especialmente nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, não só a situação atual da disponibilidade líquida de caixa, mas o fluxo de caixa presente e futuro.

Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais orienta que "*o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um **fluxo de caixa** que levará em consideração 'os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício' (LRF, art. 42) e não apenas nos dois últimos quadrimestres'. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres**, deverão ser pagas até o final do ano** ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior*".

Dessa forma, a relação de despesas empenhadas e não pagas, ordenadas cronologicamente e com a identificação da correspondente fonte de recursos, permite avaliar se nos dois últimos quadrimestres (de 1º de maio e 31 de dezembro, período em que o controle do fluxo de caixa deve ser mais rigoroso para preservar o equilíbrio intertemporal entre os mandatos) foram contraídas novas obrigações nas fontes de recursos que, isoladas ou conjuntamente, não apresentaram disponibilidade de caixa suficiente na correspondente fonte de recursos. A constatação da emissão de novos empenhos (ou a assunção de novas obrigações) nos últimos quadrimestres indica que houve falha nos controles

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

de fluxo de caixa (planejamento e monitoramento) destinados à prevenção da insuficiência financeira durante toda a execução financeira do último ano de mandato.

Com efeito, o comando contido no art. 42 da LRF contém obrigação de resultado de equilíbrio intertemporal entre os mandados que veda a assunção de novas obrigações a curto prazo, nos últimos dois quadrimestres, que afete a liquidez da entidade (capacidade de pagamento). Penso que a metodologia-padrão adotada para a Unidade Instrutiva é adequada a obtenção de evidência quanto à violação ao art. 42 da LRF, uma vez que existe, a meu ver, várias maneiras de evidenciar se foram contraídas obrigações de despesa a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

No presente processo, todavia, julgo que houve equívoco na execução do procedimento de auditoria planejado, tendo em vista que o código de identificação da fonte de recursos constante da relação de empenhos encaminhada pela Administração, ao menos neste caso, não permite associar, com a devida certeza, os referidos empenhos com as fontes de recursos que não possuíam disponibilidade financeira, já que não há plena correspondência aos códigos constantes do Balanço Patrimonial.

Achado A12. **Empenhos cancelados indevidamente:** Com relação à suposta infringência ao disposto nos artigos 2º, 35, II e 60 da Lei nº 4.320/1964 e no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000, a equipe de auditoria constatou que os empenhos nºs. 367, 569, 72, 677, 761, 768, 789 e 790, no montante de R$ 102.662,50, foram cancelados indevidamente, em razão da ausência de justificativa.

A Administração argumentou, em síntese, que as anulações de empenhos ocorreram tendo em vista que: a empresa não cumpriu com os itens referidos no empenho; houve empenhos emitidos com valores acima da necessidade da Administração; aquisições com recurso federal, por meio de registro de preço, sem haver o recebimento total do recurso planejado. Ademais, acrescentaram que "*(...). Todos os processos solicitados foram apresentados para a Equipe de Auditoria, e neles consta a Comunicação Interna assinada por cada secretário. Segue em anexo também as anulações feitas, onde é mencionada a CI que nos dá o respaldo para tal anulação".*

Compulsando os autos, verifico que os empenhos (367, 569, 72, 677, 761, 768, 789 e 790) cuja anulação foi questionada pela Unidade Técnica, não estão adequadamente suportados em evidências porque não foram apresentados documentos (ou outra evidência) que sinalizasse que a despesa estava (no todo ou em parte) em fase de liquidação (tais como, notas fiscais, notas de liquidação de empenho, etc.), pendente do recebimento do objeto pela Administração ou no prazo de execução quando do encerramento do exercício, conforme ordem de serviço e cronograma físico-financeiro. Com isso, à mingua de evidências documentais que permitam o exame aprofundado da controvérsia, forçoso rejeitar o apontamento. De todo modo, em que pese não caracterizada a distorção, deverá a Administração melhorar seus processos internos, promovendo com clareza a motivação das anulações de empenhos.

Ademais, impositivo determinar à Secretaria Geral de Controla Externo que nas próximas prestações de contas junte as evidências relacionadas aos empenhos cancelamentos indevidos.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Achado A17. Despesa Total com Pessoal acima do limite máximo. O Corpo Técnico assegurou que o Poder Executivo despendeu com pessoal o montante de R$ 12.289.363,47[5], o equivalente a 58,36% da Receita Corrente Líquida (R$ 20.437.967,51). Verificou também que não foram atendidos os prazos de recondução (art. 23 da LRF), uma vez que o limite foi ultrapassado no 2º quadrimestre de 2015, e que ao cabo do exercício de 2016, tal limite continuou acima do limite máximo.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas divergiu do Corpo Técnico, referente ao percentual aplicado em despesa com pessoal, a saber:

> Ao examinar os argumentos de defesa, o corpo técnico opinou pela permanência da irregularidade da falha quanto à subavaliação do passivo exigível a curto prazo16, cujos eventos estavam relacionados às despesas com pessoal e ao cancelamento de empenhos. No entanto, o valor da falha, que inicialmente era de R$ 484.244,33, foi alterado para R$ 123.374,53, nos seguintes termos (fls. 1820):
>
> > Em relação à despesa de pessoal, conforme confirma os próprios defendentes, deixou de ser contabilizado o montante de R$ 123.374,53. Nesse caso, trata-se de despesa efetivamente realizada no exercício de 2016 e que deveria ter sido registrada em cumprimento ao princípio da competência. Além disso, o registro dessa despesa no exercício de 2017 contraria o princípio da anualidade do orçamento, eis que se trata de despesa autorizada e incorrida no exercício de 2016, sendo contabilizada em 2017. Nesse sentido, entende-se pela permanência do apontamento em relação à inconsistência nos balanços do exercício de 2016.
> >
> > **Conclusão:**
> >
> > Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que o passivo do município, demonstrado em 31/12/2016, apresentou subavaliação no montante de R$123.374,53 em razão de despesas de pessoal não contabilizadas. (grifei)
>
> Em que pese a unidade técnica ter afirmado que apenas o montante de R$ 123.374,23 não foi contabilizado no exercício, não realizou novo cálculo, no qual as despesas com pessoal seriam recompostas pelo valor efetivamente não contabilizado (R$ 123.374,23).
>
> Dessarte, considerando essa alteração, apresento quadro demonstrativo no qual acrescenta-se às despesas com pessoal apenas o valor que não fora contabilizado, a representar o total correto das despesas com pessoal e a proporção alcançada, que ainda extrapolou do limite legal estabelecido na LRF para tais despesas:

[5] Ressalte-se que tal valor está inserido a quantia de R$ 484.244,23, concernente a não realização de empenhos da folha de pagamento de dezembro de 2016 (subavaliação do passivo), consoante relatório técnico.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

	R$
Despesas com pessoal	12.289.363,47
(-) Valor considerado inicialmente como despesas com pessoal não contabilizadas	484.244,23
(+) Valor correto a ser considerado	123.374,53
Despesas com pessoal ajustada	11.928.493,77
RCL	20.437.967,51
Percentual	58,36%

Como se vê, o Município extrapolou no último quadrimestre do exercício de 2016 o limite de gastos para a despesa com pessoal, pois alcançou 58,36% da RCL, não tendo observado (desde o 2º quadrimestre de 2015) o prazo de recondução ao limite legal, estabelecido no art. 23 c/c 66, ambos da LRF.

Ante o exposto, corroboro o entendimento do Ministério Público de Contas pelas suas próprias razões.

O Controlador do Município assegura que "*vinha alertando ao Chefe do Poder Executivo Municipal e seus Secretários Municipais desde o Relatório do Controle Interno do Segundo Quadrimestre do Exercício Financeiro de 2015. Salienta-se que foi no Segundo Quadrimestre do Exercício de 2015 que o Poder Executivo Municipal extrapolou o limite máximo com despesas com pessoal estabelecido por Lei, ficando com o percentual de 57,75%, sendo que o Prefeito Municipal atestou ter tomado conhecimento desse relatório no dia 28 de setembro de 2015. (...) Como pode ser observado, há uma diferença no valor das despesas com pessoal apresentado pelo Poder Executivo Municipal e a Análise Técnica do Tribunal, que será sanada pela Administração*".

A Srª Ângela Maria Avancini Persch afirmou que não houve uma deliberação no aumento de despesa com pessoal, mas uma queda na arrecadação da receita. Acrescentou ainda que "*Os municípios de pequeno porte não possuem receitas próprias pujantes que possa sustentar despesas continuadas. A base da vida financeira do município são as transferências constitucionais e legais. Como a crise financeira tem afetado o país inteiro, ficou difícil ajustar uma despesa crescente a uma queda indiscriminada da receita, da qual destacamos a queda abrupta da participação no ICMS.* (...) *Requer que esta Corte de Contas, caso não acolha o pedido de improcedência da presente justificativa em razão do que preceitua o art. 66 da LRF, igualmente reconheça que o Município não descumpriu a legislação, senão por motivo de força maior, qual seja, a redução de recursos por razões externas.*

Ao final, a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas convergem que a procedência do achado é suficiente para ensejar a reprovação das contas, porquanto já se esgotou o prazo em dobro para a recondução ao limite legal.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Mesmo considerando o prazo duplicado para adequação das despesas em função da retração do PIB (totalizando 4 quadrimestres, sendo que 1/3 do excedente deve ser reduzido nos 2 primeiros quadrimestres, conforme artigo 66 da Lei Complementar federal nº. 101/2000)[6], a Unidade Técnica identificou que o Prefeito teria se omitido em reduzir 1/3 do valor excedente dentro do prazo legal (no caso, até abril de 2016, uma vez que o descumprimento foi identificado no 2º quadrimestre de 2015), bem como os 2/3 restantes para recondução até o final de dezembro de 2016.

Registre-se que, nos Relatórios de Gestão Fiscal, correspondentes ao 2º e ao 3º quadrimestres de 2015 e aos 1º, 2º, 3º quadrimestres de 2016, o Tribunal de Contas emitiu, respectivamente, **o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2015, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 21/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 142/2016 e o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 27/2017**, bem como expediu determinação na prestação de contas do exercício de 2015, ocasiões em que o Chefe do Poder Executivo foi cientificado quanto às restrições determinadas no artigo 22 da LRF, bem como quanto à necessidade de adoção das providências para conformação dos gastos ao limite legal.

Vê-se, portanto, que o Tribunal de Contas, exercendo a fiscalização concomitante dos gastos com pessoal, já vinha advertindo o responsável acerca da situação e das providências necessárias a serem tomadas. Mesmo, assim, julgo importante advertir o atual Chefe do Poder Executivo a envidar, caso ainda não o tenha feito, os esforços necessários a cumprir o teto de gastos com pessoal, como condição para cumprir a responsabilidade fiscal.

Achado A18. Aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. O Corpo Técnico acatou a justificativa dos defendentes quanto ao montante gasto com pessoal, no 1º semestre, de R$ 11.231.388,12, e não o valor de R$ 10.614.740,89 apurado pela equipe de auditoria. Dito isso, o Município, no 1º semestre, gastou com pessoal 55,57% de sua RCL (R$ 20.210.122,12), o correspondente a R$ 11.231.388,12, enquanto que no 2º semestre passou para 57,76%, o equivalente a R$ 11.805.119,24 da RCL (R$ 20.437.967,51).

De igual forma, o Ministério Público de Contas considerou o valor de R$ 123.374,53, para efeito de cumprimento do art. 21 da LRF, da seguinte maneira:

> A priori, considerando o valor de R$ 123.374,53, referente a despesas com pessoal do Poder Executivo, atinentes ao mês de dezembro de 2016, que não foram contabilizadas, faz-se necessário inseri-la, vez que faz parte das despesas referentes ao 2º semestre de 2016. Sendo assim, vejamos:

[6] *Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.*
§ 1o Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

2º semestre de 2016	R$
Despesas com pessoal	11.805.119,24
(+) Valor a ser considerado	123.374,53
Despesas com pessoal ajustada	11.928.493,77
RCL	20.437.967,51
Percentual	58,36%

Para melhor visualização, colaciono novel quadro demonstrativo do aumento das despesas com pessoal do Poder Executivo no fim do mandato:

Período	RCL	DTP	DTP x RCL
1º semestre	**20.210.122,12**	**11.231.388,12**	**55,57**
2º semestre	20.437.967,51	11.928.493,77	58,36
Aumento	227.845,39	697.105,65	2,79

Nessa senda, convirjo mais uma vez com a manifestação do MPC, em função da constatação da omissão no registro contábil de despesa com pessoal, no mês de dezembro de 2016, no valor de R$ 123.374,53, consoante declaração dos próprios jurisdicionados.

Os defendentes alegaram ainda que "*No que se refere ao 2° Semestre de 2016, o valor das despesas com pessoal atingiu o montante de R$ 11.805.119,24, no entanto, desse valor está computado no mês de janeiro de 2016 o valor de R$ 616.647,23 que é proveniente de Despesas de Exercícios Anteriores (Reconhecimento de Passivo-referente ao mês de dezembro de 2015), e que afetou o percentual do 2° Semestre. Salienta-se que se esse valor de R$ 616.647,23 estivesse sido empenhado em dezembro de 2015, não iria elevar as despesas com pessoal no 2° semestre de 2016, pois o período para a base de cálculo é de janeiro a dezembro de 2016*".

Andou bem o Corpo Técnico quando asseverou que *"não procede a exclusão de R$ 616.647,23 sob a alegação de se tratar de despesa de dezembro/2015 contabilizada em janeiro/2016, eis que o cálculo da despesa do semestre leva em consideração os últimos 12 meses"*.

Vê-se que houve um incremento tanto na Receita Corrente Líquida, como na despesa com pessoal, respectivamente, nos valores de R$ 227.845,39 e R$ 697,105,65, no período compreendido de 05 de julho a 31 de dezembro de 2016 (180 dias anteriores ao final do mandato do Prefeito). A defesa acostada aos autos encontra-se desacompanhada de documentos comprobatórios de que o aumento realizado advém das exceções admitidas na apuração do limite em exame, como exemplo, abono concedido aos professores do ensino fundamental, calamidade pública, crescimento vegetativo da

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

folha (anuênios, quinquênios, sexta-parte), revisão geral anual (art. 37, X, CF) derivada de lei anterior a 5 de julho de 2016, cumprimento de decisão judicial.

Considerando que houve o aumento da despesa com pessoal no período sob restrição, acompanhada também de um incremento na RCL, caberia ao gestor ter demonstrado que essa majoração decorreu de uma das exceções admissíveis. Como se omitiu, isto é, não explicou os fatores que resultaram no incremento aludido, forçosa a conclusão da ilicitude. De se registrar que cabe ao Tribunal de Contas a prova do incremento da despesa no período vedado – o que ocorreu – competindo ao gestor a prova de que o aumento, a despeito de coincidir com o período de vedação, foi hígido.

Interessante registrar que concretizada a ofensa ao art. 21, parágrafo único, o gestor estará sujeito às penalidades tipificadas na Lei nº 10.028/00 (Lei de 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 total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura".

Note-se que para o legislador essa ofensa é ainda mais grave que a omissão em reenquadrar ao limite a despesa com pessoal, capitulada como infração administrativa (art. 15 da lei 10.028/00), em relação a qual a posição da Corte é pacífica no sentido da irregularidade das contas (proc. nº 1128/11-TCER , proc. nº 1045/10-TCER). Se assim o é para o caso tido como infração administrativa, por muito mais motivo se aplica no caso do crime.

Diante do aludido, conclui-se que os fatos aqui apresentados são bastantes para inquinar as contas em apreço.

Achado A14. Não atingimento da meta de resultado nominal. A Administração previu na LDO como meta de resultado nominal uma redução na dívida de 164.492,75. Contudo, ao cabo do exercício de 2016 a meta de resultado nominal foi um incremento na dívida de R$ 1.171.507,49. Com isso, tal meta não foi atingida.

Achado A15. Não atingimento da meta de resultado primário. A meta de resultado primário estabelecida na LDO foi um superávit no valor de R$ 328.000,00, porém, ao final do último bimestre, o Município atingiu um déficit de R$ 270.271,41. Com efeito, a meta prevista não foi atingida.

As irregularidades evidenciam grave falha de planejamento e provável incompreensão pelo Poder Executivo da finalidade legal dessas obrigações. Aparentemente foram previstos resultados nominal e primário que não se coadunam com a efetiva necessidade do Município.

Trata-se de irregularidades que, embora graves, ainda se encontram disseminadas nos Municípios do Estado, apesar do esforço desta Corte em orientar e ensinar como proceder nessa questão.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A jurisprudência atual deste Tribunal se firmou no sentido de que, dada a carência técnica da maioria dos Municípios de Rondônia, nessa quadra essas irregularidades ainda não são suficientes para reprovar as contas.

Em homenagem a jurisprudência da Corte, concluo que essas irregularidades, por si sós, não devem ensejar a reprovação destas contas.

Achado 10. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quanto aos apontamentos supra, os responsáveis asseguraram que irão tomar as providências para a resolução desses Achados na próxima elaboração dos instrumentos de planejamento. Com efeito, impositivo determinar a Unidade Técnica que nas próximas prestações de contas do Município verifique o cumprimento dessas obrigações.

Achado A11. Não atendimento dos requisitos para abertura dos créditos adicionais: A documentação de auditoria não permite identificar, na amostra auditada, se houve a abertura de créditos adicionais sem a correspondente fonte de recursos disponíveis. A ausência de indicação da finalidade e da justificativa para abertura dos créditos adicionais caracteriza deficiência de controles na alteração do orçamento inicial.

Pode-se falar, pois, em risco de descumprimento aos artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 em função das deficiências de controles internos. O achado não configura inconformidade da governança, mas justifica determinações de melhorias nos processos de trabalho da Administração Municipal com vistas a mitigar o risco de futuras inconformidades**.**

Achado A19. Ausência do cumprimento de determinações de exercícios anteriores:

a) Divergência no saldo da dívida ativa.

Instados, os responsáveis alegaram o seguinte:

> *Quando do apontamento da diferença da Dívida Ativa em 2015, foi analisada a situação inserindo os Juros da Dívida Ativa no computo das baixas. Foi esclarecido na defesa que o procedimento correto não seria incluir os Juros da Dívida Ativa arrecadados em 2015 como*

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

parte da baixa da Dívida, uma vez que esta Municipalidade não havia feito a inscrição dos Juros em Dívida Ativa.

Durante o Exercício de 2016 a Administração lançou os juros em Dívida Ativa, o que não ocorria nos exercícios anteriores.

No Balanço Patrimonial existe sim a Nota Explicativa mencionando que nos anos anteriores a 2016 não era lançado os juros como parte da Dívida Ativa. Segue cópia do Balanço Patrimonial de 2016 em anexo.

A Unidade Técnica, no relatório de análise de defesa, rechaçou os argumentos apresentados pelos jurisdicionados, por entender que nos "esclarecimentos apresentados, verifica-se que o apontamento se deu em razão da ausência de evidenciação dos ajustes realizados no saldo da conta, enquanto que as Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial se resumiram em mencionar que *'o Município de Ministro Andreazza não inscrevia os valores de Juros de Dívida Ativa, portanto, não se deve considerar os valores recebidos de Juros como parte da baixa da dívida'."(*Destaques do original)

Sem delongas, divirjo da manifestação do Corpo Técnico em manter a impropriedade, em razão da Administração haver detectado a distorção e promovido a devida correção, evidenciando em nota explicativa. Ademais, verifica-se que tal divergência em dívida ativa, constatada em 2015, não mais persiste no exercício de 2016.

23. **Conclusão do Relator acerca da conformidade da execução orçamentária**. Os resultados da avaliação de conformidade da execução orçamentária e financeira encontram-se descritos na seção 3.1 do Relatório Conclusivo, cujos fundamentos integram as razões de decidir deste voto.

24. Com base nas evidências obtidas e nos esclarecimentos prestados pela Administração, convergimos parcialmente com a Unidade Instrutiva a respeito dos resultados da auditoria de conformidade, sendo procedentes as seguintes ocorrências:

i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

ii. Infringência ao disposto nos arts. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

iii. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

iv. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

v. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

vi. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

As inconformidades mencionadas nos itens i, ii e iii comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, o não atingimento dos resultados nominal e primário (item iv), segundo jurisprudência da Corte, não inquinam as contas. No tocante às ocorrências mencionadas nos itens v e vi, essas não configuram inconformidade da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. Com isso, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável, no futuro.

Conforme descrito na Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento, os exames revelaram que os instrumentos de planejamento, exceto em relação aos apontamentos referidos, estão em conformidade com os princípios constitucionais e legais; as alterações orçamentárias, exceto quanto as falhas apontadas, estão convergentes com o art. 167, incisos V e VI da CF e art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64; foram cumpridos os preceitos constitucionais e legais no que tange à educação (MDE, FUNDEB e na remuneração do magistério), à saúde e o repasse ao Poder Legislativo. Por outro lado, constatou-se desequilíbrio financeiro; gasto com pessoal acima do limite máximo. Além disso, foi identificada no teste aplicados evidência de descumprimento da regra fiscal de final de mandato (art. 21, parágrafo único, da LRF).

Por fim, serão apresentados os resultados de avaliação da conformidade constitucional e legal, e da gestão fiscal (Seção 3.1 do Relatório Conclusivo).

Tabela 3 – Resultados da Execução do Orçamento

Área	Especificação	Valor/limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual/Valor Aplicado	Situação
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências constitucionais	Art. 212 da CF	33,22%	Cumpriu

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

FUNDEB	Gasto com a remuneração dos profissionais do magistério	Mínimo de 60% dos Recursos do FUNDEB	Art. 60, XII dos ADCT e artgs. 21, § 2º e 22 da Lei nº 11.494/2007	87,09%	Cumpriu
Saúde	Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde	Mínimo de 15% da receita de impostos e transferências constitucionais	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/12	20,26%	Cumpriu
Poder Legislativo	Repasse ao Poder Legislativo Municipal	Até 7% da receita de impostos e transferências constitucionais do exercício anterior	Art. 29-A, I, da CF, nova redação EC nº 58/2009	6,85%	Cumpriu
Resultado Primário	Meta estabelecida na LDO	Meta prevista de superávit de R$ 328.000,00	Art. 4º, § 1º, da LRF	Déficit de R$ 270.271,41	Meta não atingida
Resultado Nominal	Meta estabelecida na LDO	Meta prevista de redução do estoque da dívida em R$ 164.492,75	Art. 4º, § 1º, da LRF	Aumento do estoque da dívida em R$ 1.171.507,49	Meta não atingida
Dívida Pública	Dívida Consolidada Líquida	Até 120% da RCL	Art. 3º, II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001	(-9,72%)	Cumpriu
Despesa com Pessoal	Despesa Total com Pessoal (Poder Exec.)	54% da RCL	Art. 20, III, da LRF	58,36%	Acima do Linde Máximo
Equilíbrio Financeiro	Resultado financeiro	Equilíbrio das contas públicas	Art. 1º, § 1º, da LRF	Déficit de R$ 226.772,82	Déficit
Final de Mandato	Despesa com pessoal	Vedado o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	Art. 21, parágrafo único, da LRF	Houve aumento de despesa com pessoal	Descumpriu
	Disponibilidade financeira	Vedado contrair despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiência financeira	Art. 42 da LRF	Sem evidências do Descumprimento	----

Fonte: Relatório e Proposta de Parecer Prévio da Unidade Técnica (Capítulo 3).

25. Pelo exposto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado pelo planejamento aprovado pelo Tribunal de Contas para o exercício, concluo que houve o descumprimento das regras de execução orçamentária e de responsabilidade fiscal, o que impõe a opinião adversa.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

CONSIDERAÇÕES DO RELATOR ACERCA DA AVALIAÇÃO DE CONTROLES ADMINISTRATIVOS E DO DESEMPENHO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL

26. O objetivo desta análise é a avaliação de controles administrativos e o desempenho da governança municipal no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores monitorados. Por meio de avaliações independentes acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (SCI) e do monitoramento e indução de boas práticas de gestão, o Tribunal de Contas deve: i) assegurar a responsabilidade das estruturas de governança em relação ao desempenho da gestão dos recursos públicos confiados aos entes governamentais; e ii) melhorar o grau de confiança acerca da informação prestada pela Administração à sociedade e seus representantes.

Os controles devem mitigar os riscos que possam impactar negativamente o alcance dos objetivos estabelecidos. Controles são quaisquer ações adotadas para oferecer proteção contra riscos para garantir o cumprimento de um objetivo. Risco é a possibilidade de evento que afete o alcance de objetivos da entidade. O Município, assim como todas as organizações, possui objetivos relacionados a: cumprimento da missão institucional (objetivos estratégicos), qualidade dos processos internos (objetivos operacionais), produção de informações confiáveis aos interessados nos resultados da organização (objetivos de comunicação) e aderência às leis e regulamentações (objetivos de conformidade).

Dessa forma, a estrutura de controles administrativos, no seu conjunto, é um processo projetado e realizado pela governança municipal e por todos os níveis para fornecer segurança razoável de alcance de objetivos relacionados à: i - cumprimento dos programas e políticas públicas (objetivos estratégicos); ii – eficácia e eficiência das operações internas (objetivos operacionais); iii - confiabilidade das informações (objetivos de comunicação); iv – cumprimento de leis e regulamentos (objetivos de conformidade).

Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. A qualidade dos controles internos influencia a entrega dos resultados esperados pelos cidadãos (efetividade), a prevenção de desvios e erros nos processos internos (eficácia e eficiência), assim como a garantia de informações oportunas, qualificadas e confiáveis acerca dos recursos confiados aos gestores públicos (transparência).

27. Controles inexistentes ou ineficazes elevam os riscos e constituem limitações aos trabalhos de auditoria. Neste ciclo de fiscalização, os procedimentos de auditoria buscaram aferir a existência de rotinas de controles internos na elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de planejamento (QA2.4), na cobrança da Dívida Ativa (QA2.3) e no cumprimento da efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do Município (QA2.2).

28. Subsidiam as contas examinadas os resultados da Auditoria de Acompanhamento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação, os resultados da Auditoria do serviço de transporte escolar (que resultou no primeiro ciclo de medição do Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE) e o monitoramento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (que auxilia a avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas, em sete setores: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos e Governança de Tecnologia da Informação), além dos indicadores de execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Análise dos achados de deficiências nos controles. Nos procedimentos de auditoria, foram constatadas as seguintes deficiências nas rotinas de planejamento e execução do orçamento (Seção 3.2.1 do Relatório Conclusivo):

i. Ausência de manualização, de forma a proporcionar a padronização e o conhecimento das rotinas de trabalho pelos servidores envolvidos na elaboração, execução e monitoramento dos Projetos do PPA, LDO e LOA, fixando condições necessárias para execução dos procedimentos, produtos e serviços executados pela Administração, organizando as normas referentes aos sistemas e processos executados pela Administração, facilitando a sua aplicação pelos servidores em suas atividades cotidianas, no que tange aos instrumentos de planejamento, documentando os procedimentos de trabalho em mapas de processos, permitindo que o domínio tecnológico destes processos permaneça com o Município;

ii. Ausência de mecanismos formais de comunicações internas, principalmente no que diz respeito aos processos de trabalho relativos às áreas de planejamento e gestão financeira. Esses mecanismos objetivam melhorar a comunicação entre os servidores, em especial, aqueles envolvidos nas atividades de planejamento e gestão financeira com a finalidade de garantir o equilíbrio na execução orçamentária e financeira, de forma que a tomada de decisões ocorra tempestivamente;

iii. Ausência de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para o estabelecimento dos objetivos e metas da Administração nas peças orçamentárias, garantindo que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em diagnóstico realizado pela Administração;

iv. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA 2014/2017 e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Os relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

v. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios. Esses relatórios objetivam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, assim como fundamentar possível tomada de decisão por parte do gestor;

vi. Ausência de procedimentos formais (manuais ou eletrônicos), previamente estabelecidos, para abertura de créditos adicionais. Esses procedimentos formais têm como objetivo assegurar o cumprimento dos Arts. 43 a 46 da Lei 4.320/64;

vii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permite assegurar o cumprimento do Art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

viii. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa. Esses controles possibilitam

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

a identificação, de forma tempestiva, das alterações do orçamento, tanto de forma quantitativa, quanto qualitativa;

ix. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

x. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

xi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na avaliação de requisitos da Administração Tributária para viabilizar a capacidade operacional de arrecadação de tributos municipais (QA2.2), foram identificadas as seguintes ocorrências:

a) Deficiências de fiscais de tributos para a execução das atribuições;

b) Ausência de implantação da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e);

c) Ausência de legislação e planejamento quanto à fiscalização do ISSQN.

As medidas e recomendações sugeridas pela Unidade Instrutiva são:

Em decorrência das distorções, irregularidades e deficiências apontados no capítulo 2 e 3, propõe-se:

7.1. Alertar à Administração do Município de Ministro Andreazza acerca da possibilidade deste Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações do item 7.3.1 a 7.3.6, expedidas a seguir, com vistas à correção das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, não sejam implementadas (objeto de análise no item 2.2.1);

7.3. Determinar à Administração do Município de Ministro Andreazzaque adote, no prazo de 180 dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas ao longo do Relatório:

7.3.1. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à 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;

7.3.2. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

7.3.3. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa: (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

7.3.4. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

7.3.5. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de reconhecimento periódico das obrigações de curto e longo prazo, registrando tempestivamente, em observância ao princípio contábil da competência os valores a pagar oriundos de suas operações com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição do passivo exigível a curto e longo prazo de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

7.3.6. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

7.3.7. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

7.3.8. 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 CF/88;

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;

viii. Criar um 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 artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

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° 5.194/66.

7.3. Determinar à Administração do Município de Ministro Andreazza que determine à Controladoria Geral do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações deste Relatório, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

As instâncias internas de governança do Município realizam 3 funções básicas: **avaliação**, **direcionamento** e **monitoramento** do desempenho da gestão da entidade. Dentre outras atribuições, elas são responsáveis por: a) *definir ou avaliar a estratégia e as políticas*; b) *monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados*; c) gerenciar riscos estratégicos, estabelecendo controles internos; d) promover accountability e transparência e envolver as partes interessadas, "*garantindo que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal [sociedade, cidadãos e usuários de serviços] e agente [administração]*" (Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

Os controles devem assegurar margem razoável de segurança quanto à eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade e disponibilidade das informações (para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de transparência e prestação de contas), bem como a conformidade a leis, regulamentos internos e procedimentos organizacionais. Na avaliação dos controles de planejamento e execução orçamentária (QA2.4), o Município foi classificado com nível mediano de aderência (PT 02 – Questionário), em função da inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias. O achado evidencia fragilidades na *institucionalização formal* (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios da Governança Municipal que representam risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas.

Os controles preventivos recomendados pela Unidade Instrutiva, oriundos desta primeira auditoria, são essenciais para fortalecer a *capacidade* de desempenho da governança municipal (direcionamento, avaliação e monitoramento).

Foi constatado que os objetivos, prioridades e metas não são baseados em diagnóstico formal de necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, o que dificulta a formulação de políticas adequadas ao contexto local. A deficiência prejudica a **avaliação** do ambiente e dos cenários e o **direcionamento** (alinhamento) das estruturas e recursos municipais às necessidades das partes interessadas (sociedade, cidadãos e usuários de serviços). Demais, foi constatado que não houve audiências públicas durante o processo de elaboração do PPA, em detrimento do disposto no Art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que compromete a **transparência** da governança legalmente exigida (PT 02 – Questionário).

As receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Orçamentária do exercício não contempla o Anexo do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Essas inconformidades prejudicam a **avaliação** e **monitoramento** de riscos fiscais no curso do exercício.

Foram constatados, com relação aos processos de **avaliação e monitoramento**, a inexistência de relatórios periódicos de avaliação do cumprimento dos objetivos e metas (PT 02 – Questionário). O acompanhamento da execução da estratégia, dos principais indicadores e do desempenho da organização constituem uma das principais responsabilidades da governança municipal. Avaliação é

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

"*análise sistemática de processos ou de resultados, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento*" (Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. TCU. 2014). Além de prover aos cidadãos e órgãos de controle dados e informações de maior qualidade (**transparência**), esses mecanismos e processos possibilitam a identificação oportuna de desvios acerca do alcance das metas (**gestão de riscos estratégicos**).

Ademais, a estrutura de controles internos (conjunto de estruturas organizacionais, regras e procedimentos de controle inseridos nos diversos sistemas administrativos e executados ao longo de toda a estrutura organizacional) não responde adequadamente aos riscos de possíveis inconformidades na execução orçamentária. A Administração declarou não possuir rotinas formais destinadas a mitigar os riscos de descumprimento de normas de gestão fiscal e de execução orçamentária, o que pode comprometer exercícios futuros (PT 02 – Questionário).

Pelo exposto, a ausência de procedimentos institucionalizados de elaboração, execução e monitoramento dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) concorre para que o risco de que tais deficiências e inconformidades ocorram nos próximos ciclos orçamentários. Dentre as determinações sugeridas, reputo oportuno incluir expressamente como requisito de elaboração do manual de procedimentos orçamentários que sejam estabelecidos rotinas e procedimentos para definição de objetivos e metas nas peças orçamentárias, com realização de audiências públicas e de diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município, para garantir que os programas de governo estabelecidos nas peças orçamentárias estejam fundamentados em participação da sociedade civil e diagnóstico formal realizado pela Administração durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Na avaliação da Administração Tributária (QA2.2) e dos controles da cobrança da Dívida Ativa (QA2.3), constatou a Unidade Instrutiva que "*as rotinas implementadas são suficientes para a cobrança da dívida ativa*",. Mas, as estruturas e processos internos relacionados à Administração Tributária (arrecadação) mostraram-se deficientes (deficiência de fiscais de tributo, inexiste Nota fiscal Eletrônica e ausência de legislação quanto a fiscalização do ISSQN).

Com efeito, os resultados do Município na arrecadação tributária ainda encontram-se abaixo da média da região e dos demais Municípios; e o esforço de arrecadação da dívida ativa é comparativamente alto (41,89%), em relação ao exercício de 2015 (19,77%), consoante seções 4.1.4 e 4.1.5 do Relatório Conclusivo. O quantitativo de fiscais é escasso (3 Fiscal de Tributos, sendo preenchido por 2 concursados e 1 sem concurso). Dessa forma, a Administração deve adotar medidas objetivando estruturar o setor tributário de recursos material e humano, em quantidade e qualidade suficiente para a realização de suas atividades.

A maioria dos achados da auditoria financeira resulta de deficiência de controles. Para a Unidade Instrutiva, "*ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva da Administração municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de fechamento contábil*" (Seção 2.3 do Relatório Conclusivo). Os controles preventivos recomendados pela Unidade Instrutiva tendem a contribuir para melhorar a **confiabilidade das demonstrações financeiras**, contribuindo para a disponibilização de informações de qualidade (**prestação de contas**) e mecanismos robustos de

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

apoio às tomadas de decisão (**gestão de riscos**). A padronização de procedimentos contábeis formalizados concorre para a eficácia dos processos internos de registros contábeis oportunos e fidedignos, diminui a incidência de erros e retrabalhos (**eficiência da gestão**) e facilita a integração e comunicação entre os setores envolvidos e a capacitação dos servidores.

A Governança Municipal é responsável por controlar as finanças públicas de maneira atenta e responsável e garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos.

Os indicadores de execução orçamentária, financeira e patrimonial não revelaram, no exercício, inconformidades e riscos relevantes quanto ao controle responsável das finanças públicas. Entretanto, neste primeiro ciclo de monitoramento das metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação, do Indicador de Gestão do Transporte Escolar – IGTE (2016) e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (2015/2016) nas Contas de Governo, os resultados demonstraram, objetivamente, graves fragilidades da estrutura de controles internos e do desempenho do Município na garantia de qualidade e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos. Os resultados dos indicadores encontram-se didaticamente apresentados na Seção 3.1.1.3.3 (Acompanhamento do cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação) e no Capítulo 4 (Indicadores da execução orçamentária, financeira e patrimonial e demais avaliações) do Relatório Conclusivo.

Muito embora a pesquisa revele tendência de percepção satisfatória dos alunos no que tange à avaliação dos serviços de transporte escolar, o Município deve empreender esforços para a melhoria dos controles administrativos com vistas a assegurar que as condições dos serviços ofertados estejam de acordo com a legislação e que os recursos do programa de transporte escolar estão sendo regularmente aplicados. Dentre os que optaram pela execução direta do transporte escolar, a entidade auditada obteve nota final do IGTE de 55%, "*considerado em estágio insuficiente, situando-se na 9ª posição dentre os 38 municípios*".

A auditoria de acompanhamento do cumprimento das Metas 1 e 3 do Plano Nacional de Educação ainda não foi apreciada[7] (Processo n. 3120/17), mas indicou situação de descumprimento das metas de universalização da pré-escola e da universalização do ensino atendimento escolar para jovens entre 15 a 17 anos, bem como risco de descumprimento das metas de ampliação da oferta de creches e de elevação da taxa líquida de matrícula no ensino médio[8]. A evolução dos indicadores será acompanhada pelo Tribunal de Contas.

As avaliações demonstram o esperado: mesmo quando são satisfatórios os indicadores financeiros e orçamentários, há grande espaço para evolução dos indicadores gerenciais de resultados

[7] Até a data da confecção deste voto, conforme consulta ao PCe.

[8] Conforme consignei no voto lavrado no Processo n. 3.107/17 (Auditoria de acompanhamento do PNE, Município de Colorado do Oeste, Acórdão APL-TC 00497/17), muito embora a oferta de ensino médio não seja de responsabilidade primária do Município, "[d]*eficiências de acesso e cobertura da demanda e de rendimento e movimentação dos alunos nas etapas iniciais, sob a responsabilidade do Município (aprovação, reprovação e abandono), causam distorções quantitativas e qualitativas no ensino médio, etapa final da educação básica. O funcionamento inadequado da educação infantil e ensino fundamental, sob a responsabilidade do Município, tende a repercutir nos indicadores qualitativos e quantitativos do ensino médio, inclusive na taxa líquida de matricula no ensino médio, que objetiva medir se os jovens estão ingressando na última etapa do ensino obrigatório na idade apropriada. Desse modo, em que pese a divisão de responsabilidades federativas, é preciso olhar para o Sistema de Educação, em sua inteireza, ao avaliar e implementar as metas, estratégias e indicadores*".

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

das políticas públicas, que são diretamente mais percebidos pela sociedade e usuários de serviços públicos. Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. O nível de confiabilidade e maturidade da Estrutura de Controles Internos ainda é relativamente baixo e, como consequência, os resultados entregues pela Administração são inadequados.

Há algum caminho a percorrer e não há atalhos de curto prazo para a melhoria substantiva da governança municipal. O Tribunal de Contas, instância externa independente de avaliação da governança pública, deve desempenhar o importante papel de promoção da melhoria das organizações públicas. A seletividade e a limitação de recursos constituem grandes desafios ao controle externo, mas o monitoramento regular do desempenho, juntamente com a avaliação progressiva da estrutura de controles, são imperativos para melhorar a capacidade de o Município entregar os resultados.

A garantia da existência de um sistema efetivo de gestão de riscos baseado em controles eficientes é de responsabilidade das instâncias internas de governança municipal (Alta Administração). Neste momento, os testes de controles objetivaram a aferição da existência de rotinas de controle – uma primeira aproximação do Sistema do Controle Interno. À medida que o SCI se torne mais robusto e organizado, a eficácia dos controles poderá ser avaliada. Os trabalhos de fiscalização dos próximos ciclos deverão responder aos riscos diagnosticados.

Ressalto, por fim, que os testes de auditoria no sistema de controle interno constituem uma importante inovação nos processos internos da Corte neste ciclo de fiscalização, com grande potencial para desenvolvimento futuro. Ainda que a avaliação realizada sobre os controles internos da Administração tenha o condão de promover boas práticas de gestão, penso que determinados padrões de desempenho referenciados poderão constituir critério de avaliação da regularidade das contas nos próximos exercícios, a exemplo do ocorrido quando o Relatório da Unidade Central do Controle Interno tornou-se imprescindível para a aprovação das contas, a partir de 2010, conforme enunciado da Súmula n. 4 desta Corte de Contas.

CONCLUSÃO A RESPEITO DO PARECER PRÉVIO

O Parecer Prévio representa a opinião desta Corte acerca das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município, que deve exprimir se o Balanço Geral do Município representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, bem como se foram observadas pela Governança Executiva as principais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à governança municipal na execução do orçamento e gestão fiscal.

Da auditoria financeira, após a análise das contrarrazões, é possível concluir, com nível razoável de segurança, que as demonstrações contábeis do exercício expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2016, exceto quanto às distorções identificadas pela auditoria e consignadas neste voto, cujos efeitos ou possíveis efeitos não comprometem o entendimento e tomada de decisão da governança municipal, dos órgãos de controle e demais usuários das informações contábeis.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

A seguir estão elencadas as distorções identificadas no exame efetuado sobre as demonstrações contábeis consolidadas:

i. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;

ii. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;

iii. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Divida Ativa no valor R$150.145,30;

iv. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;

v. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53; e

vi. Inconsistência das Informações Contábeis;

A Administração deverá ser alertada para que adote medidas para aprimoramento dos controles necessários e suficientes para mitigar os riscos de que tais distorções não ocorram nos demonstrativos contábeis publicados nos exercícios subsequentes.

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2016, devido à relevância das situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, demonstra que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião modificada:

i. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

ii. Infringência ao disposto nos arts. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

iv. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

v. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

vi. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

vii. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

As inconformidades mencionadas nos itens i, ii e iii comprometem a aprovação das contas do exercício. Por sua vez, o não atingimento dos resultados nominal e primário (item iv), segundo jurisprudência da Corte, isoladamente não inquina as contas. No tocante às ocorrências mencionadas nos itens v e vi, essas não configuram inconformidade da execução do orçamento pela Governança Municipal, mas deficiências de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. Com isso, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável, no futuro.

Ressalte-se que, constatado o descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, esta Corte deverá encaminhar as cópias do Voto e da Decisão ao Ministério Público Estadual, em razão de ser objeto de tutela penal específica (arts. 359-G do Código Penal);

Contudo, deixo de determinar tal encaminhamento, tendo em vista o falecimento do ex-Prefeito, conforme relatado alhures.

Relativamente às determinações sugeridas pelo Ministério Público de Contas, consoante conclusão do Parecer nº 0397/2017-GPGMPC, serão consignadas neste Voto, exceto aquelas que já foram contempladas nas determinações sugeridas pelo Corpo Técnico.

Ressalvadas as conclusões divergentes consignadas neste voto, adoto o modelo de Proposta de Parecer Prévio elaborado pela Unidade Técnica, que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Pelas razões acima expendidas, convergindo parcialmente com o entendimento da Unidade Técnica e com a manifestação do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, apresento o seguinte Voto:

I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas do Chefe do Executivo do Município de Ministro Andreazza, Senhor Neuri Carlos Persch, relativas ao exercício encerrado de 2016, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes ocorrências:

b. Subavaliação da receita orçamentária por inconsistência no registro da receita;

a. Subavaliação do ativo devido às impropriedades do saldo registrado em Caixa e Equivalentes de Caixa em R$ 34.765,03;

b. Superavaliação do ativo devido à inadequação do saldo registrado em Dívida Ativa no valor R$150.145,30;

c. Subavaliação das obrigações de curto e longo prazo de precatórios em R$ 16.047,00;

d. Subavaliação de passivo exigível a curto prazo em R$ 123.374,53;

e. Inconsistência das Informações Contábeis;

f. Insuficiência financeira para cobertura das obrigações financeiras, contrariando o disposto nos Art. 1°, §1°, da LRF, em face da insuficiência de disponibilidade de caixa para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) constituídos até 31/12/2016;

g. Infringência ao disposto nos arts. 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar 101/2000, em razão de a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2016 permanecer acima do limite máximo e ainda sem observar os prazo de recondução;

h. Infringência ao disposto no Art. 21, Parágrafo Único da Lei Complementar 101/2000, em razão do aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo;

i. Infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei nº 1500/16 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000), em face do não atingimento das metas de resultado nominal e primário;

j. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 1372/13-PPA, Lei nº 1500/15 -LDO e Lei nº 1502/15 - LOA), em face (a) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (Art. 4º, "e", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (c) ausência na LDO de condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, "f", inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) ausência na LDO da forma de utilização da reserva de contingência (Art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal); (e) 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 (Art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal); e (f) as

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

receitas previstas não foram desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação (Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal); e

k. Não atendimento dos requisitos legais para a abertura de créditos adicionais, em face das seguintes ocorrências: (a) créditos adicionais abertos sem indicação da finalidade (art. 41, I, II e III da Lei nº 4.320/64) e (b) ausência de exposição de justificativa para abertura dos créditos (art. 42 da Lei nº 4.320/64).

II - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Ministro Andreazza, em decorrência dos achados e deficiências constatados nos controles internos, que adote as seguintes medidas visando ao saneamento das situações constatadas, no prazo de 240 (duzentos e quarenta) dias contados da notificação:

14. Realize os ajustes necessários para sanear as distorções identificadas na auditoria quanto à 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;

15. Instaure, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de conciliação bancárias da movimentação financeira das contas bancárias que compõe a Unidade Consolidada do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) procedimentos de conciliação; (b) controle e registro contábil; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; e (e) fluxograma das atividades; e (f) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

16. Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis para registro e controle da dívida ativa do Município contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de inscrição e baixa; (d) ajuste para perdas de dívida ativa: (e) requisitos das informações; (f) fluxograma das atividades; e (g) 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 nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

17. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual procedimentos contábeis para registro e controle dos precatórios emitidos contra a fazenda pública municipal contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) fluxograma das atividades; (d) requisitos das informações; e (e) responsabilidades, com a finalidade de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação dos precatórios de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

18. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de reconhecimento periódico das obrigações de curto e longo prazo, registrando tempestivamente, em observância ao princípio contábil da competência os valores a pagar oriundos de suas operações com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição do passivo exigível a curto e longo prazo de acordo com as

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;

19. Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contento no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal; (b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício e (f) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e elaboração das demonstrações contábeis;

20. Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

21. 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 CF/88;

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;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

viii. Criar um 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 artigo 10 da Lei nº 8.429/92;

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° 5.194/66.

22. Intensifique e aprimore a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, a fim de alavancar a recuperação dos créditos constatada, sob pena de reprovação das contas do exercício de 2017, por descumprimento às determinações do Tribunal, com fundamento no art. 16, §1º, da Lei Complementar n. 154/96;

23. Promova o efetivo cumprimento das diversas determinações exaradas no Processo n. 4151/16/TCER, que versa acerca da fiscalização dos serviços de transporte escolar, a fim de corrigir as deficiências e irregularidades identificadas na gestão;

24. Adote providências para que as metas fiscais guardem correspondência com a realidade econômico-financeira do município com relação aos resultados nominal e primário;

25. 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;

26. adote medidas com a finalidade de mitigar o risco do não atendimento das disposições do Art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000, visto que se trata de requisitos para o cumprimento do citado dispositivo.

III – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de conclusão desfavorável sobre o Balanço Geral do Município, caso não sejam implementadas as determinações com vistas a corrigir as distorções verificadas;

IV – Alertar a Administração municipal acerca da possibilidade de reincidência das desconformidades da execução do orçamento, caso não sejam implementadas as determinações destinadas a eliminar as deficiências dos controles internos;

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

V - Reiterar o teor do **Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2015, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 21/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 84/2016, o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 142/2016 e o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal nº. 27/2017**, a fim de que o atual Chefe do Poder Executivo envide, caso ainda não o tenha feito, os esforços necessários a cumprir o limite de gastos com pessoal, como condição para alcançar uma gestão fiscal responsável;

VI – Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que acoste aos autos as evidências relativas ao achado concernente ao cancelamento irregular de empenhos;

VII – Determinar, via ofício, ao atual responsável pela Unidade Central do Controle Interno do Município que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às determinações desta Decisão, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração;

VIII – Dar ciência desta decisão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, e via Ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o Voto, o Parecer Ministerial e o Relatório Conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

IX – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Câmara Municipal de Ministro Andreazza para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

É como voto.

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.

Em 14 de Dezembro de 2017

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

PAULO CURI NETO
RELATOR

Documento eletrônico assinado por EDILSON DE SOUSA SILVA em 18/12/2017 12:44.
Documento ID=550635 para autenticação no endereço: http://www.tce.ro.gov.br/validardoc.