



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PARECER N. : 0038/2020-GPGMPC

PROCESSO N.: 1075/2019
ASSUNTO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - PROCESSO N. 1643/2018
(ACÓRDÃO N. 516/2018-PLENO E PARECER PRÉVIO N. 48/2018- PLENO)
RECORRENTE: JOSÉ RIBAMAR DE OLIVEIRA - CHEFE DO PODER EXECUTIVO
DO MUNICÍPIO DE COLORADO DO OESTE
RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Trata-se de *recurso de reconsideração* interposto pelo Sr. José Ribamar de Oliveira, contra o Acórdão n. 516/2018-Pleno e Parecer Prévio n. 48/2018-Pleno, proferidos pelo Colegiado da Corte nos autos do Processo n. 1643/2018-TCER, que versa sobre a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de Colorado do Oeste, relativas ao exercício de 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

Por meio do Parecer Prévio n. 48/2018-Pleno, essa Corte considerou que as contas em epígrafe não estavam aptas à aprovação, *litteris*:

I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Colorado do Oeste, Senhor José Ribamar de Oliveira, relativas ao exercício encerrado de 2017, conforme documento anexo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, fundamentado nas seguintes distorções identificadas na Auditoria no Balanço Geral do Município e nas inconformidades da execução orçamentária e gestão fiscal:

- a) Falha na apresentação do saldo do superávit financeiro do quadro do Superávit/Déficit anexo ao balanço patrimonial;
- b) Insuficiência financeira para cobertura das obrigações no exercício a serem pagas com recursos financeiros não vinculados;
- c) Despesas com pessoal acima do limite máximo;
- d) Não atingimento da meta de resultado primário.[...]

Irresignado, o recorrente interpôs Embargos de Declaração (Processo n. 68/2019-TCER), alegando ter havido omissão e contradição do relator originário na análise das razões de sua defesa.

Referida insurgência foi conhecida, contudo, foi julgada improcedente pelo Tribunal Pleno, mediante o Acórdão n. 77/2019, porquanto o Colegiado entendeu pela inexistência de omissão e/ou contradição a serem corrigidas no *decisum* hostilizado.

Após, o recorrente interpôs o presente recurso de reconsideração (ID 752838), no qual admite a ocorrência de todas as falhas constantes no *Decisum*, mas apresenta, em síntese, as seguintes justificativas para suas ocorrências:

- 1) Sobre a **inconsistência na apresentação do superávit financeiro do quadro do Superávit/Déficit anexo ao balanço patrimonial** alega que, por falha técnica, a Administração deixou de cancelar empenhos e restos a pagar não processados ao final do exercício de 2017, mas que a situação foi corrigida no exercício de 2018;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- 2) Sobre o **déficit financeiro, no valor de R\$ 2.499.211,46, ocorrido nas fontes de recursos não vinculados (recursos livres)**, aduz que a falha não acarretou dano ao erário a justificar a reprovação das contas. Argumentou, sobre as dificuldades de gerir a máquina pública no primeiro ano do mandato (2017), que teve que arcar com algumas obrigações decorrentes de sentenças judiciais, originadas na gestão anterior, tais como: Despesas com medicamentos e com exames específicos (R\$ 38.386,37) e despesas com a contratação de 08 servidores em caráter emergencial. Sobre as contratações, alega que as despesas delas decorrentes contribuíram para o aumento do déficit e para a extrapolação das despesas com pessoal. Além disso, reitera que na sua gestão, por falta de pessoal técnico capacitado, não houve o regular cancelamento de restos a pagar não processados, mas que a falha havia sido sanada no exercício de 2018. Também, argumentou que a queda brutal da arrecadação, justificada pela crise financeira que assolou todo o País, contribuiu para a consecução do resultado financeiro deficitário;
- 3) **Sobre as despesas com pessoal (55,42%) acima do limite legal (54%)**, alega tão somente que o crescimento vegetativo da folha e a contratação, por ordem judicial, de 8 (oito) servidores, causaram a extrapolação do limite legal das despesas com pessoal. Menciona que essa Corte, em decisão precedente (Recurso de Reconsideração - Processo n. 715/2015-TCER), reformou a decisão exarada no Processo n. 1610/2013-TCER, referente à Prestação de contas do município de Porto Velho, exercício de 2014, pelo que requer que o mesmo entendimento seja aplicado ao seu caso concreto;
- 4) **Sobre o não atingimento da meta de resultado primário** aduz que a falha ocorreu em razão da evidente carência de técnicos capacitados, mas que a jurisprudência da Corte é remansosa no sentido desta irregularidade não ensejar a reprovação das contas.

Por fim, em virtude dos argumentos apresentados, requer a reforma do Parecer Prévio n. 48/2018-Pleno e o Acórdão n. 516/2018-Pleno, no sentido de aprovar, ou aprovar com ressalvas, as contas ora em questão.

Os autos vieram ao órgão ministerial para manifestação regimental.

É a síntese do necessário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Preliminarmente, cumpre aferir se o recurso interposto atende aos pressupostos constantes da Lei Complementar n. 154/1996 e do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas.

Assim, constata-se que a parte possui legitimidade ativa para a interposição do recurso, vez que se insurge contra o Acórdão n. 516/2018-Pleno e Parecer Prévio n. 48/2018-Pleno, que recaíram sobre as contas do Município de Colorado do Oeste (Processo n. 1643/2018-TCER), exercício de 2017, do qual era Prefeito, caracterizando inequívoco interesse de recorrer, dado o juízo de reprovação ali externado.

Verifica-se a adequação do recurso utilizado, haja vista possuir o escopo de desconstituir Parecer Prévio e Acórdão proferidos em processo de Prestação de Contas, observando, desse modo, os dispositivos constantes do *caput* dos artigos 31 da Lei Complementar n. 154/96 e 89 do Regimento Interno.

Quanto à tempestividade, ressalte-se, por oportuno, que há previsão no artigo 93 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, de que o recurso, que terá efeito suspensivo, deve ser manejado no prazo de 15 (quinze) dias contados na forma do artigo 97 do mesmo regramento.

Todavia, em decorrência da interposição dos Embargos Declaratórios (Processo n. 68/2019-TCER), operou-se o efeito interruptivo, que devolveu o prazo integral de 15 (quinze) dias ao recorrente para interposição da presente insurgência.

Assim, considerando que o Acórdão n. 77/2019-Pleno, exarado nos autos n. 68/2019-TCER (Embargos de Declaração) foi disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 1834 de 26/03/2019, considera-se como data de publicação o dia **27.03.2019**, primeiro dia útil posterior à disponibilização, nos termos do artigo 3º, da Resolução n. 73/TCE/RO-2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, o presente recurso mostra-se tempestivo, porque interposto no dia 11.04.2019¹, último dia do prazo de 15 (quinze) dias mencionado alhures.

Sendo assim, considero **preenchidos os requisitos de admissibilidade** essenciais ao conhecimento do presente Recurso de Reconsideração.

DAS TESES NÃO VENTILADAS NO PROCESSO PRINCIPAL

Observa-se na exordial que o recorrente levanta **novas teses, não aventadas no processo principal** (Processo n. 1643/2018-TCER), para justificar o déficit financeiro e a extrapolação das despesas com pessoal, quais sejam, a elevação de despesas com saúde e a contratação de 08 (oito) servidores, ordenadas pelo Poder Judiciário, emanadas de processos originados no exercício anterior (2016), as quais não seriam de sua responsabilidade, bem como a superavaliação do passivo financeiro, em razão do não cancelamento de restos a pagar não processados ao final do exercício de 2017.

Tais argumentos, por serem inéditos, **não possuem lastro documental nos autos originais**, razão pela qual o insurgente, desejando ver analisado novamente o resultado financeiro, sugeriu que a própria Corte de Contas requeresse à Prefeitura os processos administrativos correlatos a algumas de suas assertivas, *litteris*:

Posto que, como já demonstrado nos memoriais e defesa oral pela controladoria interna do Município havia sentenças judiciais que obrigaram o chefe do executivo a pagar medicamentos, exames especializados e a contratar em caráter temporário funcionários como médico veterinário, cirurgião dentista, assistente social, técnico em laboratório, agente de endemias, técnicos em agropecuária, técnico em enfermagem, o que ocasionou um crescimento vegetativo da folha de pessoal naquele ano, conforme demonstrado a seguir:

¹ Certidão de tempestividade (ID 753063).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Judicialização na Saúde - Ações do Juizado Especial Civil, 2º Promotoria de Justiça de Colorado do Oeste-Ro no fornecimento de medicação, exames especializados e outros:

Exequente Autos* Valor atendido

| | |
|--|---------------|
| Leonildo Biavatti 7002348-85.2016.8.22.0012 | R\$ 23.378,15 |
| Maria Joraci Martins Santos 7001946-04.2016.8.22.0012 | |
| João Rodrigues 7002077-76.2016.8.22.0012 | |
| Claudia Mara Balbinot Brito 7003026-03.2016.8.22.0012 | |
| Idalina Pelozzi Gonçalves 7002501-21.2016.8.22.0012 | |
| Geny Campanholi Sizanoski 7002895-28.2016.8.22.0012 | |
| Elen Fernanda Ramos Oliveira 7002709-05.2016.8.22.0012 | R\$ 1.200,00 |
| Sandra de Lourdes Miranda Dias 7000938-55.2017.8.22.0012 | R\$ 600,00 |
| Camila Victoria da Silva Lemos 7001566-78.2016.8.22.0012 | R\$ 3.897,00 |
| Jose Sabino da Silva 0001478-67.2013.8.22.0012 | R\$ 6.480,00 |
| Antonio da Costa 0001744-83.2015.8.22.0012 | R\$ 2.111,22 |
| Edinaldo Soares dos Santos 7001721-47.2017.8.22.0012 | R\$ 720,00 |

R\$38.386,37

***Caso haja necessidade pode requisitar cópia dos processos junto a esta prefeitura.**

Foram contratados 08 (oito) servidores em atendimento às sentenças judiciais que seguem:

Monica Andreotti da Silva - proc. nº 7002696-06.2016.8.22.0012. Técnica em Laboratório.
Jefferson Patrício Dietrich- proc. nº 7002092-45.2016.8.22.0012. Agente de Endemias
Silvio Luiz de Araújo Rocha-proc. nº 7001733-95.2016.8.22.0012. Médico Veterinário
Adinamar Pereira da Silva - proc. nº 7001733-95.2016.8.22.0012. Cirurgiã Dentista
Paulo Henrique de Oliveira Felipe -proc. nº 7001733-95.2016.8.22.0012 Técnico em Agropecuária.
Jean Pierre Manzoli Ventura da Silva -proc. nº 7001733-95.2016.8.22.0012. Técnico em Agropecuária.
Ilda Alves Medeiros -proc. nº 7001733-95.2016.8.22.0012. Técnica em Enfermagem
Carlos Lima Fonseca 7001733-95.2016.8.22.0012. Assistência Social.[...]

Considerando a **inadmissibilidade de juntada de novos documentos em sede de recurso de reconsideração**, urge dizer que, ainda que os documentos tivessem sido juntados no presente recurso não seriam considerados neste opinativo, visto que, por força da preclusão, tais provas deveriam ter sido juntadas ao feito de origem em momento processual adequado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com relação ao momento oportuno para juntada de documentos aos autos, a jurisprudência pátria é uníssona no sentido de que implica preclusão a juntada extemporânea de documentos, conforme demonstram as ementas abaixo transcritas:

PROCESSO CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. ESPECIFICAÇÃO DE PROVAS. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. PROVA DOCUMENTAL. RECONVENÇÃO. QUITAÇÃO. DISTRATO. No procedimento ordinário, não existe previsão legal para a fase de especificação de provas. Trata-se de praxe forense adotada especialmente quando o magistrado condutor do feito entende pela eventual necessidade de produção de outras provas. Portanto, o momento processual oportuno para a produção de provas ou sua especificação é, para o autor, na inicial, e, para o réu, na contestação (Arts. 396 e 300 do CPC). Precedentes. Caso a parte entenda que a caracterização de seu direito ou a formulação de sua defesa dependa de dilação probatória essencial, deverá indicar a necessidade nesses momentos processuais, sobretudo diante da possibilidade de aplicação, pelo juiz, do disposto no art. 330, I, do CPC. **A prova documental deve ser diligentemente colacionada quando do ingresso das peças de petição inicial, reconvenção, contestação ou mesmo réplica. A juntada extemporânea de documento, quando as partes possuíam condições de colacioná-lo anteriormente, implica preclusão.** O magistrado, como destinatário da prova, aprecia inclusive a pertinência de cada tipo de prova para os fatos ou direitos que se pretendem comprovar. [...]. Recursos CONHECIDOS e NÃO PROVIDOS. (TJDF – Apel n. 0214236-18.2011.8.07.0001, relator: Desembargadora Leila Arlanch, 1ª Turma Cível, j. 13.11.2014) (grifei)

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PRELIMINARES DE NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE OITIVA DA FAZENDA PÚBLICA E AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 40 DA LEF. INOCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA LEI Nº. 6.830/80 NO CASO CONCRETO. DECLARAÇÃO DE PRESCRIÇÃO MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE SE ALCANÇAR RESULTADO POSITIVO COM A AÇÃO EXECUTIVA FISCAL. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO EX OFFICIO. POSSIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE RETRAÇÃO. ACÓRDÃO MANTIDO EM TODOS OS SEUS TERMOS POR UNANIMIDADE. [...]. 3. Tem-se que a produção de prova documental na ocasião do Recurso de Agravo, **tendo havido possibilidade de produção da prova em momento anterior, ou seja, em momento próprio; enseja o reconhecimento e a declaração da preclusão em sua forma consumativa, sob pena de causar-se total**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

insegurança jurídica ao Executado, razão pela qual, outra postura não resta senão a de declarar a preclusão consumativa da juntada do comprovante do parcelamento de 18.12.2003, não o aceitando como prova da ocorrência da prescrição, já que não fora apresentado em momento oportuno. [...]. (TJPE – Agravo n. 0011082-97.2011.8.17.0000, relator: Des. Luiz Carlos Figueiredo, 7ª Câmara Cível, j. 19.07.2011) (grifei)

DOCUMENTOS. MOMENTO PROCESSUAL OPORTUNO PARA JUNTADA. Nos termos dos arts. 396 e 397 do CPC e 787 e 845 da CLT, a parte deve instruir a petição inicial ou a resposta com os documentos destinados a fazer prova de suas alegações. **Somente será aceita a juntada em momento posterior de documentos novos quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados** ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos. Destarte, **não tendo a Ré juntado aos autos os documentos destinados a provar suas alegações junto com sua defesa, não há falar em cerceamento de defesa em razão da não apreciação dos documentos coligidos após a apresentação da contestação e a decretação em audiência da preclusão do direito de produção de prova documental.** A aplicação do art. 397 do CPC se dá somente para documentos novos, quando destinados a comprovar fatos ocorridos após os declinados na exordial. (TRT/3ª Região – RO n. 0000624-16.2010.5.03.0026, relator: Des. Marcio Ribeiro do Valle, 8ª Turma, j. 02.12.2010) (grifei)

CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. MOMENTO PARA PRODUÇÃO DE PROVA DOCUMENTAL. O momento ordinário e regular da juntada de documentos é a inicial para o autor e a contestação para o réu, sob pena de preclusão, salvo se destinados a prova de fato superveniente ou à contraprova, daqueles que já se encontram nos autos. Exegese dos artigos 396, 397 e 398 do CPC. **No presente caso, não há qualquer referência no sentido de que a ora recorrente objetivava juntar documentos novos ou contrapô-los aos que foram produzidos nos autos, razão pela qual deveriam ter sido invocados e produzidos no momento processual adequado, ou seja, na contestação, antes mesmo da abertura de prazo pelo juiz, a qual acabou por elastecer, em benefício da própria recorrente, o momento para produção de prova documental, não se configurando, dessa forma, o alegado cerceio do direito de defesa.** Recurso de revista conhecido e desprovido. [...]. (TST – RR n. 399193-49.1997.5.06.5555, relator: Ministro Renato de Lacerda Paiva, 4ª Turma, j. 20.04.2001) (grifei)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em decisão proferida nessa Corte de Contas², entendeu-se que se opera o instituto da preclusão, em sua espécie consumativa, a juntada de documentos após finda a fase de instrução processual, vez que tal ato caracteriza retrocesso processual.

A respeito do instituto jurídico da preclusão importante trazer à baila os ensinamentos de Fredie Didier Jr.:

A preclusão não serve somente à ordem, à segurança e à duração razoável do processo. Não se resume à condição de mera mola impulsadora do processo. A preclusão tem, igualmente, fundamentos éticos-políticos, na medida em que busca preservar a boa-fé e a lealdade no itinerário processual. A preclusão é técnica, pois, a serviço do direito fundamental à segurança jurídica, do direito à efetividade (como impulsadora do processo) e da proteção à boa-fé. É importante essa observação: como técnica, a preclusão deve ser pensada e aplicada em função dos valores a que busca proteger³.

Desta feita, em estrita observância à regra preclusiva comum à teoria geral do recurso e, no âmbito dessa Corte de Contas, contida no artigo 93, parágrafo único, do RITCERO, abaixo colacionado, a sugestão de persecução de prova documental realizada pelo recorrente não pode ser atendida por total inadequação a esta via recursal:

Art. 93. O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo e será distribuído por sorteio, excluído do mesmo o relator da decisão recorrida, e poderá ser formulado uma só vez, por escrito, pelo interessado ou representante legal, ou pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no artigo 97 deste Regimento, e conterà:

[...]

Parágrafo Único. **As razões do recurso de reconsideração só poderão se reportar a documentos constantes dos autos, não sendo apreciados novos documentos juntados após a publicação do acórdão.** (grifei)

² Acórdão AC2-TC 00547/18, referente aos autos n. 02121/18. Data do julgamento: 08 de agosto de 2018.

³ Curso de [Direito Processual Civil](#). Vol. 01. 17ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015. p. 417.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, por oportuno, colaciono excerto do Voto emitido pelo Conselheiro Paulo Curi Neto, que, ao manifestar-se sobre recurso de reconsideração interposto nos autos de n. 3175/2010-TCER, concluiu pela impossibilidade de juntada de documentos novos em sede de recurso de reconsideração, *litteris*:

DA JUNTADA DE DOCUMENTOS COM O RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO E A REGRA REGIMENTAL DA SUA VEDAÇÃO:

15. Como mencionado, “en passant”, o recorrente **juntou com o seu recurso de reconsideração inúmeros e vários documentos, o que, em regra, é proibido pelo regimento interno (art. 93, p. único).**

[...]

20. Portanto, **por força do art. 93, p. único, do Regimento Interno, impõe-se o não conhecimento dos documentos juntados com o recurso em análise** e, conseqüentemente, o desentranhamento dos mesmos. (grifei)

Outrossim, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, encerrada a fase de instrução, não existe previsão legal para a recepção de documentos novos, ou seja, que contenham argumentos ainda não ventilados no processo, ou que tenham a intenção de rebater as análises empreendidas pela unidade instrutiva.⁴

Ademais, como se verá na análise adiante, não se vislumbra que o grave déficit financeiro, na ordem de 2,5 milhões de reais, ou a extrapolação das despesas com pessoal, possam ser justificados por despesas decorrentes de ordens judiciais ou por ausência de cancelamentos de obrigações.

⁴ Acórdão 180/2015 - Plenário. Relator Bruno Dantas. Embargos de Declaração. DJ: 29.7.2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

DO MÉRITO

Prima facie, tem-se que as contas em voga foram objeto de Parecer Prévio desfavorável à sua aprovação em razão da **insuficiência financeira, no valor de R\$ 2.499.211,46**, ocorrida nas fontes de recursos livres, apurada em 31.12.2017, em evidente afronta ao equilíbrio financeiro preconizado pelo artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se que o referido déficit financeiro foi apurado nos autos principais pelos técnicos da Corte a partir da análise das demonstrações contábeis enviadas pela própria Administração Municipal.

Por se tratar da falha de maior envergadura no contexto da presente irresignação, de antemão, o MPC analisará o déficit financeiro. Na sequência, manifestar-se-á acerca das demais falhas constantes no *Decisum* objurgado.

Da insuficiência financeira

Em síntese, as alegações sobre o desequilíbrio financeiro das contas dizem respeito às seguintes questões: 1) **ausência de dano ao erário a justificar a reprovação das contas**; 2) **existência de determinações judiciais, provenientes do exercício anterior, que alavancaram as obrigações e, via de consequência, o déficit financeiro**; 3) **falha técnica que redundou na superavaliação do passivo, porquanto não foram cancelados alguns restos a pagar não processados**; e, 4) **frustração da arrecadação em razão da crise financeira no País**.

Quanto à primeira alegação, referente à **não existência de dano ao erário a justificar a reprovação das contas**, registro que há sólido entendimento da Corte de Contas de que sua ocorrência, enseja, *per si*, a reprovação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das contas de governo, independentemente da configuração de dano ao erário⁵, consoante recente decisão, exarada em 19.12.2019, *litteris*:

PROCESSO 01967/19

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00084/19

[...]

Considerando, contudo, os relatórios sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2018, devido à relevância das situações consignadas na fundamentação do acórdão, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, demonstram que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem Administração Pública Municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Município, em especial o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, em decorrência da inobservância pelo Poder Executivo ao limite da despesa total com pessoal fixado no artigo 20, inciso III, letra “b”, da Lei Complementar 101/2000, bem como a **ocorrência de insuficiência financeira para cobertura dos compromissos financeiros assumidos por fonte de recursos, em descumprimento ao §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:**

DECIDE

É DE PARECER que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari, Senhor **LUIZ LOPES IKENOHUCHI HERRERA**, relativas ao exercício financeiro de 2018, **NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE SEREM APROVADAS** pela Câmara Municipal.[...] (grifei)

Veja-se que, na Decisão supra, a Corte de Contas não faz qualquer referência a possível dano ao erário e, ainda assim, opina pela reprovação das aludidas contas em razão do déficit financeiro e da extrapolação do limite das despesas com pessoal.

Outrossim, na apreciação das contas do Município de Governador Jorge Teixeira, referentes ao exercício de 2017, o Pleno da Corte de Contas, notadamente em razão do desequilíbrio financeiro, considerou que as contas

⁵ Caso houvesse indícios de dano ao erário, a Corte apuraria os fatos em autos próprios e apartados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

não estavam aptas à aprovação pela Câmara Municipal, conforme Parecer Prévio n. 64/2018 (Processo n. 1675/2018), *verbis*:

PROCESSO 01675/18

PARECER PRÉVIO PPL-TC 00064/18

[...]

Considerando que embora o Município tenha observado os limites constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; na valorização dos profissionais do magistério; nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, repasse ao Legislativo e o limite dos gastos com pessoal, **houve desequilíbrio das contas (déficit financeiro por fonte de recursos no valor de R\$ 93.563,89), em descumprimento ao § 1º do art. 1º da LRF.**

Considerando, ainda, que remanesceu falha relativa ao não atendimento às determinações exaradas por este Tribunal em contas anteriores;

Decide que:

É de Parecer que as contas do Município de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Prefeito João Alves Siqueira, **não estão em condições de merecer aprovação pela Augusta Câmara Municipal, [...].** (grifei)

Repare que, também neste caso, não há qualquer alusão à existência de dano ao erário, sendo a reprovação das ditas contas, também coincidentes com o primeiro ano do mandato daquele Alcaide, motivada exclusivamente pela existência de déficit financeiro, no valor de R\$ 95.563,89.

Em verdade, a emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas dos Chefes do Poder Executivo em desequilíbrio financeiro já é matéria superada há muito tempo nessa Corte de Contas, tanto que já exarou, nos idos anos de 2012 e 2013, diversos⁶ Pareceres Prévios desfavoráveis à aprovação das contas de governo em razão dessa grave falha.

⁶ Processo 1512/2013/TCER; Processo 0770/2013/TCER; Processo 1823/2013/TCER; Processo 1505/2013/TCER; Processo 1534/2013/TCER; Processo 099/2013/TCER; Processo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Não há dúvidas, portanto, que ao longo do tempo a matéria se consolidou como ponto de extrema relevância na análise de processos desse jaez, não necessitando que esteja configurado dano ao erário ou qualquer outra falha, além do déficit financeiro, para que a egrégia Corte se manifeste contrária à aprovação das contas.

É dizer, conforme sólida jurisprudência, para a emissão de juízo reprovativo por essa Corte de Contas, basta estar configurado, ao final de cada exercício, que as disponibilidades financeiras não são suficientes para cobrir a integralidade das obrigações, independentemente da existência ou não de dano ao erário.

Quanto aos argumentos acerca das dificuldades do gestor no primeiro ano de mandato (2017/2020), consistentes nas **obrigações decorrentes de sentenças judiciais**, advindas da gestão anterior, e na dificuldade técnica do setor contábil, que **não promoveu o cancelamento de alguns restos a pagar não processados**, convém dizer que tais fatos não foram ventilados nos autos principais, tratando-se, pois, de argumentos novos.

Com efeito, apenas na 22ª Sessão Plenária, ocorrida no dia 09.12.2018, por ocasião da sustentação oral do Controlador Geral do Município, Sr. Tertuliano Pereira Neto, essas inéditas justificativas foram apresentadas ao Colegiado.

Em síntese, depreende-se da gravação da referida sessão que o defendente asseverou que o déficit em questão originou-se das despesas decorrentes de ordem judicial (R\$ 38.386,37), da contratação de 8 servidores (sem mencionar o valor do impacto financeiro), do não cancelamento de restos a pagar não processados

1552/2013/TCER; Processo 1639/2013/TCER; Processo 1410/2014/TCER; Processo 1038/2014/TCER; Processo 0955/2014/TCER e Processo 1423/2014/TCER.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

(R\$ 257.000,00)⁷ e da queda da arrecadação de recursos próprios (de aproximadamente 700 mil reais).

Em que pese essas alegações, o Pleno da Corte, a despeito da previsão do artigo 148⁸ do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que prevê o adiamento da discussão nos casos que necessitem de mais análise para o deslinde do feito, entendeu que os argumentos não eram suficientes para suspender a apreciação em curso e irromper em nova análise técnica, pelo que deu cabo à apreciação das contas em questão com base na regular instrução encadernada nos autos.

De fato, os argumentos lançados naquela ocasião mostraram insuficientes para baixar os autos em diligência, porquanto o volumoso déficit financeiro apurado, de quase 2,5 milhões de reais, não poderia se justificar com argumentos que, ainda que totalmente procedentes, não chegariam nem perto de justificar o déficit em questão.

De se registrar que os mesmos argumentos, apresentados ao Colegiado por ocasião da sustentação oral, foram trazidos em sede de recurso de reconsideração.

Logo, de se registrar que, além da ausência de documentos nos autos a comprovar o alegado, as justificativas são imprecisas e mostram-se insuficientes, porquanto resta evidente que é matematicamente improvável que esse conjunto de despesas (R\$ 38.386,37 + R\$ 257.000,00) e a frustração na arrecadação (de aproximadamente, R\$ 700.000,00) tenham motivado o déficit financeiro de 2,5 milhões de reais apurado nos autos principais.

⁷ Referente ao contrato de transporte escolar, empenhado na fonte de recursos livres.

⁸ Art. 148: A discussão também poderá ser adiada por decisão do Plenário, mediante proposta fundamentada do Presidente, de qualquer Conselheiro ou de Auditor - Relator, nos seguintes casos:

- I - se a matéria requerer maior estudo;
- II - para instrução complementar, por considerar-se incompleta;
- III - se for solicitada a audiência do Ministério Público;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

Não bastasse isso, resta comprovado que a suposta ausência de cancelamento de restos a pagar não processados não causou o déficit financeiro em questão, pois depreende-se do quadro de disponibilidades de caixa elaborado pelo corpo técnico nos autos principais (fl. 32, ID 683942) que, antes mesmo do cômputo dos restos a pagar não processados, no valor de R\$ 619.369,93 (linha g, coluna II), o Município já apresentava déficit financeiro nas fontes livres, na monta de R\$ 1.879.841,53 (linha f, coluna II):

Tabela - Resumo da Avaliação das Disponibilidades por Fontes de Recursos

| Identificação dos recursos | Recursos vinculados (I) | Recursos não vinculados (II) | Total (III) = (I + II) |
|---|-------------------------|------------------------------|------------------------|
| Disponibilidade de Caixa Bruta (a) | 5.525.652,54 | 419.165,42 | 5.944.817,96 |
| OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS | | | |
| Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b) | 3.927,88 | - | 3.927,88 |
| Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c) | 317.276,24 | 2.108.799,47 | 2.426.075,71 |
| Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d) | 874.678,78 | 3.255,77 | 877.934,55 |
| Demais Obrigações Financeiras (e) | - | 186.951,71 | 186.951,71 |
| Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e)) | 4.329.769,64 | -1.879.841,53 | 2.449.928,11 |
| Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g) | 1.172.308,12 | 619.369,93 | 1.791.678,05 |
| Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g) | 3.157.461,52 | -2.499.211,46 | 658.250,06 |
| Recursos de Convênios não repassados (TC-38) (i) | 178.496,76 | | 178.496,76 |
| Disponibilidade de Caixa apurada (j) = (h + i) | 3.335.958,28 | -2.499.211,46 | 836.746,82 |

Do quadro acima, verifica-se que mesmo que o valor dos empenhos não cancelados não se restringisse aos R\$ 257.000,00 (mencionados na sustentação oral promovida pela Administração) e englobasse a totalidade de restos a pagar não processados (R\$ 619.369,93), o Município ainda apresentaria déficit financeiro ao final do exercício de 2017 no valor de R\$ 1.879.841,53.

Assim, resta indene de dúvidas que as novas teses, trazidas no apagar das luzes da apreciação dos autos principais e apresentadas em sede de recurso de reconsideração, não se sustentam quando simplesmente confrontadas com as informações contidas no processo de prestação de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ressalte-se, por oportuno, que o ora recorrente exerceu o direito à ampla defesa no momento oportuno, tendo apresentado, dentre as justificativas para a formação do déficit financeiro, que a maior parte do desequilíbrio decorreu do incremento das despesas com pessoal, que, diga-se, foram extrapoladas no segundo semestre de 2017, também durante a gestão do ora recorrente, *litteris*:

9- Quanto ao déficit financeiro R\$ - 2.499.211,46 (dois milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, duzentos e onze reais e quarenta e seis centavos) **na maioria tratava da folha de pagamento**, e com recebimentos de convênios do Governo do Estado para pagamento de Transporte Escolar, e recuperação de estradas vicinais, em que pudemos pagar os credores reduziu o dispêndio de recurso e esta a situação equilibrada.

Neste sentido, vale trazer à colação excerto do Voto Condutor do r. Conselheiro Relator, Paulo Curi Neto, que assim se manifestou, *litteris*:

Quanto ao **Achado A4. Insuficiência financeira para cobertura de obrigações**. A Unidade Instrutiva constatou insuficiência financeira no valor de R\$ 2.499.211,46 na fonte de recurso não vinculado (livre). **A Administração aduziu, em síntese, que tal déficit ocorreu em razão da folha de pagamento** e do recebimento de recursos provenientes de convênios com o governo do estado (transporte escolar e recuperação de estradas vicinais), cujo pagamento aos credores reduziu o “dispêndio” de recurso. Por fim, garantiu que a situação já está equilibrada.

Compulsando a prestação de contas do Município de Colorado do Oeste, exercício de 2016, verifica-se, por meio do relatório técnico conclusivo, que **a gestão anterior (2016) deixou disponibilidade de caixa líquida (descomprometida) para o exercício de 2017** no montante de R\$ 2.373.863,79, sendo R\$ 2.335.137,45 de recurso vinculado e R\$ 38.726,34 de recurso não vinculado (próprio).

No entanto, a Unidade Técnica constatou que ao cabo do exercício de 2017 a municipalidade registrou suficiência financeira de R\$ 3.335.958,28 na fonte de recurso vinculado. Por outro lado, registrou uma insuficiência financeira na monta de R\$ 2.499.211,46 na fonte de recurso não vinculado.

Dessa feita, pode-se concluir que **a insuficiência financeira constatada no exercício de 2017, adveio de uma deficiência de controle na execução orçamentária**, uma vez que o resultado orçamentário apresentou déficit de R\$ 1.883.584,80. Além disso, o município também registrou déficit no resultado primário de R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

36.458,09. Tal situação, demonstra que a Administração, durante a execução orçamentária, deveria ter limitado a emissão de empenho, com a finalidade de obter o controle dos gastos públicos na Administração Municipal, consoante o art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF)⁹.

Os esclarecimentos dos defendentes foram no sentido de que parte do déficit financeiro ocorreu por causa da folha de pagamento.

Pois bem.

No exercício de 2016, o Poder Executivo Municipal despendeu com pessoal a importância de R\$ 17.040.524,37. No exercício de 2017, tal despesa atingiu a quantia de R\$ 18.987.639,10, ou seja, **houve um incremento na despesa com pessoal (em 2017) de R\$ 1.947.114,73. Dessa feita, esse significativo incremento da despesa com pessoal, conforme Achado A5 que será analisado adiante, contribuiu, sobremaneira, para o resultado financeiro deficitário do exercício.**(grifei)

Como se verifica, o r. Conselheiro Relator, com a precisão que lhe é costumeira, ressaltou que o multicitado déficit financeiro originou-se no exercício de 2017, exclusivamente na gestão do Sr. José Ribamar de Oliveira, eis que nas contas do Município de Colorado do Oeste (Processo n. 1784/2017), referentes ao exercício anterior (2016), de responsabilidade do Sr. Josimar Beatto, há indicativo de superávit financeiro nas fontes livres (R\$ 38.726,34) e nas fontes vinculadas (R\$ 2.335.137,45).

Por fim, quanto ao argumento do recorrente acerca **frustração na arrecadação do Município**, ocorrida no exercício de 2017, destaca-se, tanto nos autos principais, quanto em sede recursal, que não houve qualquer demonstração do impacto da baixa arrecadação na formação do déficit financeiro, tampouco da adoção de medidas recomendadas na LRF para manter o equilíbrio das contas.

⁹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ou seja, a frustração das receitas correntes¹⁰ só reforça que não houve a adoção dos mecanismos legais obrigatórios para tais casos, como o contingenciamento de despesas e a limitação de empenhos, de modo a reaver o equilíbrio das contas no curso do exercício.

Portanto, considerados todos os aspectos envolvidos na aferição do resultado financeiro do exercício, o MPC pugna pela manutenção do Acórdão n. 516/2018-Pleno e do Parecer n. 48/2018-Pleno, no sentido da reprovação das contas em epígrafe pela Câmara Municipal.

Da extrapolação das despesas com pessoal

De mais a mais, o recorrente apresentou razões recursais sobre a irregularidade referente ao **excesso das despesas com pessoal**, alegando que a contratação de 08 servidores, realizada por determinação judicial, e o suposto crescimento vegetativo da folha de pagamentos, ocasionaram a extrapolação do limite legal.

A priori, cabe registrar que o gestor anterior encerrou o mandato com despesas com pessoal na proporção de 49,83% da Receita Corrente Líquida (R\$ 34.198.501,43):

| Período de Referência | Receita Corrente Líquida (a) | Despesa com Pessoal | | Limites para Emissão de Alertas | | Notificação 100%- Limite Legal (Acima de 54%) |
|-----------------------|------------------------------|---|--------------------------|---|--|---|
| | | Total da Despesa Líquida c/ Pessoal R\$ (b) | %s/RCL (c) = (b/a) * 100 | 90%- Limite de Alerta (Acima de 48,60%) | 95%- Limite Prudencial (Acima de 51,30%) | |
| 1º Semestre | 31.505.493,84 | 16.691.620,65 | 52,98 | SIM | SIM | NÃO |
| 2º Semestre | 34.198.501,43 | 17.040.524,37 | 49,83 | SIM | NÃO | NÃO |

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Anexo 1 (LRF, art.55, inciso I, alínea "a")

Por sua vez, na gestão do ora recorrente, depreende-se da Gestão Fiscal (Processo n. 2963/2017, fl. 96 do ID 617658) que, no segundo semestre

¹⁰ Receita tributária, arrecadação de 90,70% da previsão; receita de contribuições, arrecadação de 77,27% da previsão; e receita patrimonial, arrecadação de 63,25% da previsão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

de 2017, as despesas com pessoal extrapolaram (55,42%) o limite legal (54%), mesmo mantendo a RCL na ordem de 34 milhões de reais:

| Período de Referência | Receita Corrente Líquida (a) | Despesa com Pessoal | | Limites para Emissão de Alertas | | Notificação 100%-Limite Legal (Acima de 54%) |
|-----------------------|------------------------------|---|--------------------------|---|--|--|
| | | Total da Despesa Líquida c/ Pessoal R\$ (b) | %s/RCL (c) = (b/a) * 100 | 90%- Limite de Alerta (Acima de 48,60%) | 95%- Limite Prudencial (Acima de 51,30%) | |
| 1º Semestre | 34.021.151,38 | 17.739.260,88 | 52,14 | SIM | SIM | NÃO |
| 2º Semestre | 34.262.838,12 | 18.987.639,10 | 55,42 | SIM | SIM | SIM |

Observa-se do quadro acima (2017) que o incremento nominal da despesa do 2º semestre de 2016 para o 1º semestre de 2017 foi de R\$ 698.736,51. Também se depreende que o aumento do 1º semestre para o 2º semestre de 2017, foi de R\$ 1.248.378,22.

Ou seja, sob a Administração do ora recorrente, verifica-se que a RCL foi mantida ao passo que as despesas nominais com folha de pagamentos aumentaram quase 2 milhões de reais (R\$ 1.947.114,73).

Portanto, dessa simples análise, não é crível a alegação do recorrente de que o significativo aumento das despesas decorreu da ordem judicial para contratação de 08 servidores e/ou do crescimento vegetativo da folha (sem mensuração).

Nada obstante, ainda que a falha tenha ocorrido por outros fatores não explicitados nos presentes autos, deve-se registrar que a reprovação das contas não decorreu desta impropriedade, porquanto o Município estava no prazo de recondução¹¹ estabelecido nos artigos 22 e 23 da LRF.

¹¹ No caso, a Administração dispôs dos dois períodos seguintes para eliminar o excedente de 1,42%, sendo, pelo menos um terço do excedente no primeiro, adotando-se entre outras, as providências do artigo 169, § 3º da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

Doutro giro, quanto ao pleito do insurgente para que a Corte aplique o mesmo entendimento exarado nos autos n. 714/2015¹² ao seu caso concreto, por óbvio, não pode ser atendido. Diga-se que, naqueles autos, a despeito do que ocorreu nestes, findou demonstrado que era factível que o excedente de 0,5% do limite legal tenha advindo do reajuste geral anual, concedido apenas para fins de recuperação das perdas inflacionárias, na proporção de 6,5%, e, possivelmente, do inevitável crescimento vegetativo da folha. Logo, não existe qualquer possibilidade de acolher o vago pedido do insurgente, porquanto as circunstâncias de ambos os casos são absolutamente diferentes.

Assim, considerando que as alegações recursais não se mostraram capazes de afastar a falha, entendo que deve ser mantido o *decisum* objurgado também nesse ponto.

Das demais falhas

Quanto à **inconsistência na apresentação do superávit financeiro do quadro do Superávit/Déficit anexo ao balanço patrimonial e ao não atingimento da meta de resultado primário**, ressalte-se, de pronto, que o recorrente alega, em apertada síntese, que as falhas não ensejam a reprovação das contas e que decorreram de falhas técnicas, as quais teriam sido sanadas no exercício subsequente (2018).

Por cediço, ambas as falhas não ensejaram isoladamente a emissão do juízo reprovativo das contas, que, como amplamente explanado, decorreu exclusivamente do injustificado déficit financeiro de, aproximadamente, 2,5 milhões de reais.

No mais, da documentação que instrui o processo principal de Prestação de Contas, constata-se que o próprio recorrente admite a ocorrência das falhas e que as razões de defesa apresentadas se mostraram insuficientes para elidi-

¹² Recurso de reconsideração (processo n. 714/2015) que foi provido no sentido de reformar a decisão emanada na Prestação de Contas do Município de Porto Velho (Processo n. 1610/13).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1075/2019
.....

las, o que confirma que a Corte de Contas as manteve, acertadamente, no rol de falhas presentes no *Decisum* ora combatido.

Destarte, entendo que o *Decisum* objurgado também não merece reforma nesses pontos.

Por todo o exposto, manifesta-se o MPC, preliminarmente, pelo **CONHECIMENTO** da irresignação, pois atendidos os requisitos exigidos para a espécie e, no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso, mantendo-se inalterados o Acórdão n. 516/2018-Pleno e o Parecer Prévio n. 48/2018-Pleno, exarados nos autos n. 1643/2018-TCER.

É como opino.

Porto Velho, 17 de fevereiro de 2020.

Adilson Moreira de Medeiros
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 17 de Fevereiro de 2020



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS