PROCESSO:	01137/24
SUBCATEGORIA:	Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO:	Fiscalização de Atos de Gestão Fiscal (Projeção de Receita)
JURISDICIONADO:	Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno
EXERCÍCIO:	2024
RESPONSÁVEL:	Arismar Araújo de Lima, CPF n. ***.728.841-** Chefe do Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno
VRF[1]	A mensuração do VRF não se aplica
RELATOR:	Conselheiro Jailson Viana de Almeida

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Versam os autos de fiscalização de atos, instaurada para fins de atendimento à Decisão Monocrática DM-0035/2024-GCJVA (ID 1563075) que versa sobre a reanálise da projeção de receita do município de Pimenta Bueno para o exercício financeiro de 2024, de responsabilidade do Senhor Arismar Araújo de Lima, CPF n. ***.728.841-***, Chefe do Poder Executivo.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Os autos têm origem no Processo n. 03099/23/TCE-RO de análise da projeção de receita do município de Pimenta Bueno, exercício financeiro de 2024, na qual o Corpo Técnico, ao elaborar os cálculos, emitiu opinião pela inviabilidade da arrecadação de receitas daquela municipalidade conforme Relatório Técnico (ID 1502914 daqueles autos), proposta esta que foi acolhida pela Relatoria conforme a Decisão Monocrática n. 164/2023-GCJVA (ID 1505455 daqueles autos).

3. Naquela oportunidade, os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo do município foram cientificados do inteiro teor da referida decisão e do parecer. Uma vez cientificado, o Chefe do Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno, Arismar Araújo de Lima, por meio do Ofício n. 1/GAB/PREF/2024 (IDs 1513706-1513707, dos autos n. 03099/23), submeteu documentação à apreciação deste Tribunal, visando prestar esclarecimentos acerca da metodologia utilizada pela

[1] Volume de recursos fiscalizados.

Equipe Técnica daquela municipalidade para projetar as receitas que seriam arrecadadas no exercício financeiro de 2024.

4. Submetida a informação à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio do Relatório Técnico (ID 1533046, referente aos autos de n. 03099/23), a equipe técnica posicionou-se pelo arquivamento dos autos, nos termos do artigo 11, da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE-RO.

5. Após, o Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio do Ofício n. 45/2024-3ª PJ-PIB (ID 1536739, referente aos autos de n. 03099/23), da 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno, subscrito pela Promotora de Justiça Daeane Zulian Dort, encaminhou a esta Corte de Contas, para conhecimento e providências cabíveis, o procedimento n. 2023000400340361, noticiando que o Poder Executivo daquele município poderia ter descumprido a Instrução Normativa n. 57/2017-TCE-RO e – em razão deste fato – , seria passível de multa, nos termos do art. 103, do Regimento Interno e art. 55, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

6. Em ato contínuo, a relatoria remeteu a documentação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) visando o exame minucioso dos esclarecimentos apresentados pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do Ofício n. 1/GAB/PREF/2024.

7. Ao analisar a documentação, a Assessoria Técnica da SGCE, no Relatório Técnico (ID 1555498) emitiu a opinião pelo arquivamento daqueles autos, em razão de que foi cumprido o objetivo da fiscalização da estimativa de receitas orçamentárias e sugeriu o desentranhamento das peças mencionadas para autuação de processo de fiscalização de atos e contratos.

8. Acolhendo a manifestação, a Relatoria proferiu a seguinte decisão:

> DM-0035/2024-GCJVA (ID 1563075, referente ao Processo n. 03099/23)
>
> I – Determinar ao Departamento de Gestão da Documentação (DGD) para que realize a autuação da cópia integral desses autos, que se constitua novo processo e encaminhe a Secretaria Geral de Controle Externo para que empreenda as diligências necessárias com o escopo precípuo de averiguar os fatos reportados no Ofício n. 1/GAB/PREF/2024 e o reexame dos critérios de cálculo consignado no Relatório Técnico, ID 1502914, de modo certificar o cumprimento ao disposto na segunda parte do § 2º, do art. 4º, da Instrução Normativa n. 57/2017-TCE-RO [...]

9. A seguir proceder-se-á com a análise da referida decisão, conforme exposto a seguir.

3. ANÁLISE TÉCNICA

10. Em atendimento a Decisão Monocrática DM-0035/2024-GCJVA (ID 1563075), logo abaixo analisar-se-á os fatos reportados no Ofício n. 1/GAB/PREF/2024, bem como o fato noticiado pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno (Notícia de Fato n. 2023000400340361).

3.1. Reexame dos critérios de cálculo da projeção da receita

11. Pertinente à exclusão dos valores relativos a receitas extraordinárias que têm o potencial de não se repetirem no exercício, consta dos autos no DESPACHO N. 0046/2024-GCJVA

informações de que o Senhor Arismar Araújo de Lima, Chefe do Poder Executivo, divergindo dos cálculos do Corpo Técnico deste Tribunal de Contas, apresentou informações de que nos referidos cálculos não foram excluídas as receitas esporádicas.

12. No entanto, corroborando com o entendimento já exposto pela equipe técnica, entende-se que as receitas de capital (convênios e transferências especiais) devem compor a base de cálculo da receita projetada.

13. Como exposto pelo Corpo Técnico, no rol de receitas a serem trabalhadas no cálculo da projeção para o exercício seguinte, as receitas de convênios e transferências especiais devem ser incluídas, pois o conceito de receita pública consiste em todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, inclusive a receita de capital.

14. Quanto aos valores que deveriam ser excluídos do cômputo segundo informações da municipalidade, referente ao valor de R$ 2.534.288,15 (decorrentes de dívidas recebidas que não ingressariam no orçamento de 2024), adicionado ao valor R$ 13.140.266,67 (referente a convênios e transferências especiais), em que o gestor justifica que tais valores deveriam ser excluídos do cálculo da receita projetada, entende-se que a exclusão destes valores não tem o condão de alterar a opinião de que a receita foi subestimada para o exercício de 2024[2], pois **mesmo excluindo os referidos valores, o intervalo de confiabilidade teria excedido a banda ± 5%,** na forma do § 2° do artigo 4° da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE/RO, não podendo com isso ser modificada a opinião prolatada na DM-0164/2023-GCJVA.

15. Não se acolhe também os argumentos do Chefe do Poder Executivo de que a arrecadação do ano de 2022 impactou de forma relevante os cálculos efetuados por este Tribunal por ser considerada atípica. Diverge-se deste entendimento porque aquela entrada de recursos advindos de convênios no valor de R$ 53.523.745,13 pode ter impactado o resultado naquele ano, mas não se pode afirmar com tanta exatidão que isso pode ser tão significante ao ponto de modificar a opinião técnica, visto que os cálculos levam em conta o intervalo de 5 anos e esses valores sempre foram considerados na base de cálculo, inclusive em outros exercícios da projeção constavam estas rubricas.

16. Além disso, comungando com o entendimento técnico na análise da projeção da receita (Processo n. 03099/23), repisa-se que a metodologia utilizada pela Corte de Contas, ao realizar o exame prévio acerca da projeção de receitas orçamentárias consistiu na busca de assimilação profilática do comportamento da arrecadação de receitas em exercícios anteriores, a fim de uma melhor projeção para o período examinado, com auxílio de modelos estatísticos e matemáticos.

17. Aliás, essa é a metodologia de cálculo empregada por esta Corte de Contas aos municípios deste Estado, metodologia essa que considera a evolução da receita nos últimos anos e qualquer alteração, ao fim do ciclo orçamentário de 2024, pode contrariar o princípio da isonomia, uma vez que os demais Entes municipais já tiveram suas projeções de receita analisadas sendo considerados os valores de ingressos de capitais de exercícios anteriores.

---

[2] [R$223.631.490,65 – R$15.674.554,82] = [R$207.956.935,83]/[R$165.796.211,00*100 – 100] **= 25,43%.**

18. Registre-se que todas as Leis Orçamentárias dos municípios deste Estado já foram elaboradas, aprovadas e executadas, cabendo ressaltar que o controle legislativo no caso em apreço é exercido de forma conjunta, isto é, de forma autônoma por esta Cortes de Contas e pelo Poder Legislativo da municipalidade, obedecendo as competências privativas de cada poder, sendo que o primeiro possui incumbência de emitir parecer de viabilidade ou não da receita projetada e o segundo é o responsável pela apreciação e aprovação final (DM nº 0001/2023-GCFCS/TCE-RO, referente ao processo n. 02207/23).

19. Acaso, na prática, a receita demonstrar-se subestimada, ocorre-se o excesso de arrecadação, cabendo assim ao Poder Executivo suplementar as dotações por meio de créditos adicionais suplementares e, como se sabe, as leis orçamentárias contêm dispositivos para o controle da abertura de créditos adicionais durante a execução orçamentária, considerando inclusive os valores decorrentes do excesso de arrecadação das receitas previstas no orçamento[3].

20. Quando o limite autorizado para abertura destes créditos na própria LOA pode ser ultrapassado, compete exclusivamente ao Poder Executivo editar lei específica e remetê-la ao Poder Legislativo para autorizar a utilização dos recursos que excederam os montantes previstos na lei orçamentária e estes atos são objeto de exame por esta e. Corte na prestação de contas de governo municipal.

21. Portanto, não se demonstra neste caso e momento a necessária efetividade para apurar valores constantes da projeção de receita que deveria constar do orçamento, quando o titular do controle externo, não apenas já aprovou a Lei Orçamentária do exercício de 2024 (Lei Municipal nº 3.329, de 26 de dezembro de 2023)[4], como também o orçamento de referido ano está em vias finais de execução, pois existe dispositivo e controle na lei orçamentária, bem como procedimento de auditoria a posterior, os quais podem mitigar e minimizar os riscos de irregularidades na execução do orçamento e emissão de um parecer equivocado sobre as contas, no que toca o assunto debatido nesta fiscalização de atos.

22. Este e. Tribunal de Contas, reiteradas vezes decidiu que os pedidos de reanálise da projeção de receita com de Parecer de Inviabilidade devem ser indeferidos, conforme exposto a seguir:

> **DM nº 0001/2023GCFCS/TCE-RO referente ao processo n. 02207/22/TCE-RO**
>
> [...] Desse modo, com base na fundamentação exposta, DECIDO:
>
> I - **INDEFERIR o pedido de reanálise da projeção de receita**, referente ao exercício financeiro de 2023, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Mirante da Serra, **em razão da preclusão temporal**, **visto que processo cumpriu seu escopo, com a**

[3] No caso do município o Art. 6º, inciso II, autoriza o Chefe do Poder Executivo no curso da execução orçamentária autorizado a abrir Créditos Adicionais Suplementares, até o limite de 30% (trinta por cento) do total do orçamento Fiscal e Seguridade Social.
[4] Art. 2º A Receita Orçamentária é estimada em R$165.796.211,00 (cento e sessenta e cinco milhões e setecentos e noventa e seis mil e duzentos e onze reais).

> **emissão do Parecer de Inviabilidade da Arrecadação**, nos moldes da DM nº 0138/2022/GCFCS/TCE-RO (ID=1274184) [...] (grifo nosso)

23. Em situação análoga a debatida nestes autos assim foi decidido:

> **DECISÃO MONOCRÁTICA N. 0074/2023-GABFJFS referente ao processo n. 02010/22/TCE-RO**
>
> [...] 21. Portanto, considerando que não há amparo normativo para que sejam reformadas as decisões relacionadas à projeção de receita dos órgãos jurisdicionados desta Corte, o pedido formulado pelo prefeito de Vale do Anari deve ser indeferido.
>
> 22. Ante o exposto, em atenção ao previsto na Instrução Normativa n. 57/2017/TCERO e em consonância com o posicionamento firmado pelo corpo técnico (ID 1363902), decido:
>
> I. **Indeferir o pedido** formulado pelo prefeito do Município de Vale do Anari para reforma da Decisão Monocrática n. 0276/2022-GABFJFS, **que considerou inviável a projeção de receitas para o exercício financeiro de 2023**, **tendo em vista a ausência de previsão legal para fazê-lo e por já ter sido aprovada a lei orçamentária anual do município para o exercício corrente;** [...] (grifo nosso)

24. Ao que tudo indica, o escopo destes autos, ainda que apartado, versa notadamente sobre solicitação de reanálise da projeção de receita, mas o entendimento sedimentado em vários processos desta Corte de Contas é no sentido de que, mesmo havendo subestimação da receita, os processos dessa natureza devem ser arquivados, não havendo efetividade para que seja instaurado processo apartado para fiscalizar tais atos, nem para que seja revista a decisão já prolatada, por todos os motivos já expostos, sendo plausível neste momento proposta de encaminhamento para que a projeção da receita do município possa subsidiar a análise da prestação de contas exercício de referência.

25. Esta interpretação se coaduna com as decisões deste Tribunal, visto que em situação semelhante o Excelentíssimo conselheiro Francisco Carvalho da Silva reconheceu ter havido preclusão temporal, sugerindo que o potencial reflexo e impacto da subestimação da receita fosse examinado no processo de contas do exercício para a qual foi projetada, sugerindo com isso o arquivamento do feito, conforme ementa e fundamentação abaixo colacionadas:

> **DM nº 0001/2023GCFCS/TCE-RO referente ao processo n. 02207/22/TCE-RO**
>
> ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO. PROJEÇÃO DE RECEITA. ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DA RECEITA CONSIDERADA INVIÁVEL. **PEDIDO DE REANÁLISE**. PRECEDENTE. **INDEFERIMENTO**. ARQUIVAMENTO.
>
> [...] Desse modo, com base na fundamentação exposta, DECIDO:
>
> I - INDEFERIR o pedido de reanálise da projeção de receita, referente ao exercício financeiro de 2023, apresentado pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Mirante da Serra, em razão da preclusão temporal, visto que processo cumpriu seu escopo, com a emissão do Parecer de Inviabilidade da Arrecadação, nos moldes da DM nº 0138/2022/GCFCS/TCE-RO (ID=1274184); [...]
>
> [...] IV – DAR CONHECIMENTO desta Decisão à Secretaria Geral de Controle Externo, **com vistas a subsidiar a análise das respectivas Contas anuais, e, em seguida, promova o arquivamento destes autos**, nos termos do item VI da DM n. 0138/2022/GCFCS/TCE-

> RO. (TCE/RO. DM n. 0001/2023GCFCS/TCE-RO. Processo n. 2207/2022. Relator: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Publicada no DOe TCE-RO n. 2759, de 18/011/2023) (grifo nosso)

26. Como também exposto pelo Corpo Técnico, não se vislumbra a efetividade da atuação desta Corte Contas em retificar a DM-164/2023-GCJVA (Processo n. 03099/23), a partir do reexame dos critérios de cálculo da projeção da receita do município como solicita o Executivo da municipalidade, uma vez que a mencionada decisão tem o caráter eminentemente pedagógico, não possuindo o condão de restringir a atividade administrativa ou impor qualquer reprimenda ao gestor, eis que, uma vez prolatada, será apresentada à respectiva Câmara Municipal, se esvaindo, assim, a atuação fiscalizatória da Corte, conforme rito determinado pelo art. 8º, c/c art. 11 da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE- RO.

27. Considerando que não há amparo normativo para que sejam reformadas as decisões relacionadas à projeção de receita dos órgãos jurisdicionados desta Corte e que a atividade de fiscalização do Tribunal de Contas deve ser pautada pelos princípios da isonomia, eficiência, efetividade, racionalização administrativa, economia e duração razoável do processo, esta Unidade Técnica, em atendimento ao despacho do Relator, propõe que a projeção da receita seja objeto de proposta de encaminhamento para subsidiar a análise da prestação de contas exercício de referência e, em ato contínuo, seja promovido o arquivamento desta fiscalização.

3.2. Análise da notícia de fato n. 2023000400340361 encaminhada pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno - PJ-PIB

28. Quanto às providências sugeridas pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno no Ofício n. 45/2024-3ª PJ-PIB pelo fato do Poder Executivo municipal ter descumprido a Instrução Normativa n. 57/2017-TCE-RO e, em razão disso seria passível de multa, nos termos do art. 103, do Regimento Interno e art. 55, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, não se vislumbra tal possibilidade por se tratar de um ato de governo privativo na elaboração de seus instrumentos de planejamento.

29. Neste sentido, a competência para propor o orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo e aprovação é privativa do Poder Legislativo, tornando-se um ato jurídico administrativo complexo que resulta da manifestação de vontade de mais de um órgão ou agente administrativo, sendo o Parecer deste Tribunal de Contas de natureza opinativa, não tendo força vinculante, não existindo no caso em apreço qualquer ofensa a legislação vigente na receita projetada pelo município ainda que a receita se configure subestimada ao final do exercício.

30. Ressalta-se que a projeção da receita do município trata-se de tema inerente à análise das contas do Poder Executivo, desta forma, o escopo da fiscalização tem apenas caráter opinativo, não sujeitando o Chefe do Poder a qualquer sanção, pois não se trata de um ato irregular de gestão, cabendo neste contexto distinguir um ato de governo de um ato de gestão.

31. De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, o Poder Executivo tem a iniciativa para propor leis que estabeleçam o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano

plurianual. A competência para propor o orçamento anual é **privativa** do Chefe do Poder Executivo, de acordo com a vinculação administrativo-constitucional.

32. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE n. 729.744 (Tema 157), concluiu que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas anuais do Prefeito. Na ocasião foi firmado o entendimento de que o Tribunal de Contas atua como auxiliar do Poder Legislativo, cabendo-lhe apenas a emissão de parecer técnico opinativo, sem força vinculante.

33. Portanto, sendo a projeção da receita assunto integrante das contas de governo municipal, entende-se que, à luz do debatido nestes autos, não há possiblidade de aplicar sanção pecuniária ao Chefe do Poder Executivo no caso de uma suposta receita subestimada que foi aprovada na Lei Orçamentária, não sendo observado no caso em questão qualquer infringência à legislação constitucional e infraconstitucional na forma ventilada pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno - PJ-PIB (ID 1536739, referente aos autos de n. 03099/23).

4. CONCLUSÃO

34. Finalizada a instrução técnica desta fiscalização de atos, instaurada para fins de atendimento à Decisão Monocrática DM-0035/2024-GCJVA (ID 1563075), versando sobre reanálise de receita projetada e aprovada pelo município de Pimenta Bueno, referente ao exercício financeiro de 2024, não se vislumbra a efetividade da atuação desta Corte Contas em recalcular e retificar a DM-164/2023-GCJVA, a partir do reexame dos critérios de cálculo da projeção da receita contida na documentação apresentada pelo Senhor Arismar Araújo de Lima, CPF n. ***.728.841-***, Chefe do Poder Executivo.

35. Além disso, com base nas informações analisadas, não foi identificada qualquer infração à legislação constitucional ou infraconstitucional que justifique a aplicação de multa, conforme proposto na notícia de fato n. 2023000400340361 encaminhada pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno - PJ-PIB.

36. Considerando que a atividade de fiscalização deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia deve ser pautada pelos princípios da isonomia, eficiência, efetividade, racionalização administrativa, economia e da duração razoável do processo, esta Unidade Técnica, em atendimento a decisão do Relator (DM-0035/2024-GCJVA), propõe que as conclusões do processo de projeção da receita (Processo n. 03099/23) sirva como elemento informacional para subsidiar a análise da prestação de contas exercício de referência e, em ato contínuo, seja promovido o arquivamento destes autos.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Jailson Viana de Almeida, propondo:

5.1. **Considerar cumprido** o escopo da presente fiscalização de atos e contratos, uma vez que, conforme os fundamentos da análise técnica, não se vislumbrou a necessidade de recalcular e retificar a DM-164/2023-GCJVA que trata do parecer de inviabilidade da estimativa de arrecadação de receita do exercício de 2024, bem como, não foi identificada qualquer infração à legislação constitucional ou infraconstitucional que justifique a aplicação de multa, conforme proposto na notícia de fato n. 2023000400340361 encaminhada pela 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno - PJ-PIB;

5.2. **Sugerir** que as conclusões a serem proferidas nestes autos e no Processo nº 03099/23/TCE-RO, referente à análise da projeção de receita do município de Pimenta Bueno para o exercício financeiro de 2024, sejam consideradas como elementos informacionais para subsidiar a análise da prestação de contas desse exercício;

5.3. **Cientificar** o Chefe do Poder Executivo Senhor Arismar Araújo de Lima, CPF n. ***.728.841-**, e Chefe do Poder Legislativo Municipal de Pimenta Bueno, Senhor Sóstenes da Silva Mendes, CPF n. ***.841.022-*, ou quem porventura venha substituí-los nos cargos, sobre o teor da decisão que vier a ser proferida, informando-os que o inteiro teor poderá ser consultado no endereço eletrônico: https://tcero.tc.br/;

5.4. **Cientificar** a 3º Promotoria de Justiça de Pimenta Bueno PJ-PIB, sobre o teor da decisão que vier a ser proferida, informando-a que o inteiro teor poderá ser consultado no endereço eletrônico: https://tcero.tc.br/;

5.5. **Arquivar** os autos após o término dos trâmites processuais.

Porto Velho/RO, 12 de fevereiro de 2025.

Elaborado por,

(assinado eletronicamente)
Marcos Alves Gomes
Auditor de Controle Externo - Mat. 440

Supervisionado por,

(assinado eletronicamente)
Luana Pereira dos Santos Oliveira
Técnica de Controle Externo - Mat. 442

Em, 12 de Fevereiro de 2025

MARCOS ALVES GOMES
Mat. 440
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 12 de Fevereiro de 2025

LUANA PEREIRA DOS SANTOS
Mat. 442
COORDENADOR DA COORDENADORIA ESPECIALIZADA DE CONTROLE EXTERNO 2