



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

PARECER N. : 0191/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 1039/2023

**ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
COSTA MARQUES - EXERCÍCIO DE 2022**

RESPONSÁVEL: VAGNER MIRANDA DA SILVA - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Os presentes autos versam acerca das contas de governo do Poder Executivo do Município Costa Marques, relativas ao exercício de 2022, de responsabilidade do Senhor Wagner Miranda da Silva – Prefeito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

As contas anuais aportaram na Corte, tempestivamente, em 30.03.2023, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, combinado com o artigo 50 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCER.

Após a análise dos documentos constantes dos autos e a realização de procedimentos de auditoria para avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício, o corpo técnico, ao concluir que os achados de auditoria identificados nas contas poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição destas, sugeriu a abertura de contraditório ao responsável, nos termos consignados no relatório preliminar, *in verbis* (ID 1414248):

3.CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Costa Marques, atinentes ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade de Vagner Miranda da Silva, na qualidade de Prefeito, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades:

- A1. Intempestividade da remessa de balancete mensal;
- A2. Não cumprimento de metas fiscais;
- A3. Excesso de alterações orçamentárias (máximo de 20%);
- A4. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa;
- A5. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos em dívida ativa;
- A6. Não cumprimento das Determinações do Tribunal.

Importante destacar que o achado A2, em função da gravidade, poderá ensejar a opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal dos recursos públicos, e, por conseguinte, a possibilidade de emissão de parecer desfavorável às contas de governo, conforme preconiza a Resolução n. 278/2019.

4.PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, propondo:

- 4.1. Promover Mandado de Audiência de Vagner Miranda da Silva, na qualidade de Prefeito Municipal, responsável pela gestão do município de Costa Marques no exercício de 2022, com fundamento no inciso II, do §1º, do art. 50 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (RITCE-RO), pelos achados de auditoria A1, A2, A3, A4, A5 e A6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4.2. Após as manifestações do responsável ou vencido o prazo para apresentação das razões de justificativas, o retorno dos autos para análise das razões de justificativas e manifestação conclusiva da unidade técnica (SGCE).

Ato seguinte, o relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por meio do Despacho ID 1415336, determinou o encaminhamento dos autos para análise deste Órgão Ministerial, a fim de que o jurisdicionado, ao ser notificado de todas as irregularidades formuladas, pudesse exercer o contraditório e a ampla defesa que lhe são assegurados constitucionalmente.

Mediante a Cota Ministerial n. 0014/2023-GPGMPC (ID 1416769) esta Procuradoria Geral de Contas opinou do sentido da abertura de prazo para apresentação de justificativas pelo responsável acerca dos achados de auditoria constantes do relatório técnico preliminar.

Na sequência, por meio da Decisão Monocrática n. 00129/2023-GCWCS, foi determinada a audiência do responsável, para que, no prazo de trinta dias, apresentasse justificativas acompanhadas de documentos que entendesse necessários para a elisão dos achados de auditoria capitulados no relatório técnico preliminar (ID 1421420).

Devidamente instado, o gestor apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 04639/2023, conforme atesta a certidão ID 1446775.

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1472476) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1472498), posicionando-se no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela aprovação das contas em foco e expeça alertas e recomendações ao atual gestor, *verbis*:

5.1. Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Costa Marques, atinentes ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Wagner Miranda da Silva, na forma e nos termos da proposta de parecer prévio,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

consoante dispõe o artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 e o art. 9º, 10, 11, 12, 13 e 14 da Resolução n. 278/2019/TCER;

5.2. Recomendar à Administração do Município que adote, no mínimo, as seguintes ações na gestão do estoque da dívida ativa: a) Análise da base de dados: realizar uma análise minuciosa da base de dados dos créditos inscritos em dívida ativa, adotando critérios de priorização de cobrança: (i) dos créditos que estão próximos de atingir o prazo prescricional e priorize esses casos para ação imediata; e (ii) dos créditos que possuem montante mais elevado; b) Estabelecimento de responsabilidade: normatizar o processo de trabalho sobre a dívida ativa municipal, estabelecendo fluxos de trabalhos, rotinas, manuais de operacionalização, designando os setores/órgãos responsáveis por cada etapa; c) Treinamento de pessoal: promover a reciclagem dos responsáveis sobre a legislação aplicável, afim de adaptar-se com a legislação vigente sobre prescrição de dívida ativa e suas particularidades, entendendo os prazos e os eventos que podem interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, priorizando o investimento em capacitação da equipe responsável pela cobrança da dívida ativa; d) Implementação de processos ágeis: estabelecer processos eficientes e ágeis para a cobrança dos créditos em dívida ativa, incluindo a junção em um único processo de todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de parcelamentos não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal; e) Negociação e parcelamento: oferecer opções de negociação e parcelamento para os devedores, visando facilitar o pagamento dos créditos, estabelecendo critérios claros e consistentes para conceder benefícios; f) Intensificação da cobrança: intensificar a cobrança por meio do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais; g) Monitoramento contínuo: estabelecer um sistema de controle capaz de realizar o monitoramento contínuo dos créditos em dívida ativa, contendo, no mínimo, os seguintes acompanhamentos: (i) variação do estoque nos últimos 3 anos; (ii) total do estoque em cobrança judicial; (iii) total do estoque em protesto extrajudicial; (iv) inscrições realizadas; (v) valor arrecadado; (vi) percentual de arrecadação; (vii) prescrições e (viii) demais baixas administrativas. Reportar esse monitoramento no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno encaminhado na Prestação de Contas Anual;

5.3. Recomendar à Administração, visando a melhoria dos indicadores de resultado da política de alfabetização, que: i) sejam realizados todos os esforços necessários para implementação das boas práticas recomendadas, cabendo aos gestores da política elaborar plano de ação, conforme as orientações do Tribunal de Contas de Rondônia nas reuniões técnicas com os especialistas; ii) os profissionais da rede de ensino sejam mobilizados a participar das formações continuadas, assegurando no mínimo 95% de frequência dos professores, supervisores, formadores e gestores escolares; iii)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

assegure recursos orçamentários e financeiros para realização das avaliações diagnósticas e disponibilização dos materiais pedagógicos necessários para todos os estudantes da rede; iv) todas as escolas de tratamento¹ sejam monitoradas, coletando mensalmente os dados de aprendizado e gestão dentro dos prazos definidos; e, v) estructure estratégias pedagógicas específicas para os estudantes que foram classificados nos padrões de desempenho “básico” e “abaixo do básico”, como: (a) implementar atividades de reforço e acompanhamento personalizado, focadas nas habilidades e conteúdos que apresentam maior dificuldade para os alunos; (b) promover ações de nivelamento e revisão de conteúdos fundamentais, garantindo que os estudantes tenham uma base sólida para avançar nas aprendizagens; e, (c) oferecer recursos pedagógicos adicionais, como materiais complementares para recompor às aprendizagens essenciais, estabelecidas no referencial curricular.

5.4. Incluir na proposta de Parecer Prévio informação de que o ente tem capacidade de pagamento calculada e classificada como “B” (indicador I – Endividamento 9,08% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 91,45% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez 0,02 classificação parcial “A”);

5.5. Considerar “atendidas” as determinações constantes dos itens III, IV e V referente ao Acórdão APL-TC 00330-22 (Processo n. 00785/22); itens V (alíneas “a”, “b” e “c”), VI e VII do Acórdão APL-TC 00276/21 (Processo n. 01349/21); item II do Acórdão APL-TC 00007/22 (Processo n. 01411/21); item II do Acórdão APL-TC 00158/22 (Processo n. 02547/21); item VII do Acórdão APL-TC 00138/21 (Processo n. 01826/20) e; item III do Acórdão APL-TC 00303/20 (Processo n. 01016/19);

5.6. Baixar a determinação contida no item II do Acórdão APL-TC 00033/22 (Processo n. 00140/21), por perda de objeto;

5.7. Dar conhecimento aos responsáveis e a Administração do município, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, acrescentado pela LC n. 749/13, informando-lhes que o Relatório Técnico, o Parecer Ministerial, o Voto, o Parecer Prévio e o Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço <https://tcero.tc.br/>; e

5.8. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Costa Marques, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Após a conclusão dos trâmites processuais arquivem-se os autos.

¹ As escolas de tratamento são as escolas da rede pública municipal submetidas ao Programa de Alfabetização na Idade Certa a partir do exercício de 2023.



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

Ato seguinte, em cumprimento ao determinado pelo relator, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer regimental, nos termos do Despacho (ID 1473733).

É o relatório.

Registre-se, de antemão, que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Costa Marques atinentes ao exercício financeiro de 2022, está fundamentada em duas avaliações distintas, quais sejam: *i)* a conformidade da execução orçamentária, em que se afere a observância das normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais; e, *ii)* a fidedignidade do balanço geral do município, em que se examinam as demonstrações contábeis consolidadas para aferir se representam adequadamente a situação patrimonial e os resultados financeiros e orçamentários do exercício encerrado em 31.12.2022.

Quanto à conformidade da execução orçamentária, o corpo técnico emitiu **opinião adversa**, tendo registrado que há indicativos de irregularidades que comprometam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do exercício de 2022, *in litteris* (ID 1472498):

Com base em nosso trabalho, descrito neste relatório, devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo “Base para opinião adversa”, o que nos permite concluir que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis 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, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

2.5.1 Base para opinião adversa

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Não atingimento das metas de resultados primário e nominal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- ii. Excesso de alterações orçamentárias (máximo de 20%);
- iii. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa;
- iv. Intempestividade da remessa da prestação de contas e de balancete mensal;
- v. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa; e
- vi. Não cumprimento das Determinações do Tribunal.

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou **opinião sem ressalva**, registrando que não tem conhecimento de nenhum fato que indique que as demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2022, consoante *in verbis* (ID 1472498):

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não estão em conformidade com os critérios aplicáveis ou que não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2022 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.

O corpo técnico, em seu relatório conclusivo (ID 1472498), consignou que houve atendimento aos limites constitucionais e legais para alterações orçamentárias e despesas com pessoal, bem como ao limite de aplicação mínima em saúde e educação, dentre outros aspectos positivos da gestão.

Antes de entrar no mérito das questões postas, importa consignar os resultados gerais das contas de governo em exame, mediante apresentação dos principais aspectos, de modo sintético, no seguinte quadro demonstrativo, cujas informações foram extraídas do vasto conjunto de dados e informações constantes dos autos:

DESCRIÇÃO	RESULTADO	VALORES (R\$)
LOA	LEI MUNICIPAL N. 976/2021	



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

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 43.042.564,57
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 105.282.783,33
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 94.272.825,29
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 11.009.958,04
	OBSERVAÇÕES: A autorização prévia na LOA para abertura de créditos adicionais foi fixada em 20% do orçamento inicial. Os créditos adicionais suplementares abertos no exercício com base na autorização contida na LOA alcançaram o valor de R\$ 9.412.678,29, correspondente a 21,87% da dotação inicial, ficando, portanto, acima do limite máximo . O total de alterações por fontes previsíveis (anulações e operações de créditos) foi de R\$ 29.471.076,70, que corresponde a 68,47% do orçamento inicial, pelo que a unidade técnica concluiu que houve excesso de alterações orçamentárias , haja vista que a Corte já firmou entendimento no sentido de que o limite máximo para tais alterações é de 20% do orçamento inicial.	
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA ARRECADADA:	R\$ 94.272.825,29
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 94.272.825,29
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 0,00
	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1387971	
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2021):	R\$ 8.293.490,02
	INSCRIÇÕES:	R\$ 1.600.122,38
	ARRECADAÇÃO:	R\$ 494.285,77
	BAIXAS:	R\$ 1.254.878,43
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2022:	R\$ 8.144.448,20
	EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO (5,96%)	
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MÍNIMO 25%)	APLICAÇÃO NO MDE: 37,46% (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 15.591.761,11
	RECEITA BASE:	R\$ 41.620.549,42
COMPLEMENTAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MDE	VALOR NÃO APLICADO NA MDE ²	R\$ 0,00
	DIFERENÇA APLICADA EM 2022 (COMPLEMENTAÇÃO REALIZADA)	R\$ 0,00
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 13.845.227,09
	TOTAL APLICADO: (100%)	R\$ 13.844.969,29
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (82,16%)	R\$ 11.375.535,28
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (17,84%)	R\$ 2.469.434,01

² Houve aplicação de 30,30% e de 30,77% da receita base da MDE nos exercícios de 2020 e 2021, respectivamente (Processos n. 1349/2021 e n. 785/2022).



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

COMPLEMENTAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS NO FUNDEB	VALOR NÃO APLICADO NO FUNDEB ³	R\$	0,00
	DIFERENÇA APLICADA EM 2022 (COMPLEMENTAÇÃO REALIZADA)	R\$	0,00
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)⁴	TOTAL APLICADO: 19,53%	R\$	7.793.568,82
	RECEITA BASE:	R\$	39.911.291,70
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)	ÍNDICE: 7%		
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO⁵	R\$	2.447.436,53
	RECEITA BASE:	R\$	34.963.379,05
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2022)	R\$	1.108.104,42
	FONTES VINCULADAS	R\$	-181.467,58
	FONTES LIVRES	R\$	1.289.572,00
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$	-195.921,94
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$	1.093.650,06
RESULTADO NOMINAL	NÃO ATINGIDA		
	META:	R\$	1.210.269,15
	RESULTADO NOMINAL APURADO	R\$	-2.514.771,89
RESULTADO PRIMÁRIO	NÃO ATINGIDA		
	META:	R\$	3.787.950,37
	RESULTADO PRIMÁRIO APURADO	R\$	-3.963.067,88
DESPESA TOTAL COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	ÍNDICE: 49,90%		
	DESPESA COM PESSOAL	R\$	28.170.102,72
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	R\$	56.452.989,77
GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	Com objetivo de verificar o cumprimento das contribuições previdenciárias ao INSS, realizamos procedimentos de auditoria em relação à existência de dívidas da entidade junto ao INSS. Assim, constatamos que o município realizou o pagamento integral das contribuições previdenciárias ao INSS.		

³ Houve aplicação de 88,59% e de 77,85% da receita base na Remuneração do magistério nos exercícios de 2020 e 2021, respectivamente (Processos n. 1349/2021 e n. 785/2022).

⁴ Destaque-se que na base de cálculo das receitas de impostos e transferências para apuração da aplicação mínima dos recursos na saúde não devem ser considerados os valores referentes às alíneas "d" e "e", do artigo 159, I, da Constituição Federal (Cota-Parte de 1% do FPM transferida em julho e dezembro).

⁵ Registre-se que houve devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de R\$ 89.652,76.



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

Considerando os resultados acima sintetizados, no mesmo sentido do que proposto pela unidade de controle externo, no entendimento desta Procuradoria-Geral de Contas, à luz dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e das demais normas aplicáveis, as contas estão aptas a receber **parecer prévio pela aprovação**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o artigo 50 do Regimento Interno dessa Corte de Contas.

Nada obstante, merecem destaque, para efeito de alertas e recomendações específicas, o não atingimento das metas de resultados primário e nominal, o excesso de alterações orçamentárias, a abertura de crédito adicionais sem autorização legislativa, a intempestividade da remessa de balancete mensal, a análise da efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, a análise da Capacidade de Pagamento (Capag) do Município, a análise dos indicadores de resultado da política de alfabetização na Idade Certa (PAIC), o monitoramento das determinações e recomendações da Corte de Contas, bem como a manifestação do Sistema de Controle Interno.

Ab initio, quanto ao não atingimento das metas fiscais de resultado nominal e primário, a Administração apresentou justificativas, reconhecendo a falha, mas justificando o não atingimento das metas em razão das despesas pagas com recursos de superávit, que não foram devidamente compensadas pelas receitas primárias. Alega também que, por influência dos resultados do exercício anterior, as metas foram superestimadas, mas apesar de não terem atingidas, que os resultados foram satisfatórios no sentido de que houve uma receita primária muito superior às despesas, ficando uma variação somente de 2,53% entre receitas e despesas primárias.

No relatório de análise dos esclarecimentos (ID 1472476), a equipe técnica registrou que as justificativas apresentadas não eram suficientes para elidir o achado, portanto, deveria ser mantido. Todavia, considerando que o município garantiu o equilíbrio das contas públicas e encerrou o exercício com



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

resultado positivo, a equipe instrutiva anotou no seu relatório técnico conclusivo (ID 1472498), *litteris*:

[...]

Considerando que apesar da relevância do não atingimento das metas de resultado primário e nominal, ao analisar o contexto geral das contas, a situação não possui potencial ofensivo bastante a ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição, notadamente porque não redundou em déficit de ordem financeira.

[...]

Considerando que, com base nos procedimentos aplicados neste exercício, foi verificado que o ente cumpriu com os limites constitucionais e infraconstitucionais (saúde, educação, repasse ao legislativo, despesa com pessoal, endividamento e preservação do patrimônio), demonstrando que apesar de não haver cumprido as metas estabelecidas na LDO, não descuidou do cumprimento das demais obrigações.

[...]

Considerando, ainda, que não identificamos o exercício negligente ou abusivo, ou seja, ação ou omissão no exercício da direção superior da administração que tenha resultado ou que poderão resultar em desvios materialmente relevantes em relação aos objetivos de governança e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental, quando as circunstâncias indiquem que os resultados podiam ser evitados e eram ou deviam ser conhecidos pelo mandatário, caso empregasse diligência do administrador ativo ou quando a ação ou omissão foi praticada com finalidade diversa da indicada pela lei;

Propomos, com o fundamento nos arts. 9º ao 14 da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, a emissão de **parecer prévio favorável à aprovação das contas** do chefe do Executivo municipal de Costa Marques, atinentes ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Vagner Miranda da Silva.)

Nesse contexto, considerando que as metas fiscais visam o controle e acompanhamento do endividamento público, assiste razão à equipe técnica em mitigar o achado de auditoria, porquanto o município apresentou suficiência financeira ao final do exercício, não devendo tal falha constar como fundamento para a rejeição das contas.



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

Prosseguindo com a análise, importa consignar que o percentual de alterações orçamentárias previamente autorizadas na Lei Orçamentária do Exercício de 2022, diretamente por decreto do Poder Executivo, poderia se dar até o limite de 20% do montante orçamentário inicial, nos termos dos artigos 6º e 7º da Lei Municipal n. 976/2021 (LOA).

Ao analisar a abertura de créditos sob este aspecto, o corpo técnico entendeu que a municipalidade desrespeitou o limite fixado, haja vista que foram abertos créditos adicionais suplementares com base na LOA no total de R\$ 9.412.678,29, equivalente a 21,87% do orçamento inicial, portanto, acima do limite máximo de 20%, perfazendo um valor R\$ 804.165,38 de créditos adicionais suplementares abertos sem autorização legislativa.

Considerando que as justificativas apresentadas apontam que a falha decorreu do grande volume de transferências, que impossibilitou o acompanhamento em tempo hábil quanto ao percentual destinado para saneamento da questão, assiste razão ao corpo técnico ao considerar que as justificativas não foram suficientes para elidir o achado, porquanto a Administração *“reconhece a falha nas rotinas de controles internos para que o limite de 20% estabelecido na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares fosse observado”*.

Neste cenário, robora-se a análise técnica que entendeu que a irregularidade findou configurada, o que enseja determinação ao atual gestor para que se abstenha de abrir créditos **sem prévia autorização legislativa**, contudo, a falha não detém lesividade suficiente para a emissão de parecer prévio para a reprovação das contas.

Para além disso, também foi detectada na análise da alteração orçamentária por fontes previsíveis, pois atingiu 68,47% da dotação inicial, quando esse egrégio Tribunal de Contas, por meio de sua jurisprudência, tem considerado que as alterações orçamentárias com base em recursos previsíveis podem ocorrer



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

somente até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação.

A Administração alegou que os créditos adicionais suplementares abertos atingiram a proporção de 68,47% do orçamento inicial, porquanto o Governo Federal aprovou a Lei nº 14.276, em 27 de dezembro de 2021, quando o orçamento do Município já havia sido aprovado pelo Poder Legislativo, não sendo possível fazer as devidas adequações para atender a nova Lei, o que impôs que a municipalidade fizesse devidos ajustes no orçamento no decorrer do exercício de 2022. Além disso, alega que o Município firmou vários convênios com o Governo Federal e Estadual, necessitando de contrapartida do Município, que foram inseridas no orçamento através de decreto de suplementação por anulação de saldo de dotação.

Por sua vez, a equipe técnica empreendeu análise sobre o apontamento, concluindo, resumidamente, que *“a Administração não apresentou os cálculos discriminando em quais decretos expedidos que impactaram o orçamento em face da nova lei vigente para corroborar a justificativa apresentada, portanto, não acolhemos a justificativa apresentada”*. Neste passo, examinou o Relatório dos Créditos Adicionais Analítico - Exercício 2022 (Documento n. 04639/23, ID 1444912), juntado pela Administração, não sendo possível vislumbrar que as alterações orçamentárias ali constantes não poderiam estar previstas no orçamento ou que seriam para dar cumprimento a novas despesas que teriam sido estabelecidas pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

Sobre os convênios, a equipe técnica entendeu que a Administração *“não comprovou quais valores e os respectivos decretos que teriam sido objeto de anulação de dotação de recursos em contrapartida aos convênios firmados, não sendo assim comprovado qual o impacto teria os convênios recebidos”*.

Nesse cenário, robora-se integralmente a análise técnica, no sentido de que o orçamento anual, para que cumpra seus objetivos, deve obedecer a certo nível de rigidez ao traduzir ações planejadas e aplicações de recursos para



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

alcance das finalidades propostas, cabendo à Administração adotar medidas que garantam o controle da execução orçamentária em consonância com o próprio planejamento, fazendo constar da prestação de contas anual, informações precisas acerca da execução orçamentária mediante alterações havidas no curso da gestão.

No que diz respeito à efetividade da recuperação de créditos da dívida ativa tributária e não tributária, o corpo técnico evidenciou o seguinte quadro, no qual exhibe as principais informações sobre o estoque da dívida ativa, no exercício de 2022:

Tabela. Efetividade da Arrecadação da Dívida Ativa

Tipo do Crédito	Estoque Final do Ano - 2021 (a)	Inscritos em 2022 (b)	Arrecadados em 2022 (c)	Baixas Administrativas (d)	Estoque Final do Ano - 2022 e = (a+b-c-d)	Efetividade arrecadação f = (c/a)
Dívida Ativa Tributária	4.613.300,10	1.364.109,47	414.088,75	111.760,84	5.451.559,98	8,98
Dívida Ativa Não Tributária	3.680.189,92	236.012,91	80.197,02	1.143.117,59	2.692.888,22	2,18
TOTAL	8.293.490,02	1.600.122,38	494.285,77	1.254.878,43	8.144.448,20	5,96

Fonte: Notas Explicativas (ID 1387985) e Balanço Patrimonial (ID 1387973).

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2022, totalizou R\$ 494.285,77, o que representa 5,96% do saldo inicial da conta na monta de R\$ 8.293.490,02.

Em sua manifestação, o corpo técnico destacou que “a Administração não foi efetiva na arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, vez que a arrecadação no exercício de 2022 totalizou 5,96% em relação ao estoque final do exercício de 2022, logo inferior ao percentual de 20% estabelecido pela jurisprudência deste Tribunal.”.

A unidade técnica ressaltou, no ponto, que “o escopo de trabalho não exauriu todos os aspectos dívida ativa que fornecessem asseguarção razoável quanto à avaliação, sendo realizado somente análise de dados do Balanço Patrimonial e Notas Explicativas, bem como interpretação de informações reportadas pela administração acerca da gestão da dívida ativa municipal, em especial, no tocante



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

à organização administrativa, métodos de cobrança utilizados, monitoramento do controle interno.”.

Nada obstante a existência de limitações, a competente equipe de instrução, à luz das informações presentes nos autos, assim concluiu sobre a gestão da dívida ativa municipal, *litteris*:

Por meio do Ofício Circular n. 07/2023/CECEX2/TCERO (ID1390746), foram solicitadas informações acerca da gestão da dívida ativa municipal; com base na resposta encaminhada (ID 1398414), é possível concluir que no exercício de 2022:

- i. O Município realizou cobranças judiciais, via execução fiscal;
- ii. O Município realizou o protesto extrajudicial de Certidões da Dívida da Ativa;
- iii. O Município não realizou Programa de Recuperação Fiscal (Refis);
- iv. O Controle Interno não realizou monitoramento específico acerca da cobrança e recebimento dos créditos da dívida ativa.

Desta feita, a unidade técnica fez o registro das seguintes recomendações, *verbis* (ID 1472498):

Recomendar à Administração do Município que adote, no mínimo, as seguintes ações na gestão do estoque da dívida ativa: **a) Análise da base de dados:** realizar uma análise minuciosa da base de dados dos créditos inscritos em dívida ativa, adotando critérios de priorização de cobrança: (i) dos créditos que estão próximos de atingir o prazo prescricional e priorize esses casos para ação imediata; e (ii) dos créditos que possuem montante mais elevado; **b) Estabelecimento de responsabilidade:** normatizar o processo de trabalho sobre a dívida ativa municipal, estabelecendo fluxos de trabalhos, rotinas, manuais de operacionalização, designando os setores/órgãos responsáveis por cada etapa; **c) Treinamento de pessoal:** promover a reciclagem dos responsáveis sobre a legislação aplicável, afim de adaptar-se com a legislação vigente sobre prescrição de dívida ativa e suas particularidades, entendendo os prazos e os eventos que podem interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, priorizando o investimento em capacitação da equipe responsável pela cobrança da dívida ativa; **d) Implementação de processos ágeis:** estabelecer processos eficientes e ágeis para a cobrança dos créditos em dívida ativa, incluindo a junção em um único processo de todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

parcelamentos não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal; **e) Negociação e parcelamento:** oferecer opções de negociação e parcelamento para os devedores, visando facilitar o pagamento dos créditos, estabelecendo critérios claros e consistentes para conceder benefícios; **f) Intensificação da cobrança:** intensificar a cobrança por meio do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais; **g) Monitoramento contínuo:** estabelecer um sistema de controle capaz de realizar o monitoramento contínuo dos créditos em dívida ativa, contendo, no mínimo, os seguintes acompanhamentos: (i) variação do estoque nos últimos 3 anos; (ii) total do estoque em cobrança judicial; (iii) total do estoque em protesto extrajudicial; (iv) inscrições realizadas; (v) valor arrecadado; (vi) percentual de arrecadação; (vii) prescrições e (viii) demais baixas administrativas. Reportar esse monitoramento no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno encaminhado na Prestação de Contas Anual.

Sem delongas, roborar-se integralmente o rol de recomendações, pois colaboram para o aperfeiçoamento da gestão do estoque da dívida ativa, e, via de consequência, tendem a alavancar a arrecadação dos créditos inscritos em tal conta, por meio do estabelecimento de normas, fluxos e/ou rotinas, do treinamento de pessoal, do monitoramento contínuo do estoque, da implementação de medidas judiciais e/ou administrativas, tais como o ajuizamento de execuções fiscais e a utilização do protesto extrajudicial, dentre outras medidas a serem adotadas pelo gestor.

Outra falha que enseja alerta ao Gestor se refere ao envio intempestivo do balancete mensal de janeiro de 2022, em descumprimento ao artigo 53 da Constituição do Estado de Rondônia e ao artigo 4º da Instrução Normativa n. 72/2020/TCE-RO.

Em sede de defesa, a Administração justificou a falha, aduzindo que enfrentou dificuldade quanto ao encerramento do exercício e abertura dos exercícios seguintes, pois quando não há dilação de prazo, torna-se difícil o envio dos mesmos em tempo hábil, contudo, registra que estará adotando rotinas de controles internos para garantir que os balancetes sejam enviados dentro do prazo, cumprindo assim os requisitos disposto na Constituição Estadual e Instrução Normativa



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

n.72/2020, argumentos insuficientes para a elisão do achado, segundo a equipe técnica.

Diante disso, este Órgão Ministerial, aquiesce com a análise técnica e opina pela expedição de alerta à Administração para que realize as remessas de informações eletrônicas mensais na forma e no prazo estabelecidos no artigo 53 da Constituição do Estado de Rondônia, como também no artigo 4º da Instrução Normativa n. 72/2020/TCE-RO, sob pena de ensejar sanções, em autos apartados, caso haja reincidência de forma injustificada nessa infringência, nos termos do artigo 55 da LC n. 154/1996.

Seguindo no exame dos elementos componentes dos autos, verifica-se que na análise das Contas Municipais do exercício de 2022, os auditores desta Corte de Contas passaram a analisar o indicador financeiro denominado “Capacidade de Pagamento – Capag”⁶ dos Municípios Rondonienses, que é relevante quando os governos regionais pleiteiam operações de crédito interno e externo com aval ou garantia da União, conforme exigência cravada no artigo 23 da Resolução do Senado n. 43, de 2001.⁷

⁶ Os conceitos e variáveis utilizadas e os procedimentos a serem adotados na análise da Capag foram definidos na Portaria STN n. 10.464, de 7 de dezembro de 2022.

⁷ **Art. 23.** Os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria;

III - documentação de que trata o art. 21; e

IV - No caso de operações de crédito destinadas ao financiamento de etapas complementares ou subseqüentes dos respectivos projetos, o pleiteante deverá apresentar ao Senado Federal o demonstrativo físico-financeiro dos desembolsos ocorridos, comparando-o com o cumprimento das metas apresentadas ao Senado Federal por ocasião da solicitação do financiamento do projeto.

§ 1º No caso de operações de crédito externas, a documentação de que trata o **caput** deverá ser encaminhada ao Senado Federal por meio de mensagem do Presidente da República. *(Renumerado do parágrafo único pela Resolução n.º 5, de 2014)*

§ 2º Integrarão o processado dos pedidos de autorização de que tratam este artigo e os arts. 22 e 29 desta Resolução, e ficarão à disposição dos integrantes das Comissões envolvidas na sua apreciação na respectiva Secretaria e em meio eletrônico, todos os documentos integrantes do processo de



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

Em que pese a exigência remonte aos idos de 2001, ao longo do tempo, o cálculo da Capag, para além de ser uma simples etapa na instrução dos pleitos dos governos regionais, passou a ser um importante indicador financeiro da situação fiscal dos entes, o que levou a própria STN a calcular e divulgar as notas de todos os estados de modo regular, independentemente da existência de pedidos de aval ou de garantia para operações de créditos.

Nesta quadra, de se registrar que, conforme previsão contida no § 6º do artigo 2º da Portaria do Ministério da Economia n. 5.623/2022,⁸ a partir de 1º de janeiro de 2023, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a exigir, para a análise da Capacidade de Pagamento dos entes, a apresentação do **Parecer Prévio** exarado pelo Tribunal de Contas competente.

Assim, a partir do exercício de 2023, o ente pleiteante de garantia ou aval da União deve encaminhar o Parecer Prévio mais recente elaborado pelo Tribunal de Contas competente, juntamente com os relatórios prévios, elaborados pelas áreas técnicas da Corte de Contas, para fins de registro e análise, quando couber.

Sobre a forma de apuração do indicador, depreende-se da Portaria do Ministério da Economia n. 5.623/2022, especialmente nos artigos 3º e 4º,⁹ que a metodologia da apuração, em suma, define que a **classificação final** (art.

apreciação e emissão de parecer por parte do Poder Executivo, inclusive todos os pareceres e relatórios técnicos que embasaram as manifestações finais dos diferentes órgãos intervenientes. *[Incluído pela Resolução n.º 5, de 2014]*

⁸ § 6º A partir de 1º de janeiro de 2023 será exigido, para as análises de capacidade de pagamento realizadas no âmbito de processos de concessão de garantia da União a operações de crédito de interesse de Estado, Distrito Federal ou Município, o parecer prévio conclusivo de que trata o art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

⁹ Art. 4º A **classificação final** da capacidade de pagamento do ente será determinada a partir da combinação das classificações parciais dos três indicadores feita nos termos do disposto no art. 3º, conforme a tabela a seguir:



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

4º) da Capacidade de Pagamento de cada ente (Notas A, B, C ou D) é encontrada a partir da combinação das **classificações parciais** (art. 3º) de três indicadores financeiros, quais sejam, grau de solvência/endividamento (indicador I),¹⁰ relação entre receitas e despesas correntes/Poupança Corrente (Indicador II)¹¹ e situação de caixa/Liquidez (Indicador III).¹²

No caso, considerando que as presentes contas se referem ao exercício 2022, necessário analisar a Capag à luz dos parâmetros fixados no artigo 21 da Portaria ME n. 5.623/22, vigente para as análises da Capacidade de Pagamento realizadas até 31 de dezembro de 2022.¹³

CLASSIFICAÇÃO PARCIAL DO INDICADOR			CLASSIFICAÇÃO FINAL DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO
ENDIVIDAMENTO	POUPANÇA CORRENTE	LIQUIDEZ	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

¹⁰ Apurado pela relação entre a dívida consolidada bruta e a receita corrente líquida, do exercício anterior. É um indicador de dívida bem similar ao divulgado regularmente pela STN em sua página eletrônica, empregado para calcular os limites de endividamento dos entes subnacionais na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado nº 40, de 2001. A diferença é a utilização no numerador da dívida bruta e não da dívida líquida. Essa última é deduzida das disponibilidades de caixa e outros haveres prontamente disponíveis para utilização dos entes. Portanto, o uso do conceito bruto desconsidera as disponibilidades no cálculo, o que pode ser explicado pela inclusão dessa variável no indicador de liquidez. Se a dívida líquida fosse utilizada, as disponibilidades seriam consideradas duplamente.

¹¹ Corresponde à relação entre despesas correntes e receitas correntes ajustadas, apuradas pela média ponderada dos três exercícios anteriores, sendo, peso de 50% para o exercício imediatamente anterior e 30% e 20% para os outros dois exercícios. O ajuste é feito por meio da exclusão da receita utilizada na formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um indicador de poupança, pois não inclui as despesas e as receitas de capital. Quanto menor o indicador, melhor, pois maior a capacidade da receita corrente de financiar investimentos e/ou amortizar a dívida, além da própria despesa corrente, inclusive juros.

¹² Consiste na relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do exercício anterior, considerando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas. O indicador apura a existência de recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo.

¹³ Art. 21. Para as análises de capacidade de pagamento realizadas até 31 de dezembro de 2022 a tabela de classificação parcial dos indicadores que consta do art. 3º será substituída pela seguinte tabela:



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

Pois bem!

In casu, a equipe técnica empreendeu a análise da Capag utilizando-se do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, referente ao 2º semestre do exercício de 2022, tendo apurado os seguintes resultados parciais à luz dos parâmetros contidos no artigo 21 da multicitada Portaria:

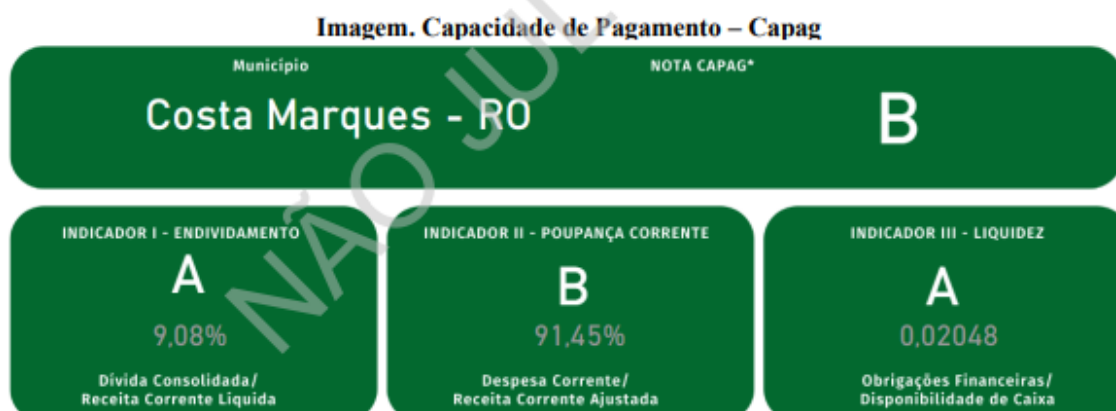
1. Indicador I - **Endividamento 9,08%, classificação parcial “A”**, porquanto o indicador financeiro, obtido da relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, demonstrou ser menor ou igual a 60%;
2. Indicador II - **Poupança Corrente 9,08% classificação parcial “B”**, pois o indicador financeiro, resultante da relação entre as despesas correntes e a Receita Corrente Ajustada, demonstrou ser maior que 85%;
3. Indicador III - **Liquidez 0,02048 classificação parcial “A”**, eis que as obrigações financeiras não comprometem 100% das disponibilidades de caixa.

A partir da conjugação dos resultados (Endividamento A, Poupança Corrente B, Liquidez A), nos termos do artigo 4º c/c o artigo 21 da Portaria ME n. 5.623/22, a equipe técnica classificou como “B” a nota Capag do Município, conforme destacado no relatório conclusivo (ID 1472498), *verbis*:

Indicador	Sigla	Faixas de Valor	Classificação Parcial
Endividamento	DC	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C
Poupança Corrente	PC	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Liquidez	IL	IL < 1	A
		IL ≥ 1	C



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



Fonte: Siconfi.

O indicador revela que o ente tem capacidade de pagamento calculada e classificada como “B” (indicador I – Endividamento 9,08% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 91,45% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez 0,02 classificação parcial “A”).

Frisamos que os indicadores utilizam como fonte de informação o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 2º semestre do exercício e, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, não foram detectadas inconsistências nos valores que compõe o cálculo. (Grifei)

Logo, extrai-se que o Município de Costa Marques, obteve Nota Capag calculada e classificada como “B”, o que, significa que o ente está apto a obter financiamentos para aplicação em políticas públicas com o aval da União.

Neste contexto, propõe-se a inclusão no Parecer Prévio a ser exarado pela Corte de Contas da informação de que o ente tem capacidade de pagamento calculada e classificada como “B” (indicador I – Endividamento 9,08% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 91,45% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez 0,02 classificação parcial “A”).

Doutro giro, quanto ao monitoramento das determinações e recomendações da Corte de Contas, dirigidas à Administração em exercícios pretéritos, verifica-se que foram examinadas dezenove determinações, sendo que, de acordo com a avaliação da unidade técnica, foram assim consideradas: seis “em andamento”, onze “atendidas” e uma “não atendida”, qual seja: Acórdão APL-TC



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

00276/21, IV, Processo n. 01349/21 – Determinar ao Prefeito do Município de Costa Marques/RO, exercício de 2021, Vagner Miranda da Silva (CPF nº 692.616.362-68) e ao Senhor Gilson Cabral da Costa (CPF nº 649.603.664-00), Contador do Município, ou quem vier a lhes substituir, para que na prestação de contas de 2021, adotem as providências no sentido de cumprir o prazo de envio das Contas a esta e. Corte, devendo observar as previsões contidas nas Instruções Normativas nº 65/2019/TCE-RO e nº 72/2020/TCE-RO, as quais dispõem sobre estabelecimento de normas de organização e apresentação da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo e das peças complementares que constituirão o processo de Contas de Governo, para apreciação do Tribunal de Contas do Estado, mediante parecer prévio, nos termos dos arts. 49, I, da Constituição Estadual e 31, § 2º, 71, I, e 75 da Constituição Federal, bem como sobre a remessa eletrônica mensal ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia de informações e documentos por parte das Administrações Públicas Municipais e Estaduais do Estado de Rondônia.

No ponto, corrobora-se a avaliação técnica, por seus próprios fundamentos, razão pela qual deve ser admoestado o Chefe do Executivo Municipal para que dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II,¹⁴ da Lei Complementar n. 154/1996.¹⁵

Quanto às determinações consideradas “em andamento”, deverão ter seu cumprimento sindicado pela Corte de Contas na avaliação das contas do exercício de 2023 e pela unidade de Controle Interno ao longo do exercício corrente.

¹⁴ “Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]”.

¹⁵ “§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas”.



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

Prosseguindo no exame das Contas Municipais do exercício de 2022, verifica-se que esta Corte de Contas empreendeu a análise dos resultados do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), cujo objetivo central é verificar em que medida os agentes públicos estão implementando políticas que gerem resultados de alfabetização alinhados às premissas estabelecidas pela Base Nacional Comum Curricular, pela Política Nacional de Alfabetização e pelas melhores práticas de gestão.

Nesta senda, a análise contida no relatório de instrução conclusivo, sob ID 1472498, consistiu em (1) verificar o desempenho da rede municipal no Sistema Permanente de Avaliação da Educação de Rondônia - SAERO 2022 (avaliação externa aplicada pela Secretaria de Estado da Educação em todo o território de Rondônia); (2) avaliar o resultado na política de alfabetização no tempo adequado, por meio de questionário auto avaliativo; e (3) verificar o cumprimento das metas de performance da gestão, observando o nível de atendimento das boas práticas recomendadas para aumentar a eficácia da implementação da política de alfabetização na rede (Autoavaliação 2021 e 2022), considerando como meta alfabetizar todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental.

Sobre o primeiro quesito analisado, depreende-se do relatório técnico (ID 1472498) que o desempenho da rede municipal no Sistema Permanente de Avaliação da Educação de Rondônia - SAERO 2022, no segundo ano do ensino fundamental - etapa de alfabetização plena -, *apresentou um resultado de 3.2, em uma escala de zero a dez. Isso representa um percentual de aproveitamento de acertos pouco superior a 30% e desempenho inferior a média geral de 4.15, considerando todas as redes municipais de Rondônia.*

Ainda sobre o primeiro quesito da análise, depreende-se do relatório técnico (ID 1472498) que constam 4 rubricas¹⁶ para classificação das redes

¹⁶ Essas rubricas fornecem uma estrutura para classificar as redes municipais com base no percentual de estudantes com "aprendizado adequado". Essas categorias foram ancoradas na Meta 3 do Todos Pela Educação, de que 70% dos alunos deveriam apresentar aprendizado adequado.



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

municipais de acordo com o percentual de estudantes com "aprendizado adequado" dos 2º, 5º e 9º anos. São elas:

Categoria 1: ≥70% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais apresentam um desempenho destacado, com um percentual igual ou superior a 70% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Isso indica um alto nível de qualidade e efetividade na implementação das políticas educacionais, proporcionando um ambiente propício para o desenvolvimento dos estudantes.

Categoria 2: ≥50% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais demonstram um desempenho satisfatório, com um percentual igual ou superior a 50% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Embora haja espaço para melhorias, essas redes estão no caminho certo para proporcionar um ensino de qualidade e promover o desenvolvimento dos estudantes.

Categoria 3: ≥25% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais têm um percentual igual ou superior a 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Essas redes devem implementar estratégias para a recomposição das aprendizagens dos estudantes, tais como programas de reforço escolar e acompanhamento individualizado para os estudantes com desempenho abaixo do esperado, a fim de melhorar os resultados de aprendizagem dos estudantes e implementar estratégias para garantir um ensino de qualidade.

Categoria 4: <25% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais enfrentam grandes desafios, com menos de 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. É fundamental que essas redes identifiquem as áreas problemáticas e adotem medidas efetivas para melhorar os resultados de aprendizagem, investindo em recursos pedagógicos e programas de apoio aos estudantes.

Deste modo, com base nos resultados de aprendizagem do SAERO, é possível classificar a rede municipal em diferentes categorias com enfoque nas áreas de Matemática e Língua Portuguesa para os alunos do 2º, 5º e 9º ano, conforme apresentado no quadro a seguir:



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

	Língua Portuguesa	Matemática
2º Ano	Categoria 3	Categoria 3
5º ano	Categoria 4	Categoria 4
9º Ano	Categoria 4	Categoria 4

Fonte: SAERO - Desempenho das redes.

Acerca do segundo quesito analisado, observa-se do questionário auto avaliativo de boas práticas para alfabetização no tempo adequado, que este é composto por nove eixos temáticos e aproximadamente 200 itens de verificação sobre: (i) gestão orientada a resultados; (ii) avaliação e monitoramento; (iii) seleção e lotação de profissionais; (iv) formação inicial e continuada; (v) política de incentivos; (vi) currículo; (vii) material didático; e, (viii) articulação política.

Sobre esse viés, o município em foco, de acordo com os resultados do levantamento realizado em 2022, atendeu 40,71% dos itens avaliados.

O corpo técnico destacou que quatro dos nove eixos avaliados apresentaram índices insatisfatórios¹⁷ de atendimento de boas práticas, quais sejam,

¹⁷ **Eixo Estruturado:** Nesta categoria, o eixo que compõe a política de alfabetização na idade certa está completamente estabelecido e bem definido. É composto por inúmeras ações articuladas que cobrem todas as áreas relevantes, abordando desde o planejamento até a execução e monitoramento das atividades. A estruturação do eixo é sólida e permite uma implementação consistente e eficaz.

Alto Nível de Estruturação: Refere-se a um cenário em que o eixo que estrutura a política de alfabetização na idade certa apresenta um alto grau de organização e planejamento, mas que necessita ser aprimorado em seu processo de implementação. As ações são detalhadas e coerentes, abrangendo todas as áreas de atuação relevantes. No entanto, é necessário aprimorar os processos de execução e fortalecer a articulação entre as diversas ações e áreas envolvidas para garantir que a implementação seja efetiva e alcance os objetivos propostos.

Estruturação Média: Nesta categoria, o eixo que estrutura a política de alfabetização na idade certa apresenta um nível intermediário de organização, planejamento e execução. As ações estão definidas, em alguns casos são executadas, porém de forma parcial, podendo apresentar lacunas ou falta de clareza em algumas atividades específicas, o que compromete a implementação. A articulação entre as diferentes ações e áreas pode ser aprimorada para garantir uma implementação mais eficiente e alinhada com os objetivos da política.

Baixa Estruturação: Refere-se a um nível de estruturação do eixo que estrutura a política de alfabetização na idade certa que apresenta deficiências significativas, desde o planejamento das ações. As ações estão pouco definidas, faltando detalhamento e coerência. A falta de articulação entre as ações dificulta a implementação efetiva da política e compromete a qualidade das ações desenvolvidas.

Inexistente: Nesta categoria, o eixo que estrutura a política de alfabetização na idade certa está completamente ausente. Não existem ações estabelecidas ou planejadas, resultando na falta de uma estrutura adequada para a política. A inexistência do eixo compromete seriamente a qualidade da



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

política de incentivos (0%), contratação, seleção e lotação de profissionais (12,5%), articulação política (37,5%) e gestão de conhecimento (37,5%), revelando a necessidade de direcionar esforços para o aprimoramento dessa área.

Especificamente quanto ao terceiro quesito, que se relaciona ao alcance das metas de performance da gestão,¹⁸ verifica-se que essa análise restringiu-se aos municípios partícipes do Bloco I do Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC,¹⁹ não havendo resultados em relação aos demais municípios até o presente momento.

Em conclusão ao tema, roborando integralmente a análise técnica, recomenda-se:

Recomendar à Administração do município de **Costa Marques**, visando a melhoria dos indicadores de resultado da política de alfabetização, que: i) sejam realizados todos os esforços necessários para implementação das boas práticas recomendadas, cabendo aos gestores da política elaborar plano de ação, conforme as orientações do Tribunal de Contas de Rondônia nas reuniões técnicas com os especialistas; ii) os profissionais da rede de ensino sejam mobilizados a participar das formações continuadas, assegurando no mínimo 95% de frequência dos professores, supervisores, formadores e gestores escolares; iii) assegure recursos orçamentários e financeiros para realização das avaliações diagnósticas e disponibilização dos materiais pedagógicos necessários para todos os estudantes da rede; iv) todas as escolas de tratamento⁹ sejam monitoradas, coletando mensalmente os dados de aprendizado e gestão dentro dos prazos definidos; e, v) e) estruture estratégias pedagógicas específicas para os estudantes que foram classificados nos padrões de desempenho “básico” e “abaixo do básico”, como: (a) implementar atividades de reforço e acompanhamento personalizado, focadas nas habilidades e conteúdos que apresentam maior dificuldade para os alunos; (b) promover ações de nivelamento e revisão de conteúdos fundamentais, garantindo que os estudantes tenham uma base sólida

política de alfabetização, dificultando a implementação de ações eficazes e a obtenção de resultados desejados.

¹⁷ Os principais indicadores são a frequência de professores e gestores nos cursos de formação continuada; escolas com controle de aprendizado e gestão implementados; frequência dos estudantes em sala; observações de sala de aula; e, quantidade de reuniões de planejamento coletivo realizadas.

¹⁸ Os principais indicadores são a frequência de professores e gestores nos cursos de formação continuada; escolas com controle de aprendizado e gestão implementados; frequência dos estudantes em sala; observações de sala de aula; e, quantidade de reuniões de planejamento coletivo realizadas.

¹⁹ Integram o bloco I os municípios de Ariquemes, Cacaulândia, Cujubim, Itapuã do Oeste, Monte Negro, Porto Velho e Rio Crespo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para avançar nas aprendizagens; e, (c) oferecer recursos pedagógicos adicionais, como materiais complementares para recompor às aprendizagens essenciais, estabelecidas no referencial curricular.

Por fim, verifica-se que, no estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno Municipal apresentou relatório anual (ID 1387986), em que se manifestou pela regularidade das contas, *litteris*:

O presente parecer refere-se ao Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Município, sobre as contas do exercício de 2022, da Prefeitura Municipal De Costa Marques, de responsabilidade do Prefeito do Município de Costa Marques: VAGNER MIRANDA DA SILVA. Diante disso, tem-se o seguinte parecer: A Controladoria Geral do Município de Costa Marques é de opinião pela CERTIFICAÇÃO DE REGULARIDADE das contas sobre responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal, Prefeito VAGNER MIRANDA DA SILVA, atinentes ao exercício financeiro de 2022.

Tal entendimento é compatível com o do corpo técnico e deste Órgão Ministerial, porquanto, considerando o atual entendimento desse Tribunal, definido na Resolução n. 278/2019/TCE-RO, a partir do exercício de 2020, quando forem detectadas apenas impropriedades não conducentes a juízo negativo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, o Tribunal emitirá parecer prévio favorável à aprovação, sem indicação de ressalvas em decorrência de tais achados, os quais serão objetos de recomendações ou determinações específicas, conforme o caso.

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Senhor Vagner Miranda da Silva, Prefeito Municipal Costa Marques, relativas ao exercício de 2022, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 50 do Regimento Interno dessa Corte, ressaltando, tão somente, a permanência dos seguintes achados de auditoria:

- i. Não atingimento das metas de resultados primário e nominal;
- ii. Excesso de alterações orçamentárias (máximo de 20%);
- iii. Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

iv. Intempestividade da remessa da prestação de contas e de balancete mensal;

v. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa; e

vi. Não cumprimento das Determinações do Tribunal

II – pela expedição da seguinte **RECOMENDAÇÃO** e **ALERTAS**

ao atual Chefe do Poder Executivo:

II.1 –recomendar que adote, no mínimo, as seguintes ações na gestão do estoque da dívida ativa: **a) Análise da base de dados:** realizar uma análise minuciosa da base de dados dos créditos inscritos em dívida ativa, adotando critérios de priorização de cobrança: (i) dos créditos que estão próximos de atingir o prazo prescricional e priorize esses casos para ação imediata; e (ii) dos créditos que possuem montante mais elevado; **b) Estabelecimento de responsabilidade:** normatizar o processo de trabalho sobre a dívida ativa municipal, estabelecendo fluxos de trabalhos, rotinas, manuais de operacionalização, designando os setores/órgãos responsáveis por cada etapa; **c) Treinamento de pessoal:** promover a reciclagem dos responsáveis sobre a legislação aplicável, afim de adaptar-se com a legislação vigente sobre prescrição de dívida ativa e suas particularidades, entendendo os prazos e os eventos que podem interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, priorizando o investimento em capacitação da equipe responsável pela cobrança da dívida ativa; **d) Implementação de processos ágeis:** estabelecer processos eficientes e ágeis para a cobrança dos créditos em dívida ativa, incluindo a junção em um único processo de todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de parcelamentos não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal; **e) Negociação e parcelamento:** oferecer opções de negociação e parcelamento para os devedores, visando facilitar o pagamento dos créditos, estabelecendo critérios claros e consistentes para conceder benefícios; **f) Intensificação da cobrança:** intensificar a cobrança por meio do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais; **g) Monitoramento contínuo:** estabelecer um sistema de controle capaz de realizar o monitoramento contínuo dos créditos em dívida ativa, contendo, no mínimo, os seguintes acompanhamentos: (i) variação do estoque nos últimos 3 anos; (ii) total do estoque em cobrança judicial; (iii) total do estoque em protesto extrajudicial; (iv) inscrições realizadas; (v) valor arrecadado; (vi) percentual de arrecadação; (vii) prescrições e (viii) demais baixas administrativas. Reportar esse monitoramento no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno encaminhado na Prestação de Contas Anual.;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II.2- alertar que realize as remessas de informações eletrônicas mensais na forma e no prazo estabelecidos no artigo 53 da Constituição do Estado de Rondônia, como também no artigo 4º da Instrução Normativa n. 72/2020/TCE-RO, sob pena de ensejar sanções, em autos apartados, caso haja reincidência de forma injustificada nessa infringência, nos termos do artigo 55 da LC n. 154/1996.

II.3 – alertar que adote medidas que garantam o controle da execução orçamentária em consonância com o próprio planejamento, fazendo constar da prestação de contas anual, informações precisas acerca da execução orçamentária mediante alterações havidas no curso da gestão.

III – pela inclusão na proposta de Parecer Prévio informação de que o ente tem capacidade de pagamento calculada e classificada como “B” (*indicador I – Endividamento 9,08% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 91,45% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez 0,02 classificação parcial “A”*).

IV – determinar à Administração que se abstenha de alterar o orçamento sem a necessária autorização legislativa e por meio de fontes previsíveis em percentual superior a 20% do orçamento inicial, conforme entendimento jurisprudencial firmado por essa Corte de Contas;

V – pela emissão dos **ALERTAS e RECOMENDAÇÕES** sugeridos pelo corpo técnico nos itens 5.2 e 5.6 do relatório conclusivo (ID 1472498).

Este é o parecer.

Porto Velho, 11 de outubro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 11 de Outubro de 2023



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