



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 0959/2021
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
EXERCÍCIO: 2020
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Itapuã do Oeste
RESPONSÁVEL: Moises Garcia Cavalheiro (CPF: 386.428.592-53)
VRF: R\$41.430.130,38
RELATOR: Erivan Oliveira Da Silva

RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de instrução preliminar realizada sobre a prestação de contas do chefe do Executivo Municipal (PCCEM) de Itapuã do Oeste, de responsabilidade do Senhor Moises Garcia Cavalheiro, na qualidade de Prefeito.

Finalizados os trabalhos de fiscalização (asseguração limitada) para subsidiar a manifestação desta Corte de Contas por meio do parecer prévio nos termos dos artigos 1º, inciso III e 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, apresentamos as distorções e as irregularidades identificadas na execução dos trabalhos que fundamentam nossa opinião sobre o balanço geral do município e a conformidade da execução orçamentário do período e, com base nessas opiniões, as possíveis consequências sobre a apreciação das contas que fundamentam nossa proposta de encaminhamento a relatoria.

Destaca-se que as situações descritas abaixo foram objeto de coleta de esclarecimentos durante a execução dos trabalhos junto à Administração do município, com a finalidade de levantar as evidências necessárias para fundamentar nossa opinião, entretanto não teve o intuito ou o condão de substituir a eventual necessidade de formação do contraditório, nos termos e situações previstos na Lei Complementar Estadual 154/1996 e no Regime Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rondônia, sendo este o objetivo desta instrução preliminar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

2. POSSÍVEIS DISTORÇÕES, IMPROPRIEDADE E IRREGULARIDADES

A1. Não aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Situação encontrada:

Identificamos por meio de recálculo utilizando o Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (ID 1033381), que o município não aplicou o mínimo constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 25% contrariando as disposições do Art. 212, da Constituição Federal de 1988, conforme resumo abaixo:

Apuração da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Descrição	Valor (R\$)
Receitas que compõe a Base de Cálculo	
1. Receita de Impostos	3.070.136,13
2. Receita de Transferências Constitucionais e Legais	17.328.505,35
3. TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (1+ 2)	20.398.641,48
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	
4. Receitas Destinadas ao FUNDEB	3.321.584,74
5. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil (Anexo II)	200.380,69
6. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Anexo III-A)	1.362.179,80
7. Despesas inscritas em RP com recursos vinculados (Anexo VI)	15.173,62
8. TOTAL DAS DESPESAS COMAÇÕES TÍPICAS DE MDE (4+5+6+7)	4.899.318,85
9. Valor mínimo de aplicação nas despesas com MDE - 25% da Receita de impostos e de transferências (3*25%)	5.099.660,37
10. Percentual Apurado na aplicação das despesas com MDE ((8/3)*100)%	24,02%
Avaliação	Não cumprido

Fonte: Análise técnica e Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (ID 1033381)

Destaca-se entre as possíveis causas da situação encontrada, a deficiência/ausência de arranjos institucionais adequados de controle para assegurar a aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, ainda, a situação de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Entre os efeitos da possível irregularidade, a relevância qualitativa da não aplicação do mínimo constitucional, já sob o aspecto quantitativo, o valor não aplicado representa 0,8%, equivalente a R\$200.341,52.

Evidências:

- Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Anexos II, III-A, e VI (ID 1033381)

- Evidência 1 – Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) integrante do RREO do 6º Bim/2020 – SIGAP Gestão fiscal (ID 1113087)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

A2. Edição de ato criando e aumentando a despesa com pessoal em período vedado

Situação encontrada:

Consoante o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu “o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, ficou vedado até 31 de dezembro de 2021, salvo exceções: conceder vantagens e aumentos (inciso I); criação de cargos (inciso II); alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa (III); criar despesa obrigatória de caráter continuado (inciso VII), e outras mais.

Violando estas disposições, identificamos a edição da Lei Complementar 146/2020, detalhada na tabela abaixo, criando e aumentando a despesa pública com pessoal no período vedado.

Tabela. Análise do cumprimento do art. 8º da LC n. 173/2020

Número do ato	Tipo de ato	Data de publicação	Ementa ou objetivo do ato	Avaliação	Nota do auditor
146/2020	Lei Complementar	23/09/2020	LEI COMPLEMENTAR Nº 146 DE 23 DE SETEMBRO DE 2020 - REGULAMENTA O ART. 80 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 127, DE 30 DE ABRIL DE 2015, ALTERA O ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 142, DE 06 DE ABRIL DE 2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Não conformidade	Regulamentação de valor de Gratificação sobre "prestação de serviço especial" em 500,00; e Gratificação de educação especial em 10% do vencimento básico.

Fonte: Análise técnica.

A Administração do município por meio do Ofício de Esclarecimento nº 217/2021/CECEX02/SGCE/TCERO, informou que a referida Lei teve o respaldo da Procuradoria Geral, através do Parecer Jurídico nº 175/2020. Por outro lado, importante registrar que a Controladoria emitiu Recomendação nº 003/2020 contrária, considerando o aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias, bem como a vedação contida na Lei Complementar 173/2020.

Evidências:

- Evidência 2 - Lei Complementar n. 146/2020 (ID 1113089)

A3. Superavaliação da receita corrente líquida, no valor de R\$332.744,45, em razão de erro na classificação de receita de transferência de capital do programa FITHA

Situação encontrada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Por meio do Convênio nº 050/2020/FITHA-RO, o Governo do Estado de Rondônia realizou uma despesa de transferência de capital (Elemento de Despesa nº 44.40.42), no valor de R\$ 332.744,45 para o Município que a registrou como transferência de receita corrente (codificação 1.7.2.8.10.9.1.01), contrariando as disposições do artigo 11, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, “são Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; **os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital** e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente” (grifamos).

Entre os efeitos desta distorção o impacto direto no total da Receita Corrente Líquida (RCL) que é base para apuração dos percentuais máximos de despesas com pessoal e dívida consolidada líquida e, ainda, a base de cálculo de transferência para repasse legislativo no exercício seguinte.

Evidências:

- Evidência 3 - Resposta de Ofício de Requisição do Município de Itapuã do Oeste (ID1113091)
- Evidência 4 - Termo Convênio nº 050/2020/FITHA-RO (ID 1113092)

A4. Não atendimento das determinações exaradas por este Tribunal de Contas

Situação encontrada:

Identificamos que no período não foram atendidas as determinações exaradas por esta Corte de Contas, referente aos seguintes itens: III.I.1) e), do APL-TC 00630/17 (Processo nº 0186/17); II - c), do APL-TC 00532/18 (Processo nº 02079/18); e III), do APL-TC 00303/20 (Processo nº 01016/19), em função da ausência de comprovação/manifestação das ações realizadas pela Administração para atendimento das determinações.

Evidências:

- Acórdão APL-TC 00630/17 (Processo nº 0186/17);
- Acórdão APL-TC 00532/18 (Processo nº 02079/18);
- Acórdão APL-TC 00303/20 (Processo nº 01016/19).

A5. Não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Situação encontrada:

O Plano Municipal de Educação é uma exigência do artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 2014, e deve guardar consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional. Tal documento constitui a base da política de educação do município, portanto, deve espelhar a realidade local, o público alvo e os recursos (humanos, materiais e financeiros) e deve ser aprovado por lei.

Assim, realizou-se, a partir das respostas fornecidas pelo Ente, a verificação da aderência e alinhamento das metas e prazos fixados no Plano Municipal de Educação com os definidos no Plano Nacional.

Partindo da premissa que o Plano Municipal de Educação deve ser implementado em consonância com as metas do Plano Nacional, admitindo-se, apenas, a adoção de medidas adicionais ou metas mais arrojadas para o âmbito local (art. 8º, da Lei 13.005/2014), realizou-se, a partir das respostas fornecidas pelo Ente, a verificação da adoção de metas e estratégias intermediárias no Plano Municipal de Educação, bem como a verificação do alinhamento com o Plano Nacional.

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1102323), concluímos, de acordo com os critérios da Lei Federal n. 13.005 de 25 de junho de 2014 e base de dados do ano letivo de 2019, que o município de Itapuã do Oeste:

NÃO ATENDEU os seguintes indicadores e estratégias vinculados às metas (metas com prazo de implemento já vencido):

- a) Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola), meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 93,67%;
- b) Estratégia 1.4 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - consulta pública da demanda das famílias por creches, estratégia sem indicador, prazo 2014);
- c) Indicador 3A da Meta 3 (atendimento no ensino médio - universalização do atendimento no ensino médio para toda população de 15 a 17 anos, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 31,20%;
- d) Estratégia 7.15A da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação – universalização do acesso à internet, meta 100%, prazo 2019), por haver alcançado o percentual de 83,33%;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

- e) Indicador 15B da Meta 15 (professores formação – garantia da política de formação dos profissionais da educação, meta sem indicador, prazo 2015).

Evidências:

- Respostas ao questionário Plano Nacional de Educação (ID 1096589);
- Relatório de Auditoria – Instrução Conclusiva (ID 1102323);

A6. Não aderência do Plano Municipal com Plano Nacional de Educação

Identificamos que as metas e estratégias do Plano Municipal **não estão aderentes** com o Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005, de 2014 - Plano Nacional de Educação) em razão de **não haver sido instituídas**, estarem **aquém** das fixadas nacionalmente e com **prazos superiores** aos definidos, conforme descritas a seguir:

- a) Indicador 1A da Meta 1 (meta 100%, prazo 2016), prazo além do PNE;
- a) Indicador 1B da Meta 1 (meta 50%, prazo 2024), meta aquém e prazo além do PNE;
- b) Indicador 2A da Meta 2 (meta 100%, prazo 2024), meta aquém e prazo além do PNE;
- c) Indicador 2B da Meta 2 (meta 95%, prazo 2024), meta aquém e prazo além do PNE;
- d) Indicador 3A da Meta 3 (meta 100%, prazo 2016), meta aquém e prazo além do PNE;
- e) Indicador 3B da Meta 3 (meta 85%, prazo 2024), meta não instituída;
- f) Indicador 4A da Meta 4 (meta 100%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- g) Indicador 4B da Meta 4 (meta 100%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- h) Estratégia 4.2 da Meta 4 (meta 100%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- i) Indicador 5 da Meta 5 (meta sem indicador, prazo 2024), prazo além do PNE;
- j) Indicador 6A da Meta 6 (meta 25%, prazo 2024), meta aquém e prazo além do PNE;
- k) Indicador 6B da Meta 6 (meta 50%, prazo 2024), meta não instituída;
- l) Indicador 8A da Meta 8 (meta 12, prazo 2024), prazo além do PNE;
- m) Indicador 8B da Meta 8 (meta 12, prazo 2024), prazo além do PNE;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

- n) Indicador 8C da Meta 8 (meta 12, prazo 2024), prazo além do PNE;
- o) Indicador 8D da Meta 8 (meta 100%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- p) Indicador 9A da Meta 9 (meta 93,5%, prazo 2015), prazo além do PNE;
- q) Indicador 9B da Meta 9 (meta 50%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- r) Indicador 10A da Meta 10 (meta 25%, prazo 2024), meta não instituída;
- s) Indicador 16A da Meta 16 (meta 50%, prazo 2024), prazo além do PNE;
- t) Indicador 17A da Meta 17 (meta 100%, prazo 2020), prazo além do PNE;
- u) Indicador 18A da Meta 18 (meta sem indicador, prazo 2016), prazo além do PNE.

Evidências:

- Respostas ao questionário Plano Nacional de Educação (ID 1096589);
- Relatório de Auditoria – Instrução Conclusiva (ID 1102323);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Itapuã do Oeste, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Senhor Moises Garcia Cavalheiro (CPF: 386.428.592-53), com base nas evidências levantadas durante os trabalhos e a coleta de esclarecimentos da Administração, apresentamos as seguintes conclusões e em função desses resultados a proposta de encaminhado em atendimento a marcha processual.

Considerando a relevância das situações descritas nos itens [A1](#) e [A2](#), que nos termos da Resolução nº 278/2019/TCE-RO, representam irregularidades que por si só ensejam opinião adversa sobre a execução dos orçamentos (Art. 13, § 2º, incisos IV e V), cujos efeitos afetam os objetivos de governança em função da ausência de arranjos institucionais adequados de controle para assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade fiscal das finanças públicas e promover a integridade da gestão e a conformidade de atos e transações com recursos públicos por meio de sistema de controles internos adequados (Art. 2º, inciso XVI).

As distorções e irregularidades identificadas na instrução, individualmente ou em conjunto, em nossa opinião, comprometem ou poderão comprometer, em função da materialidade e relevância, os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.

No que tange ao não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE ([A1](#)), seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência da irregularidade, havendo inclusive memorando encaminhado pela Secretaria de Educação prestando esclarecimentos acerca da aplicação do recurso.

Entretanto, no que tange a culpabilidade do Senhor Moises Garcia Cavalheiro, não seria razoável afirmar que seria exigível conduta diversa, considerada as circunstâncias que o cercavam: enfrentamento da pandemia do COVID-19 no exercício, períodos sem aulas presenciais, sem utilização de transporte escolar e adaptação das rotinas de trabalho, que, em nossa opinião, são suficientes para afastar a culpabilidade do responsável pela gestão no período.

Em relação a edição de ato que cria e aumenta despesas com pessoal em período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020 ([A2](#)), também seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

deveria ter ciência das restrições no período da pandemia, uma vez que há parecer da assessoria jurídica e recomendação da controladoria geral sobre o assunto.

Ainda, que seria razoável afirmar que o responsável deveria ter conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter adotado arranjos institucionais adequados de controle para promover a integridade da gestão e a conformidade de atos e transações com recursos públicos por meio de sistema de controles internos adequados, a exemplo das medidas para monitoramento dos gastos com pessoal, a avaliação e reporte para garantir o cumprimento das vedações, especialmente, no período da pandemia.

Considerando que, em nossa opinião, a conduta comissiva do Senhor Moises Garcia Cavalheiro, quanto a situação descrita no item [A2](#), materializa o exercício negligente, ou seja, a omissão no exercício da direção superior da administração resultando em desvio materialmente relevante em relação aos objetivos de governança e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.

Ensejando por consequência, conforme as disposições do artigo 14 também da Resolução nº 278/2019/TCE-RO, a possibilidade de manifestação desta Corte pela rejeição das contas do chefe do Executivo do município de Itapuã do Oeste, propomos a realização de audiência do responsável, Senhor Moises Garcia Cavalheiro (CPF: 386.428.592-53), em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Considerando ainda que as situações descritas nos itens [A3](#), [A4](#), [A5](#) e [A6](#), em que pese não ensejarem, em nossa opinião, individualmente, a possibilidade de manifestação pela rejeição das contas, mas no seu conjunto, podendo representar, propormos a realização de audiência dos responsáveis.

Por fim, em função da institucionalidade das contas e, especialmente, em função das possíveis consequências ao município (restrições de acesso a transferências voluntárias por não cumprimento do mínimo constitucional na educação), propomos que a Administração do município de Itapuã do Oeste, para que na qualidade de interessado, apresente os esclarecimentos que a instituição entender necessários para subsidiar a manifestação do presente processo quanto as situações encontradas nos itens [A1](#), [A2](#), [A3](#), [A4](#), [A5](#) e [A6](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Erivan Oliveira da Silva, propondo:

4.1. Promover a Audiência do Senhor Moises Garcia Cavalheiro, CPF: 386.428.592-53, na qualidade de Prefeito, e responsável pela gestão do município de Itapuã do Oeste no exercício de 2020, com fundamento no inciso III do art. 12 da Lei Complementar n. 154/1996, pelos achados de auditoria: [A1](#), [A2](#), [A3](#), [A4](#), [A5](#) e [A6](#);

4.2. Notificar a atual Administração do município de Itapuã do Oeste para que entendendo necessário manifeste-se sobre as situações descritas nos itens [A1](#), [A2](#), [A3](#), [A4](#), [A5](#) e [A6](#), e caso ainda não o tenha feito, adote as medidas necessárias para a regularização, sob pena da possibilidade deste Tribunal emitir parecer prévio pela rejeição das Contas

4.3. Após as manifestações dos responsáveis ou vencidos os prazos para apresentação das razões de justificativas, o retorno dos autos para análise das razões de justificativas e manifestação conclusiva da unidade técnica (SGCE).

Porto Velho, 07 de outubro de 2021.

Elaborado por,

(assinado eletronicamente)
Martinho César de Medeiros
Auditor de Controle Externo – Mat. 555

Revisado por,

(assinado eletronicamente)
José Aroldo Costa Carvalho Júnior
Auditor de Controle Externo – Mat. 522

Supervisionado por,

(assinado eletronicamente)
Rodolfo Fernandes Kezerle
Auditor de Controle Externo – Mat. 487

Em, 15 de Outubro de 2021



JOSÉ AROLDO COSTA CARVALHO

~~MÁRIO~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 15 de Outubro de 2021



RODOLFO FERNANDES KEZERLE

Mat. 487

COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 2

Em, 15 de Outubro de 2021



MARTINHO CESAR DE MEDEIROS

Mat. 555

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO