



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

PARECER N. : 0238/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 772/2022

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
CUJUBIM - EXERCÍCIO DE 2021

RESPONSÁVEL: PEDRO MARCELO FERNANDES PEREIRA - PREFEITO

RELATOR: CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Os presentes autos versam acerca da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Cujubim, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira – Prefeito.

As contas anuais aportaram na Corte, intempestivamente, em 11.04.2022,¹ 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.

¹ Não há notícia nos autos que o atraso tenha prejudicado o papel fiscalizador da Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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 1259529):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município Cujubim atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, Prefeito Municipal, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades:

A1. Aplicação de 77,67% do total dos recursos do Fundeb disponíveis para utilização no exercício quando o mínimo admissível é 90%;

A2. Baixa efetividade na arrecadação da dívida ativa;

A3. Superavaliação da estimativa da receita;

A4. Não cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

A5. Ausência de Informações no Portal de Transparência;

A6. Não cumprimento integral do Acordo de Compromisso Interinstitucional de devolução de recursos do Fundeb;

A7. Inconsistência na avaliação metodológica das metas fiscais de resultado nominal e primário;

A8. Subavaliação da conta provisões matemáticas previdenciárias Longo Prazo em R\$12.792.210,96;

A9. Ausência de conta única e específica para movimentar os recursos do Fundeb;

A10. Intempestividade da remessa da prestação de contas e de balancete mensal;

A11. A prestação de contas não foi instruída com parecer com conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb – CACS.

Destacamos que em razão da relevância e impacto sob o mérito das contas, apenas o achado A1 foi objeto de coleta de manifestação da Administração na execução dos procedimentos de auditoria. Em nossa opinião, as condutas comissivas e omissiva do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira nos achados descritos no A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10 e A11, conforme já destacado nas situações encontradas dos respectivos achados, podem materializar o exercício negligente, ou seja, a omissão no exercício da direção superior da administração resultando em desvio materialmente relevante em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

relação aos objetivos de governança e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.

Nesse sentido, e sobretudo em função da gravidade da ocorrência identificada no achado A1 Aplicação de 77,67% dos recursos do Fundeb no exercício, quando o mínimo admissível é de 90%; o qual pode ensejar, por consequência, a possibilidade de manifestação desta Corte pela rejeição das contas do município, propomos a realização de audiência do responsável, Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, Prefeito Municipal, em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Edilson de Sousa Silva, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, CPF 457.343.642-15, responsável pela gestão do município de Cujubim no exercício de 2021, 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, A6, A7, A8, A9, A10 e A11;

Ato seguinte, o relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, mediante a Decisão Monocrática n. 0116/2022-GCESS, determinou 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 1261394).

Devidamente instado, o Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira não se manifestou, deixando o prazo transcorrer *in albis*. Todavia, o então gestor, João Becker,² apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 06314/2022, conforme atesta a certidão ID 1287891.

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1299228) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1299230), posicionando-se no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela

² Na resposta apresentada, o Prefeito João Becker esclareceu que o antigo gestor, Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, havia renunciado ao mandato em 31.03.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aprovação das contas em foco e expeça alertas e recomendações ao atual gestor,
verbis:

5. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Edilson de Sousa Silva, propondo:

5.1. **Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Cujubim**, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, na forma e nos termos da proposta de parecer prévio, consoante dispõe o artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 e o art. 9º, 10 e 14 da Resolução n. 278/2019/TCER;

5.2. Determinar à Administração do município que complemente na aplicação dos recursos do Fundeb, até o exercício de 2023, a diferença a menor de R\$ 2.876.466,35 entre o valor aplicado R\$14.094.637,11 e o valor total de recursos disponíveis para utilização no exercício R\$16.971.103,46, devendo enviar a comprovação da aplicação junto a prestação de contas dos próximos exercícios, nos termos do art. 25 da Lei 14.113/2020 e Emenda Constitucional n. 119/2022;

5.3. Determinar à Administração do Município de Cujubim que, no prazo de 60 dias contados da notificação, proceda à disponibilização de informações atualizadas sobre a composição e funcionamento do Conselho do Fundeb, quais sejam: a) nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam; b) correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho; c) atas de reuniões; d) relatórios e pareceres; e) outros documentos produzidos pelo conselho, nos termos do art. 34, incisos I a V do §11, da Lei n. 14.113/2020;

5.4. Determinar à Administração do município de Cujubim, no prazo de 90 dias contados da notificação, que adote providências para divulgação do plano de aplicação dos recursos do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional, nos termos da Orientação Técnica n. 01/2019/MPC-RO;

5.5. Determinar à Administração, que no prazo de 60 dias contados da notificação, disponibilize no portal de transparência do município (i) Audiência Pública dos Planos (PPA e Planos setoriais ou temáticos (saúde, educação, saneamento)); (ii) Audiência Pública no processo de elaboração da LDO e LOA 2021 (elaboração em 2020); e (iii) Audiência Pública para apresentação do Relatório de Gestão Fiscal de 2021 (elaboração em 2020).

5.6. Recomendar, visando a boa gestão dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa e para subsidiar as futuras fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal, que: i) identifique e mensure os créditos tributários incobráveis alcançados pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

instituto da prescrição ou decadência; ii) proceda anualmente à distribuição de ações de execuções fiscais; iii) junte em um único processo 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; iv) proteste o crédito inscrito em certidão de dívida ativa antes de promover o ajuizamento da ação de execução fiscal e inscrever o nome do devedor em cadastros restritivos de crédito, já que estas atividades são menos onerosas aos cofres públicos, mais céleres e bastante eficazes; v) promova mesa permanente de negociação fiscal; vi) nas dívidas de natureza tributária, ajuíze as execuções fiscais de valor igual ou superior ao que for estabelecido como piso antieconômico por Lei ou Decreto municipal, devendo-se levar em consideração, para sua fixação, a realidade socioeconômica do município, a natureza do crédito tributário e o custo unitário de um processo de execução fiscal encontrado pelo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em colaboração com o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, aplicada a correção monetária para atualização do valor em cada exercício; e vii) estabeleça um mecanismo de controle e acompanhamento das execuções fiscais por intermédio de sistema informatizado, de forma a dar andamento tempestivo aos processos e evitar sua extinção por negligência;

5.7. Apresentar ao Conselho Superior de Administração - CSA desta Corte de Contas proposta composição de comissão para realização de revisão da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO, uma vez que a redação do disposto nos §§2º, dos arts. 6º e 18 da referida norma admitem mais de uma leitura (interpretação) e em razão das alterações da Lei n. 14.113/2020, introduzidas pela Lei n. 14.276, de 27 de dezembro de 2021, conforme fundamentado no relatório de ID 1299228 e item 2.1.4.2.1 deste relatório;

5.8. 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/>;

5.9. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Cujubim, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

Ato seguinte, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos do Despacho sob ID 1299314.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

De início, registre-se que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Cujubim, atinentes ao exercício financeiro de 2021, 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 31.12.2021.

Quanto à conformidade da execução orçamentária, o corpo técnico consignou **opinião adversa**, diante da relevância dos achados identificados em sua análise, os quais ensejaram a conclusão de 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, *in litteris* (ID 1299230):

2.5. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

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.

2.5.2. Base para opinião adversa

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Aplicação de 77,67% do total dos recursos do Fundeb disponíveis para utilização no exercício quando o mínimo admissível é 90%; e
- ii. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos em dívida ativa;
- iii. Não cumprimento integral do Acordo de Compromisso Interinstitucional de devolução de recursos do Fundeb, em razão da ausência de divulgação do plano de aplicação dos recursos do Fundeb



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

proveniente do termo de compromisso interinstitucional no portal de transparência;

iv. Ausência de conta única e específica para movimentação dos recursos do Fundeb;

v. Ausência de divulgação no portal de transparência das informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento do Conselho do Fundeb;

vi. Superavaliação da receita prevista na LOA;

vii. Não cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

viii. Remessa intempestiva da prestação de contas;

ix. Ausência de informações no portal de transparência.

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou que, exceto pela **ressalva** constante em seu relatório, não há elementos indicativos de irregularidades, consoante *in verbis* (ID 1299230):

3.1. Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Município

3.1.1. Opinião

[...]

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos no parágrafo “Base para opinião com ressalva”, 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 31.12.2021 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.

3.1.2. Base para opinião com ressalva

Segue abaixo a ocorrência que motivou a opinião:

i. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) no montante de R\$ 29.630.988,43 (detalhado no item 3.2.1);

Pois bem.



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

A prestação de contas em foco é referente ao exercício de 2021, período em que o Brasil e o mundo se encontravam submersos na pandemia do Coronavírus (SARS-CoV-2),³ situação catastrófica de ordem mundial que ceifou muitas vidas e, naturalmente, impôs aos gestores públicos a observância de regras específicas atinentes à execução dos gastos públicos para compatibilizá-los com os efeitos nefastos da situação de calamidade em saúde pública.

Nessa perspectiva, a Lei Complementar n. 173/2020⁴ instituiu restrições quanto ao controle dos gastos e, por outro lado, com vistas a possibilitar a adoção de medidas voltadas ao combate à pandemia, contemplou iniciativas importantes para recuperação financeira dos Entes, a exemplo do repasse de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, suspensão do pagamento de dívidas contratadas com a União, negociação de empréstimos, entre outras (artigo 1º).

Registre-se que a análise técnica empreendida nas presentes contas teve como um de seus objetivos aferir se foram observadas as vedações atinentes ao período de pandemia, consubstanciadas, notadamente, na referida Lei Complementar n. 173/2020, consoante registrado no item 2.2.6 do relatório técnico conclusivo.

Em seu relatório conclusivo, a unidade técnica destacou que, após os procedimentos executados, *“não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observadas as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Complementar n. 173/20”*.

Em suma, a análise técnica materializada no relatório conclusivo revela que houve atendimento ao princípio do equilíbrio das contas, o cumprimento do limite de aplicação mínima em saúde, das metas fiscais de resultado

³ A situação de pandemia foi declarada em 11.03.2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), conforme noticiado em <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus> <Acesso em 11.11.2022>

⁴ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

primário e nominal, bem como o devido repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, entre outros aspectos positivos da gestão (ID 1299230).

Por outro lado, em mesmo relatório técnico conclusivo, a unidade instrutiva consignou algumas ressalvas, a exemplo da aplicação do total de recursos do Fundeb em percentual inferior ao legalmente exigido, do não cumprimento de algumas metas do plano nacional de educação e outros apontamentos, sopesando que essas indicações não devem ensejar a reprovação das contas em apreço (ID 1299230).

Antes de entrar no mérito, 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. 1.236/2020	
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 48.844.088,61
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 81.197.711,70
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 64.996.000,25
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 16.201.711,45
	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\$ 7.161.782,83, correspondente a 14,66% da dotação inicial, portanto, não houve abertura de créditos sem autorização legislativa. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R\$ 5.525.769,86, que corresponde a 11,31% do orçamento inicial, pelo que se conclui que não 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. A avaliação técnica evidenciou a subestimativa da receita na Lei orçamentária, estimada pela Administração no valor R\$ 36.131.488,68, o equivalente a -21,72% da projeção realizada pela Corte de Contas, no valor de R\$ 46.156.550,22 (Processo n. 2708/2020 - Decisão Monocrática n. 0177/2020-GCBAA).	
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA ARRECADADA:	R\$ 73.248.670,89
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 64.996.000,25
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 8.252.670,64



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

	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1188122.	
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2020):	R\$ 41.274.721,84
	INSCRIÇÕES:	R\$ 7.788.632,3
	ARRECADAÇÃO:	R\$ 994.012,54
	BAIXAS:	R\$ 4.398.963,99
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2021:	R\$ 43.670.377,61
	EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO (2,41%)	
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MÍNIMO 25%)	APLICAÇÃO NO MDE: 25,67% (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 10.647.739,88
	RECEITA BASE:	R\$ 41.484.412,13
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 16.510.354,64
	TOTAL APLICADO: (77,67%)	R\$ 12.823.037,11
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (70,41%)	R\$ 11.625.693,52
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (7,26%)	R\$ 1.197.343,59
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)⁵	TOTAL APLICADO: 15,91%	R\$ 6.351.248,41
	RECEITA BASE:	R\$ 39.930.310,01
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)	ÍNDICE: 6,92%	
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO⁶	R\$ 2.111.707,31
	RECEITA BASE:	R\$ 30.518.069,81
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2021)	R\$ 16.187.969,77
	FONTES VINCULADAS	R\$ 7.679.576,35
	FONTES LIVRES	R\$ 8.508.393,42
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$ -197,09
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$ 8.508.196,33
RESULTADO NOMINAL	ATINGIDA	
	META:	R\$ 5.346.602,70
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 12.372.536,01

⁵ 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).

⁶ Valor apurado considerando a devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de R\$ 23.702,69.



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

	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 12.372.536,01
RESULTADO PRIMÁRIO	ATINGIDA	
	META:	R\$ 2.895.952,51
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 12.086.189,67
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 12.086.189,67
DESPESA TOTAL COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	ÍNDICE: 47,29%	
	DESPESA COM PESSOAL	R\$ 29.126.865,85
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ 61.592.922,59
GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	De acordo com a análise empreendida pelo corpo técnico "A gestão previdenciária do Município no exercício de 2021 está em conformidade com as disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial), devido a regularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias e das providências para equacionamento do déficit atuarial."	

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.

Quanto às ressalvas consignadas no relatório técnico conclusivo (ID 1299230), merece destaque, para efeito de alerta e recomendações específicas, a impropriedade relativa à aplicação a menor (entesouramento) dos recursos do Fundeb no exercício de 2021 (Achado A1).

Em consonância com o disposto no artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020, o município deve aplicar anualmente, no mínimo, 90% dos recursos recebidos do Fundeb. Todavia, de acordo com a análise técnica preliminar o Município de Cujubim aplicou somente "o valor de R\$ 12.823.037,11, equivalente a 77,67% dos recursos oriundos do Fundeb" (ID 1259529).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diante da infringência apontada pelo corpo técnico, o gestor municipal, Senhor João Becker, apresentou razões de justificativas, alegando que o corpo técnico dessa Corte de Contas, ao analisar a aplicação do Fundeb, não considerou o montante inscrito em restos a pagar com recursos vinculados, os quais deveriam ter sido efetivamente computados com fundamento no §1º do artigo 18 da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO (ID 1278106).

O gestor defendeu que os requisitos do referido dispositivo foram cumpridos, ao argumento de que os empenhos n. 2407 e n. 2791,⁷ que tinham por objeto a aquisição de veículos (ônibus escolares), foram emitidos em 25.10.2021 e 10.12.2021, respectivamente, sendo inscritos em restos a pagar com a necessária cobertura financeira em caixa.

Aduziu que os pagamentos não foram efetivados até o primeiro quadrimestre do exercício de 2022 por culpa exclusiva de terceiro, dada a ausência de entrega dos bens pela empresa contratada, em face da escassez mundial de matéria-prima para a produção dos veículos, fato esse divulgado em todos os meios de comunicação constantemente (ID 1278106).

Diante do que expôs, o gestor requereu que os técnicos dessa Corte de Contas considerassem na aplicação anual o montante de R\$ 2.874.676,15 que corresponde aos restos a pagar inscritos em 31.12.2021 com recursos vinculados em conta bancária (ID 1278106).

Após o exame das razões de justificativas, a unidade técnica opinou pela permanência da irregularidade pois, mesmo considerando na aplicação do exercício de 2021 o montante de restos a pagar efetivamente pago após 30.04.2022, o percentual mínimo de aplicação no Fundeb não foi alcançado, *in verbis* (ID 1299228):

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

⁷ No valor de R\$ 1.271.600,00 (ID 1278106, fls. 38).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com base nas justificativas e nos documentos apresentados (ID 1278106, pág. 38/54), entendemos que de fato o não pagamento de parte dos restos a pagar no 1º quadrimestre de 2022 ocorreu por culpa de terceiros, uma vez que houve o atraso na entrega dos produtos.

Contudo, é importante comentar que no entender dessa unidade, os valores de restos a pagar que deixaram de ser pagos na época própria (até o final do 1º quadrimestre do ano seguinte à inscrição) por culpa exclusiva de terceiros, deveriam ser computados no exercício em que ocorresse o pagamento, que, no caso em exame é o exercício de 2022.

Por outro lado, reconhecemos nesta assentada que as disposições do §2º do art. 18 da IN n. 77/2021 admitem mais de uma leitura, de modo que, se pode interpretar que é possível contabilizar as referidas despesas tanto no exercício do empenhamento, quanto no exercício do pagamento. Em ambas as possibilidades visualizamos margem para aperfeiçoamento das regras, pois, prevalecendo que o cômputo será realizado no exercício de inscrição das despesas em restos a pagar, deverá ser definida uma data limite para que os valores possam ser aferidos e computados no exercício de sua origem, e, em caso de prevalecer que as despesas de restos a pagar devem ser computadas no exercício em que forem pagas, deveram ser adotadas as devidas cautelas para não macular o princípio da anualidade dos recursos do Fundeb.

Desta feita, pugnamos pela necessidade de aperfeiçoamento da dicção do §2º do art. 18 da IN n. 77/2021, para dar mais clareza quanto ao exercício de cômputo a que se refere o dispositivo, por esta razão, será apresentada proposta de aperfeiçoamento da redação do dispositivo ao relator dos autos.

No que concerne ao caso examinado, considerando a duplicidade de interpretação do §2º, do art. 18 da IN 77/2021, para não prejudicar o jurisdicionado, entendemos por acatar parcialmente as justificativas apresentadas, para incluir na aplicação as despesas pagas após o 1º quadrimestre.

Assim, após as justificativas e documentação (ID 1278106, pág. 38/54) consideramos incluir para efeitos de aplicação o valor de R\$ 1.271.600,00 pago após o 1º quadrimestre (23/09/22), conforme demonstrado nos quadros a seguir:



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

Quadro – Apuração da aplicação dos recursos do Fundeb

Descrição	Valor (R\$)	%
1. Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	16.510.354,64	100
1.1. Principal	16.491.400,92	99,89
1.2. Aplicações Financeiras	18.953,72	0,11
2. Complementação da União ao Fundeb (VAAT e VAAF)	0,00	0,00
3. Total de recursos recebidos no Fundeb (1+2)	16.510.354,64	100
4. Recursos recebidos em exercícios anteriores e não utilizados	460.748,82	
4.1. Superávit do Exercício Imediatamente Anterior	4.218,54	
4.2. Superávit Residual de Outros Exercícios	456.530,28	
5. Total de recursos do Fundeb disponíveis para utilização (3+4)	16.971.103,46	
6. Remuneração e Valorização do Magistério (70%) (6.1+6.2)	11.625.693,52	70,41
6.1. Profissionais da Educação Básica 70%	11.625.693,52	70,41
6.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 70%	0,00	0,00
7. Outras Despesas do Fundeb (30%) (7.1+7.2+7.3)	2.468.943,59	14,95
7.1. Outras Despesas	1.192.916,59	7,23
7.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 30% (pagos até o 1º trimestre/22)	4.427,00	0,03
7.3. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 30% (pagos após o 1º trimestre/22)	1.271.600,00	7,70
8. Total de Recursos Aplicados no Fundeb (6+7)	14.094.637,11	85,37
9. Avaliação da aplicação mínima de 70% na Remuneração e Valorização do Magistério (art. 26 da Lei 14.113/20)		Cumprido
10. Total dos recursos não aplicados no exercício (3 - 8)	2.415.717,53	14,63

Descrição	Valor (R\$)	%
11. Avaliação quanto ao total da receita recebida e não aplicada no exercício (máximo de 10%) - Art.25, § 3º, da Lei nº 14.113/20 e/c Art. 18 da Instrução Normativa n. 77/TCER/2021		Não cumprido

Fonte: Questionário Informações Complementares, ID 1234016; Anexo 8 do RREO do 6º bím/2021, ID 1192247 (Processo n. 02727/21/TCE/RO, Gestão Fiscal, em apenso); e documentação (ID 1278106, pág. 38/54).

Destacamos que mesmo considerando o valor de despesa inscrita em restos a pagar pagos após o primeiro quadrimestre não foi suficiente para atingir a aplicação mínima do Fundeb, portanto, permanece o achado, alterando o percentual aplicado.

Por outro lado, podemos aplicar por analogia à aplicação dos recursos no Fundeb a Emenda Constitucional nº 119/2022, que exige a responsabilização administrativa, civil ou criminal pelo descumprimento da aplicação do MDE no exercício de 2021, em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19. Porém, o ente deverá complementar na aplicação dos recursos do Fundeb, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021. Dessa forma, entendemos a situação encontrada permanece inalterada.

Conclusão:

Diante do exposto, concluímos que as razões de justificava do responsável não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada, apenas alterando o percentual aplicado. (Destacou-se)

Pois bem.

A solução da controvérsia em análise passa pelo exame da possibilidade de que as despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2021 e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que não foram pagas até o final do primeiro quadrimestre de 2022 sejam consideradas, pela Corte de Contas, como regularmente aplicadas no Fundeb do exercício de 2021.

De início, necessário pontuar que, a despeito do apontado entesouramento dos recursos do Fundeb, o município aplicou R\$ 11.625.693,52 na Remuneração de Profissionais da Educação Básica, o que corresponde a 70,41% do total da receita do fundo, inexistindo, portanto, qualquer ofensa ao artigo 212-A, XI, da Constituição Federal quanto ao ponto.

De outro turno, o artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020 veda o entesouramento de montante superior a 10% dos recursos recebidos no Fundeb, restringindo-se as considerações a seguir delineadas à análise de eventual descumprimento a esse preceito legal.

Com efeito, a metodologia utilizada por essa Corte de Contas para aferição de cumprimento da aplicação mínima em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e com o Fundeb considera como efetivamente aplicado o montante de despesas **empenhadas, liquidadas e pagas no exercício** e também **os restos a pagar inscritos ao final do exercício, com cobertura financeira, e que sejam pagos até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte.**

Nesse sentido, a Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO⁸ estabeleceu, quanto ao Fundeb, as seguintes regras de apuração:

Art. 18. Para os fins do cumprimento do art. 212-A da Constituição Federal, **somente são consideradas as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício**, ou, em caso de inscrição em **restos a pagar, desde que haja recursos financeiros suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada.**

§ 1º. **As despesas inscritas em restos a pagar deverão ser pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte** com a

⁸ Dispõe sobre as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento dos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal e das Leis Federais n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

disponibilidade financeira do exercício anterior, sob pena de serem desconsideradas para fins do cálculo do percentual.

§ 2º. As despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados que não forem pagas até o final do primeiro quadrimestre do ano seguinte, por culpa exclusiva de terceiros, serão computadas na aplicação do percentual, quando do seu efetivo pagamento. (Destacou-se)

A análise da norma em epígrafe revela que, especificamente quanto às despesas inscritas em restos a pagar, é necessário segregar aquelas que foram inscritas e pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, daquelas que apesar de inscritas não foram pagas até referida data limite (30 de abril).

Quanto às despesas inscritas em restos a pagar e efetivamente pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, não há dúvidas de que serão consideradas para efeitos de cumprimento do limite, consoante preceitua o §1º do artigo 18 da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Por outro lado, quanto às despesas que foram inscritas, mas não foram pagas até a data limite, a norma em análise atribui tratamento diferenciado para os casos em que o não pagamento ocorra por culpa da administração e aqueles em que a ausência de pagamento decorra de culpa exclusiva de terceiros.

No caso de culpa da administração os restos a pagar não pagos até 30 de abril do exercício seguinte serão desconsiderados para fins de aferição do cumprimento do limite, em consonância com o §1º da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Já na hipótese de o não pagamento decorrer de culpa exclusiva de terceiros, a citada norma prevê que essas despesas sejam consideradas no percentual de aplicação do exercício em que ocorrer o seu efetivo pagamento (§2º).

Inquestionavelmente, a não aplicação dos recursos do Fundeb dentro do exercício – e mesmo na aplicação excepcional até o quadrimestre seguinte



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

– impõe riscos à qualidade da educação ofertada pelo município, já tão comprometida pelos nefastos efeitos econômicos, financeiros e sociais decorrentes da pandemia mundial, que afetou sobremaneira os entes públicos em áreas já sensibilizadas como a saúde, a segurança e, notadamente, a educação diante da paralisação das aulas, cujas consequências estarão presentes por gerações.

No presente caso, a Administração inscreveu em restos a pagar, em 31.12.2021, o valor de R\$ 2.874.676,15. Contudo, ao final do 1º quadrimestre do exercício de 2022, somente a parcela de R\$ 4.427,00 havia sido paga, a qual foi efetivamente considerada para fins de cumprimento de limite.

Assim, ao considerar no cômputo da efetiva aplicação do Fundeb somente o valor das despesas inscritas em restos a pagar que foram pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, o corpo técnico aplicou, estrita e acertadamente, as regras previstas na Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Todavia, o corpo técnico da Corte de Contas, em sua análise conclusiva, entendeu que as despesas inscritas em restos a pagar, não pagas por culpa de terceiros, poderiam ser consideradas para fins de cumprimento do limite de 90%, mesmo que não tenham sido pagas no prazo regulamentar, para que não houvesse prejuízos ao gestor, considerando que a atual redação do artigo 18 da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO admitiria “*mais de uma leitura*”.

Nesse cenário, o corpo técnico acatou parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, de forma que passou a computar na efetiva aplicação do exercício de 2021 os valores inscritos em restos a pagar comprovadamente pagos no exercício de 2022, mesmo após 30 de abril.

Assim, o corpo técnico entendeu que do montante total inscrito em restos a pagar (R\$ 2.874.676,15) a parcela de R\$ 1.271.600,00 poderia ser considerada para fins de aferição do limite do Fundeb, uma vez que fora paga em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

23.09.2022 (Nota de Empenho n. 2791), de acordo com o documento ID 1278106 (fls. 38/55).⁹

No entendimento deste Órgão Ministerial, malgrado haja espaço para aperfeiçoamento da norma, especialmente quanto aos aspectos de responsabilização, como será defendido adiante, a posição adotada pela unidade técnica nos presentes autos não deve ser acolhida pela Corte de Contas, sob pena de fragilizar o controle dos gastos com a educação, tão carente de melhorias, como já destacado.

À propósito, ao analisar as contas de governo do Poder Executivo do Município de Urupá do exercício de 2021 (Processo n. 737/2022), ainda pendente de apreciação pela Corte de Contas, deparando-se com questão similar à que se debate neste feito, pertinente à não aplicação de recursos na educação, diante da inscrição em despesas em restos que não foram pagas até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte (2022) por culpa de terceiros, a unidade técnica da Corte de Contas entendeu que os respectivos valores não deveriam ser computados na aplicação de 2021 e sim do exercício em que as despesas foram efetivamente pagas.

Por oportuno, transcreve-se o pertinente excerto da manifestação técnica exarada naqueles autos (Processo n. 737/2022 – ID 1291524):

Com relação a falta de insumos e o atraso na entrega dos produtos de informática não se pode aceitar as justificativas, pois segundo documentos apresentados (documento 06188/22 págs. 27/67 do ID 1274235) se comprova que os restos a pagar inscritos com recursos vinculados a MDE não foram pagos até o final do 1º quadrimestre de 2022, como exige a legislação vigente.

Embora tenha havida falta de insumos para fabricação dos notebooks e a empresa contratada pediu um prazo de 150 dias para que pudesse entregar o pedido, o pagamento foi efetuado apenas em 13/09/2022 (págs. 65/67) quando os bens foram regularmente liquidados e entregues a Administração.

⁹ Desataque-se que não há nos autos elementos que comprovem o pagamento das demais despesas inscritas em restos a pagar, as quais podem sequer ter sido efetivadas, hipótese que revela a gravidade de se considerar que toda e qualquer despesa inscrita em restos a pagar com disponibilidade financeira seja considerada como aplicação do Fundeb, sem o cumprimento do requisito de pagamento até 30.04 do exercício seguinte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com isso, os restos a pagar pagos depois do encerramento do 1º quadrimestre não devem ser computados na aplicação do exercício de 2021, mas no de 2022, conforme dispõe o §2º do Artigo 6º da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO, vejamos:

Art. 6º. Para os fins do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, somente são consideradas as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, ou, em caso de inscrição em restos a pagar, desde que haja recursos financeiros suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada.

§ 1º (...)

§ 2º. As despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados que não forem pagas até o final do primeiro quadrimestre do ano seguinte, por culpa exclusiva de terceiros, serão computadas na aplicação do percentual, **quando do seu efetivo pagamento.** (grifo nosso)

Conforme disposto no §2º do Art. 6º da IN 77/2021/TCE-RO, quando as despesas inscritas em restos a pagar, não forem pagas até o final do primeiro quadrimestre do ano seguinte, por culpa exclusiva de terceiros, poderão ser computadas na aplicação do percentual, quando do efetivo pagamento, ou seja, no caso em apreço no exercício de 2022 quando efetivou-se o adimplemento da obrigação, assim sendo as justificativas não merecem prosperar.

[...]

Por fim, embora remanesça a irregularidade quanto ao não cumprimento da aplicação mínima, entendemos ser desnecessário a propositura de determinação com vistas à complementação dos recursos do Fundeb até o exercício de 2023 da diferença a menor aplicada no exercício de 2021, pois os responsáveis comprovaram o pagamento dos restos a pagar no valor de R\$705.500,40 em 13.09.2022, conforme comprovante de pagamento anexado no Doc. 6188/2022, ID 1274235, páginas 65 a 67. (Destacou-se)

Porquanto, com a devida vênia ao entendimento do corpo técnico averbado nestes autos, contrário ao que ante defendido pelo próprio nas contas de governo do Município de Urupá, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que não deve ser considerado para fins de cumprimento de limites, seja da MDE ou do Fundeb, as despesas inscritas em restos a pagar que não pagas até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte, em observância ao disposto nos artigos 6º (MDE) e 18 (Fundeb) da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Desse modo, divergindo da análise técnica, considera-se aplicado no Fundeb do exercício de 2021 o montante de R\$ 12.823.037,11, que corresponde a 77,67% dos recursos do fundo, tal como apurado pelo corpo técnico no relatório preliminar a seguir destacado (ID 1259529):

Descrição	Valor (R\$)	%
1. Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	16.510.354,64	100
1.1. Principal	16.491.400,92	99,89
1.2. Aplicações Financeiras	18.953,72	0,11
2. Complementação da União ao Fundeb (VAAT e VAAF)	0,00	0,00
3. Total de recursos recebidos no Fundeb (1+2)	16.510.354,64	100
4. Recursos recebidos em exercícios anteriores e não utilizados	460.748,82	
4.1. Superávit do Exercício Imediatamente Anterior	4.218,54	
4.2. Superávit Residual de Outros Exercícios	456.530,28	
5. Total de recursos do Fundeb disponíveis para utilização (3+4)	16.971.103,46	
6. Remuneração e Valorização do Magistério (70%) (6.1+6.2)	11.625.693,52	70,41
6.1. Profissionais da Educação Básica 70%	11.625.693,52	70,41
6.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 70%	0,00	0,00
7. Outras Despesas do Fundeb (30%) (7.1+7.2)	1.197.343,59	7,25
7.1. Outras Despesas	1.192.916,59	7,23
7.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 30%	4.427,00	0,03
8. Total de Recursos Aplicados no Fundeb (6+7)	12.823.037,11	77,67
9. Avaliação da aplicação mínima de 70% na Remuneração e Valorização do Magistério (art. 26 da Lei 14.113/20)	Cumprido	
10. Total dos recursos não aplicados no exercício (3 - 8)	3.687.317,53	22,33
11. Avaliação quanto ao total da receita recebida e não aplicada no exercício (máximo de 10%) - Art.25, § 3º, da Lei nº 14.113/20 e/c Art. 18 da Instrução Normativa n. 77/TCER/2021	Não cumprido	

Fonte: Questionário Informações Complementares, ID 1234016 e Anexo 8 do RREO do 6º bim/2021, ID 1192247 (Processo n. 02727/21/TCE/RO, Gestão Fiscal, em apenso).

Portanto, findou configurado o descumprimento ao artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020, diante da aplicação de 77,67% do total dos recursos recebidos do Fundeb para utilização no exercício, quando o mínimo exigível é de 90%.

Nada obstante, em relação à responsabilidade do gestor, algumas ponderações são necessárias.

De início, consta dos autos que o Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, responsável pela prestação de contas em exame, renunciou ao cargo de Prefeito no dia 31.03.2022, deixando, portanto, o controle da gestão dos restos a pagar do Fundeb a partir dessa data.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Além disso, na mesma lida defendida pelo corpo técnico da Corte de Contas, este Órgão Ministerial entende que a Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO necessita de aperfeiçoamento, não para *“dar mais clareza quanto ao exercício de cômputo a que se refere o dispositivo,”* pois, como visto, *a regra é clara*, mas sim para prever os aspectos de responsabilização quando a irregularidade constatada decorrer de culpa exclusiva de terceiros, como ocorreu neste caso.

É dizer, não parece justo que o gestor que regularmente empenha a despesa pública e a inscreve em restos a pagar, com disponibilidade financeira, mas que deixa de pagar tal despesa até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte por culpa exclusiva de terceiros, seja responsabilizado para efeito de emissão de parecer prévio pela reprovação de suas contas de governo.

Nessa linha de entendimento, aliás, ao considerar os efeitos da pandemia, essa Corte de Contas se posicionou no sentido de que eventual descumprimento de limite constitucional ou legal relativo aos recursos do Fundeb, se devidamente motivado por justa causa, não terá por si só o condão de conduzir à responsabilização do gestor.

Com efeito, na apreciação de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, acerca do cumprimento do limite mínimo de gastos com o Fundo Nacional da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério, o Tribunal fixou entendimento no sentido de que o não alcance do gasto mínimo constitucionalmente estabelecido não enseja automaticamente a emissão de parecer prévio desfavorável nas contas de governo, entendimento plenamente aplicável ao presente caso, em que se constatou o não cumprimento do limite legal de aplicação mínima dos recursos do Fundeb (90%).

Veja-se, assim, o pertinente excerto do Parecer Prévio PPL-TC 00059/2021 (Processo n. 02165/2021):

Ressalta-se que o não atingimento da aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais da educação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

básica pública em efetivo exercício, durante o período excepcional estabelecido na Lei Complementar Federal nº 173/2020, não enseja automaticamente o julgamento pela irregularidade das contas de gestão ou a emissão de parecer prévio desfavorável nas contas de governo, na medida em que, ao apreciar o caso concreto, **o Tribunal de Contas avaliará se o descumprimento deve ser imputado à conduta dos prestadores de contas, por ação ou omissão culposa, ou se há justa causa para o não alcance do gasto mínimo constitucionalmente fixado, por força de fatores que fogem ao seu controle ou que configurem a inadequação da despesa que se optou por não realizar ao interesse público primário.** (Destacou-se)

Como se vê, o entendimento fixado pela Corte de Contas é de que a análise de cada caso concreto – em consonância com as informações trazidas aos autos pelo gestor responsável, no estrito cumprimento do seu dever de prestar contas – é que determinará se há justa causa para o não atingimento do gasto mínimo, por força de fatores que fogem ao controle do gestor ou que demonstrem a inadequação da despesa que se deixou de realizar ao interesse público primário, por exemplo.

In casu, o gestor municipal deixou de aplicar no exercício de 2021 o montante de R\$ 3.687.317,53, que representa 22,33% da receita base (R\$ 16.510.354,64).

Contudo, restou demonstrado que a não aplicação da totalidade dos recursos no Fundeb (90%) não decorreu de conduta do gestor, seja por ação ou omissão, pelo que não pode ser a ele imputada.

Consoante sopesou o corpo técnico ao opinar conclusivamente pela aprovação das contas, *“a Administração não pagou [as despesas inscritas em restos a pagar] até o primeiro quadrimestre de 2022, em razão do atraso na entrega dos ônibus escolares, sendo que foi realizado o pagamento parcial em 23.09.2022, conforme comprovantes apresentados (ID 1278106, pág. 38/54)”*.

Em arremate, a unidade técnica destacou que não identificou *“o exercício negligente ou abusivo, ou seja, ação ou omissão no exercício da direção*



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

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”.

Nessa senda, malgrado esteja configurado o descumprimento ao artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020, diante da aplicação de apenas 77,67% do total dos recursos do Fundeb disponíveis para utilização no exercício, quando o mínimo exigível é de 90% dos recursos recebidos, o apontamento não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Ademais, como é de amplo conhecimento, recentemente foi editada a Emenda Constitucional n. 119/2022, que alterou o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, não pode haver responsabilização dos agentes públicos que, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, não cumprirem ao disposto no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, impondo, no entanto, o dever de compensação dos recursos até o final do exercício de 2023.¹⁰

Malgrado não se trate, *in casu*, de descumprimento aos limites constitucionais (mínimo de 70% e máximo de 30%), como já destacado, a não

¹⁰ **Art. 1º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119 Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Art. 2º O disposto no *caput* do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no *caput* do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do Inciso III do *caput* do art. 35 da Constituição Federal

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



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

aplicação dos recursos do Fundeb no percentual mínimo exigido de 90% impõe à Administração a obrigação de imediata utilização desses recursos.

Desse modo, a integral aplicação do montante de R\$ 3.687.317,53, correspondente ao valor não aplicado no Fundeb (90%) no exercício de 2021, tendo em vista a atual quadra temporal, deverá ser aferida na avaliação das contas de governo dos exercícios de 2022 e 2023, caso já não tenha ocorrido a devida regularização no exercício corrente, que se aproxima de seu final, oportunidade em que a unidade técnica empreenderá a análise dos gastos efetuados em cada período exercício, segregando as parcelas referentes a tal aplicação.

Necessário, assim, que seja determinado ao gestor municipal que comprove perante a Corte de Contas a efetiva aplicação dos recursos entesourados em 2021, inclusive quanto aos saldos de exercícios anteriores,¹¹ na prestação de contas do exercício de 2022 – ou, no mais tardar, na de 2023 –, por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência aos gastos correspondentes e demonstrando a sua aderência às metas educacionais.

No âmbito da Corte de Contas, lado outro, necessário que sejam adotadas medidas para aferir a regularidade da aplicação complementar do montante não aplicado no Fundeb (90%) no exercício de 2021 quando da análise das contas do exercício de 2022 e, eventualmente, na de 2023.

Em continuidade à análise, acerca da recuperação de créditos da dívida ativa, insta consignar que este Ministério Público de Contas há muito pleiteia que a Corte examine, com maior rigor, a efetividade da arrecadação de tais créditos, por entender que tais recursos são essenciais ao desempenho da gestão em favor da sociedade, sendo louvável que a análise técnica empreendida nestes autos tenha instituído como um de seus objetivos “avaliar a eficiência da recuperação de créditos tributários e não tributário inscritos em dívida ativa municipal”.

¹¹ O corpo técnico apontou a existência, nas contas do Fundeb, de saldos de exercício anteriores não utilizados na quantia de R\$ 460.748,82 (ID 1192247 - Processo n. 02727/21/TCE/RO - Gestão Fiscal).



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

Com efeito, o corpo técnico evidenciou em seu relatório os resultados da dívida ativa do exercício de 2021, consoante demonstrado no seguinte quadro:

Tabela – Estoque do saldo da dívida ativa

PT24.1. ESTOQUE TRIBUTÁRIO E NÃO TRIBUTÁRIO VERSUS ARRECADAÇÃO

Tipo de Crédito	Estoque Final do Ano Anterior - 2020 (a)	Inscrito no Ano do Principal - 2021 (b)	Inscrito no Ano do Encargos - 2021 (c)	Arrecadado no Ano - 2021 (d)	Baixas Administrativas - 2021 (e)	Saldo ao Final do Ano - 2021 (a+b+c-d-e)	Efetividade da arrecadação da Dívida Ativa (%) (e/a)
Dívida Ativa Tributária	10.198.361,20	2.727.280,19	1.149.608,64	933.034,33	4.389.869,81	8.752.345,89	9,15
Dívida Ativa Não Tributária	31.076.360,64	11.687,30	3.900.056,17	60.978,21	9.094,18	34.918.031,72	0,20
TOTAL	41.274.721,84	2.738.967,49	5.049.664,81	994.012,54	4.398.963,99	43.670.377,61	2,41

Fonte: Notas Explicativas do Balanço Patrimonial do exercício de 2021 (ID 1188136) e Análise técnica.

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2021, totalizou R\$ 994.012,54, o que representa 2,41% do saldo inicial da conta na monta de R\$ 41.274.721,84.

Diante da inexpressiva arrecadação, a unidade técnica considerou que *“a Administração não foi efetiva na arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, vez que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável, conforme jurisprudência deste Tribunal”*.

Todavia, em sua manifestação conclusiva, o corpo técnico ponderou que *“embora exista jurisprudência desta Corte de Contas definindo como eficiente a arrecadação de pelo menos 20% do saldo inicial da dívida ativa, este percentual (20%), não é capaz, por si só, de avaliar o esforço do Município na arrecadação dos créditos a receber inscritos em dívida ativa”*.

De acordo com o entendimento da equipe técnica, a análise da efetividade das ações municipais requer mais conhecimento sobre a estrutura e a gestão da dívida ativa para, assim, concluir se há ou não efetividade e esforço adequado.

Em consonância com o posicionamento externado, a unidade técnica ponderou que o instrumento de fiscalização adequado para o fornecimento



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

dessas informações é o *levantamento*, previsto no artigo 25 da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, procedimento que “fornecerá diagnóstico para subsidiar futuras fiscalizações que tenham como objetivo avaliar a eficiência na recuperação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa Municipal”.

Nessa perspectiva, considerando a importância vital da recuperação desses créditos públicos, defendida há anos por este Ministério Público de Contas,¹² opina-se que a Corte determine a realização do levantamento proposto pelo corpo técnico, para subsidiar a apreciação das contas do exercício seguinte (2022), cujo escopo deverá contemplar, no mínimo: **(i)** análise da efetividade da recuperação e da inscrição de créditos em dívida ativa; **(ii)** informações acerca das ações de cobrança judiciais e extrajudiciais; **(iii)** análise da adequabilidade do gerenciamento do crédito e implementação de melhorias em relação à gestão da dívida ativa; **(iv)** análise quanto à existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal, em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro.

Como já defendido, a recuperação dos créditos da dívida ativa é fundamental para incremento das receitas tributárias e de contribuições, de modo que as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser reforçadas pelo Chefe do Executivo, assim como as medidas de controle e organização da conta e avaliação dos resultados das ações empreendidas.

Considerando a baixa arrecadação do exercício de 2021, na proporção de 2,41% do saldo inicial da conta, tal qual o corpo técnico, este Órgão Ministerial entende que permanece a impropriedade em questão, o que enseja a expedição de determinações ao gestor para implementação de medidas imediatas.

¹² Nessa senda, convém salientar que, ainda em janeiro do exercício de 2014, em ação conjunta, este órgão ministerial, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expediram um Ato Recomendatório, direcionado aos entes municipais, que versa sobre a implementação de sistemática tendente a aprimorar a cobrança e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, além de desafogar o Poder Judiciário de milhares de processos de cobrança judicial da dívida pública, mediante a utilização do instrumento de protesto extrajudicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nessa senda, opina-se que seja determinado ao gestor que adote medidas efetivas visando a intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas, tais como a utilização do protesto extrajudicial, como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos em tal conta, alertando aos responsáveis de que a reincidência no descumprimento de determinações poderá ensejar, *per si*, a emissão de juízo de reprovação sobre contas vindouras.

Opina-se, além disso, pela expedição de determinação ao atual Controlador Interno do Município para que examine a gestão da dívida ativa, em capítulo específico do relatório anual do controle interno, com o desiderato de evidenciar as medidas adotadas ao longo do exercício de 2022, avaliando com a necessária acuidade técnica a efetividade de tais medidas para fins de elevação do montante de créditos recuperados.

Quanto às determinações proferidas pela Corte de Contas em exercícios pretéritos, verifica-se que foram examinadas trinta e oito determinações e de acordo com a avaliação da unidade técnica foram assim consideradas: trinta e uma “em andamento” e sete “atendidas”.

Merece destaque, ademais, a avaliação técnica que constatou o “não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação” e, ainda, risco de não atendimento de alguns indicadores vinculados às metas com prazo de implemento até 2024.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que a atuação fiscalizatória da Corte de Contas considera a educação como um dos eixos centrais, razão pela qual foi empreendida nestes autos auditoria de conformidade com o intuito de “levantar as informações e avaliar a situação das metas do Plano Nacional” (ID 1299230).

Após os procedimentos de análise, o corpo técnico concluiu que somente parte dos indicadores e das estratégias vinculadas às metas do PNE foram



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atendidas, detectando-se, ainda, o risco de que não haja, em futuro próximo, atendimento integral das metas vincendas, consoante *in verbis* (ID 1299230):

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1233824), concluímos o seguinte, de acordo com os critérios da Lei Federal n. 13.005 de 25 de junho de 2014 e com a base de dados do ano letivo de 2020 e de 2021:

i. **ATENDEU** os seguintes indicadores e estratégias vinculados às metas com prazo de implemento já vencido:

a) Estratégia 1.4 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - consulta pública da demanda das famílias por creches, estratégia sem indicador, prazo 2014);

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

c) Indicador 17A da Meta 17 (professores formação e carreira - equiparação entre salários dos professores da educação básica, na rede pública (não federal), e não professores, com escolaridade equivalente, meta 100%, prazo 2020);

d) Indicador 18A da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - existência de planos de carreira, meta sem indicador, prazo 2016);

e) Indicador 18B da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - planos de carreira compatível com o piso nacional, meta 100%, prazo 2016);

f) Estratégia 18.4 da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - previsão no plano de carreira de licença remunerada para qualificação profissional, estratégia sem indicador, prazo 2016);

ii. **NÃO ATENDEU** os seguintes indicadores e estratégias vinculados às 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 61,58%;

b) 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 40,27%;

c) 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 50,00%;

d) Estratégia 18.1 da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, meta 90% e 50%, prazo 2017), por haver alcançado o percentual de 100,00% dos profissionais de magistério efetivos em exercício nas redes escolares e de 39,04% dos profissionais da educação não docentes efetivos em exercício nas redes escolares.

iii. Está em situação de **TENDÊNCIA DE ATENDIMENTO** os seguintes indicadores e estratégias vinculadas às metas com prazo de implemento até 2024:

a) Estratégia 1.15 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, estratégia sem indicador, prazo 2024);

b) Estratégia 2.5 da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, estratégia sem indicador, prazo 2024);

c) Indicador 16A da Meta 16 (professores formação - elevar o percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 100,00%;

v. Está em situação de **RISCO DE NÃO ATENDIMENTO** dos seguintes indicadores vinculados às metas com prazo de implemento até 2024:

a) Indicador 1B da Meta 1 (atendimento na educação infantil - ampliar da oferta em creches da população de 0 a 3 anos, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 23,46%;

b) Estratégia 1.7 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - consulta pública da demanda das famílias por creches, estratégia sem indicador, prazo 2024);

c) Estratégia 1.16 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - realizar e publicar anualmente a demanda manifesta em creches e pré-escolas, estratégia sem indicador, prazo 2024);

d) Indicador 2A da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - universalização do ensino fundamental para população de 6 a 14 anos, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 71,75%;

e) Indicador 3B da Meta 3 (atendimento no ensino médio - elevação das matrículas no ensino médio para população de 15 a 17 anos, meta 85%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 32,75%;

f) Estratégia 4.2 da Meta 4 (educação especial inclusiva - promover a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtorno globais do desenvolvimento e altas habilidades ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

superdotação, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

g) Estratégia 5.2 da Meta 5 (alfabetização até 8 anos - Estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, estratégia sem indicador, prazo 2024);

h) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral – ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

i) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

j) Estratégia 7.15B da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação – triplicar o número de computadores utilizados para fins pedagógicos, meta 3,11%7, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,22%;

k) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 72,92%;

l) Indicador 10A da Meta 10 (educação de jovens e adultos - elevação do percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

m) Indicador 16B da Meta 16 (professores formação – elevar o percentual de professores com formação continuada, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 22,70%;

v. O Ente está no prazo de atendimento do Acórdão APL-TC 00363/21, referente ao Proc. n. 01227/2021, que determinou a correção da falta de aderência observada entre as metas e estratégias do Plano Municipal e o Plano Nacional de Educação.

Como se depreende da avaliação técnica, houve descumprimento de pontos extremamente relevantes, a exemplo do Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola), cuja meta era de 100% até o ano 2016, tendo sido alcançado o percentual de 61,58% até a data do exame técnico.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, recentemente (22.09.2022), julgou o RE 1008166, em que foi fixada a seguinte tese, em sede de repercussão geral:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

RE 1008166

PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO REP. GERAL TEMA: 548

NÚMERO ÚNICO: 0012949-75.2008.8.24.0020 ... 22/09/2022

Julgado mérito de tema com repercussão geral

TRIBUNAL PLENO

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 548 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencido, em parte, o Ministro André Mendonça, que conhecia do recurso extraordinário e dava-lhe parcial provimento para determinar o retorno dos autos à origem para que reexaminasse o feito. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica". Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 22.9.2022.¹³

Desta feita, necessário que se expeça determinação ao atual Prefeito para que adote medidas para cumprir efetivamente todas as metas, estratégias e indicadores constantes no Plano Nacional de Educação, relacionadas à área de atuação prioritária dos Municípios,¹⁴ o que se afigura de extrema importância, haja vista que a busca pela equidade e pela qualidade da educação no Brasil é, sem dúvida, uma tarefa desafiadora, dada a extensão territorial e a histórica desigualdade social do País.

Necessário ressaltar, ainda, a inconsistência contábil mencionada pela equipe técnica quanto a subavaliação da conta provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo (LP) em R\$ 29.630.988,43, constatada após o "*confronto das provisões matemáticas do Relatório de Avaliação Atuarial, data*

¹³ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Consulta em 23.09.2022.

¹⁴ Conforme o artigo 211, § 2º da Constituição Federal, os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Com isso, os Municípios são responsáveis por fornecer a educação de base, qual seja, creches (até 3 anos), pré-escolas (educação infantil; 4 e 5 anos) e o ensino fundamental (de 7 a 14 anos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

base em 31.12.2021 (ID 1188132) e o saldo da conta provisões matemáticas previdenciárias longo prazo do Balanço Patrimonial (ID 1188124)”.
1299230):

Quanto ao ponto, eis a avaliação técnica conclusiva (ID 1299230):

3.2.1. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) no montante de R\$ R\$29.630.988,43

A Provisão Matemática Previdenciária representa o total de recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente; também conhecida como Passivo Atuarial.

Para verificação do adequado reconhecimento das provisões matemáticas no Balanço Patrimonial da entidade, foi realizado o confronto das provisões matemáticas do Relatório de Avaliação Atuarial, data base em 31.12.2021 (ID 1188132) e o saldo da conta provisões matemáticas previdenciárias longo prazo do Balanço Patrimonial (ID 1188124).

O Município registrou como conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias o valor de R\$29.630.988,43 relativo ao Plano de Amortização, gerando uma subavaliação neste mesmo valor no saldo da conta contábil do passivo de longo prazo “Provisão Matemática Previdenciária”, em desacordo com o art. 85 da Lei 4.320/64, art. 3º, §1º, VII, Portaria n. 464/2018, e Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15.

Tabela. Comparativo avaliação do saldo da conta Provisões Matemáticas e Previdenciárias LP

Cód. Conta Balancete	Descrição	Saldo registrado no BP Consolidado (31/12/21) (RS)	Saldo a ser registrado no BP Consolidado (31/12/21) (RS)	Diferença (BP e Avaliação Atuarial)
2.2.7.2.1.03	Plano Previdenciário - Provisões e Benefícios Concedidos	16.448.887,72	16.448.887,72	-
2.2.7.2.1.04	Plano Previdenciário - Provisões e Benefícios a Conceder	53.972.643,43	53.972.643,43	-
2.2.7.2.1.05	Plano de Amortização	(29.630.988,43)	-	(29.630.988,43)
2.2.7.2.1.07	Provisões Atuariais para Ajuste do Plano Previdenciário	-	-	-
2.2.7.2.1	Provisões Matemáticas e Previdenciárias LP	40.790.542,72	70.421.531,15	(29.630.988,43)

Fonte: Balanço Patrimonial (ID 1188124) e Avaliação Atuarial data base 31.12.2020 (ID 1188132).

Instado a se manifestar, no exercício do contraditório e ampla defesa, o responsável argumentou que o município considerou os valores evidenciados na forma do Anexo III (Provisões Matemáticas a Contabilizar) do Relatório de Avaliação Atuarial do RPPS.

A argumentação para efeitos de balanço consolidados não deve prosperar, pois quanto ao Anexo 3 - Provisões Matemáticas a Contabilizar deve ser utilizado para efeitos contabilização somente no RPPS, vez que na contabilização daquela entidade, de fato, podem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ser deduzidos os valores do Plano de Amortização do déficit, haja vista que corresponde aos valores que serão repassados pelo executivo (passivo do ente).

Ressaltamos que na consolidação do Ente, deve as Provisões Matemáticas de LP estar evidenciadas pelo seu valor total. Isso por que o tesouro municipal é o ente responsável por amortizar junto ao RPPS o valor da insuficiência financeira, em consonância com o disposto no §1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, o qual impõe aos Entes Federativos a responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Desta forma, confirma-se que houve uma subavaliação da conta provisões matemáticas previdenciárias LP no montante de R\$29.630.988,43.

Destaca-se que essa rotina representa uma omissão de passivo nas demonstrações consolidadas do Ente que possui RPPS, visto que se trata de uma obrigação futura junto a Entidade Previdenciária que é evidenciada no Balanço Patrimonial a valor presente.

O valor presente desse plano de amortização vai passar a ser contabilizado no ativo do RPPS (grupo 1.2. 1.1.2.08.XX) em conta intra OFSS, e o Ente terá de registrar a obrigação intra OFSS também (PCASP 2023).

Contudo, essa distorção, apesar de materialmente relevante, não possui efeitos generalizados, ou seja, não compromete as demais afirmações apresentadas.

Como mencionado pela equipe técnica, a conta provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo está subavaliada em R\$ 29.630.988,43, em razão da utilização de informações equivocadas no Balanço Patrimonial.

Segundo o corpo técnico, o lançamento efetuado pela Administração no Balanço Patrimonial, por anular os efeitos obrigacionais do ente público, está em desacordo com o previsto no artigo 85 da Lei Federal n. 4320/1964, no artigo 3º, §1º, VII, da Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda (Normas de gestão atuarial dos RPPS) e na Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15.

O corpo instrutivo esclareceu que o lançamento das provisões matemáticas no BP deve considerar a Provisão Matemática Total, tendo em vista que *“o tesouro municipal é o ente responsável por amortizar junto ao RPPS o valor da insuficiência financeira, em consonância com o disposto no §1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, o qual impõe aos Entes Federativos a responsabilidade pela cobertura de*



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

eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”.

Todavia, *in casu*, malgrado não tenha acatado as justificativas apresentadas pelo gestor, o corpo técnico ponderou que “*essa distorção, apesar de materialmente relevante, não possui efeitos generalizados, ou seja, não compromete as demais afirmações apresentadas*”.

Robora-se integralmente a análise técnica, tanto no sentido de que o valor utilizado pela Administração se encontra equivocado, quanto o entendimento de que a falha, por si só, não representa motivo suficiente para juízo de reprovação sobre as contas, como cogitado na análise inicial.

Por outro lado, necessário que seja expedida determinação à Administração para que, a partir do exercício de 2022, a representação do Passivo Atuarial no BGM seja realizada de forma adequada e transparente, com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público.

Além disso, importa consignar que as normas que regem os lançamentos relativos à previdência são de natureza técnico-contábil, cuja interpretação pode ensejar divergências de entendimento quanto ao correto lançamento, de modo que se mostra de todo pertinente que a Corte de Contas, por meio da Escola Superior de Contas e/ou da Secretaria-Geral de Controle Externo, promova ações pedagógicas de uniformização de procedimentos e capacitação para os profissionais responsáveis pelos registros contábeis, com o desiderato de sanear eventuais distorções contábeis relacionadas à gestão previdenciária.

Por fim, verifica-se que, no estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das contas de governo, posicionando-se no sentido da regularidade das contas (ID 1188137):

Procedemos aos exames julgados necessários, por amostragem, alguns “*in loco*” referentes ao exercício de 2021, nos atos de gestão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

da Prefeitura Municipal de Cujubim, sendo constatado, de forma geral, o cumprimento as normas legais, em especial o processamento da despesa e a execução orçamentária, financeira e patrimonial, analisando para tanto, os dados contábeis e atividades demonstradas pelas secretarias por meio do relatório de gestão.

Assim, considerando os exames efetuados nos relatórios, não foram evidenciadas impropriedades ou irregularidades que comprometam a probidade dos ordenadores de despesas e demais responsáveis, não afastando a reanálise por esta unidade de Controle Interno ou pelos órgãos de Controle Externo.

Destarte, diante dos dados contábeis registrados, somos pela **REGULARIDADE das prestações de contas** do exercício de 2021. (destacou-se).

Tal entendimento, como se observa, é compatível com o da unidade técnica da Corte de Contas e o deste Órgão Ministerial.

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Senhor Pedro Marcelo Fernandes Pereira, Prefeito Municipal de **Cujubim**, relativas ao exercício de 2021, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 50 do Regimento Interno dessa Corte;

II – pela expedição das seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual Chefe do Poder Executivo, ou quem o suceder:

II.1 – comprove perante a Corte de Contas, na prestação de contas do exercício de 2022, a efetiva aplicação – total ou parcial – dos recursos entesourados do Fundeb do exercício de 2021, por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência a tais gastos e demonstrando sua aderência às metas educacionais, fixando-se como prazo limite para a aplicação integral, excepcionalmente, o exercício de 2023, sob pena de emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

II.2 – intensifique e aprimore os esforços para a recuperação de créditos da dívida ativa, com a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas, tais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como a utilização do protesto extrajudicial como medida prévia de ajuizamento das execuções judiciais para os créditos tributários ou não tributários, de modo a aperfeiçoar constantemente a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

II.3 – adote medidas concretas e urgentes para cumprir efetivamente todas as metas, estratégias e indicadores constantes no Plano Nacional de Educação, atentando-se para os resultados da análise técnica, consubstanciados no relatório ID 1299230, a seguir destacadas:

ii. **NÃO ATENDEU** os seguintes indicadores e estratégias vinculados às 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 61,58%;

b) 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 40,27%;

c) 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 50,00%;

d) Estratégia 18.1 da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, meta 90% e 50%, prazo 2017), por haver alcançado o percentual de 100,00% dos profissionais de magistério efetivos em exercício nas redes escolares e de 39,04% dos profissionais da educação não docentes efetivos em exercício nas redes escolares.

iii. Está em situação de **TENDÊNCIA DE ATENDIMENTO** os seguintes indicadores e estratégias vinculadas às metas com prazo de implemento até 2024:

a) Estratégia 1.15 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, estratégia sem indicador, prazo 2024);

b) Estratégia 2.5 da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, estratégia sem indicador, prazo 2024);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) Indicador 16A da Meta 16 (professores formação - elevar o percentual de professores da educação básica com pós-graduação lato sensu ou stricto sensu, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 100,00%;

v. Está em situação de **RISCO DE NÃO ATENDIMENTO** dos seguintes indicadores vinculados às metas com prazo de implemento até 2024:

a) Indicador 1B da Meta 1 (atendimento na educação infantil - ampliar da oferta em creches da população de 0 a 3 anos, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 23,46%;

b) Estratégia 1.7 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - consulta pública da demanda das famílias por creches, estratégia sem indicador, prazo 2024);

c) Estratégia 1.16 da Meta 1 (atendimento na educação infantil - realizar e publicar anualmente a demanda manifesta em creches e pré-escolas, estratégia sem indicador, prazo 2024);

d) Indicador 2A da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - universalização do ensino fundamental para população de 6 a 14 anos, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 71,75%;

e) Indicador 3B da Meta 3 (atendimento no ensino médio - elevação das matrículas no ensino médio para população de 15 a 17 anos, meta 85%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 32,75%;

f) Estratégia 4.2 da Meta 4 (educação especial inclusiva - promover a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtorno globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

g) Estratégia 5.2 da Meta 5 (alfabetização até 8 anos - Estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, estratégia sem indicador, prazo 2024);

h) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral - ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

i) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

j) Estratégia 7.15B da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação - triplicar o número de computadores utilizados para fins pedagógicos, meta 3,11%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,22%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

k) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 72,92%;

l) Indicador 10A da Meta 10 (educação de jovens e adultos - elevação do percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,00%;

m) Indicador 16B da Meta 16 (professores formação - elevar o percentual de professores com formação continuada, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 22,70%;

v. O Ente está no prazo de atendimento do Acórdão APL-TC 00363/21, referente ao Proc. n. 01227/2021, que determinou a correção da falta de aderência observada entre as metas e estratégias do Plano Municipal e o Plano Nacional de Educação.

II.4 – adote medidas para que, a partir do exercício de 2022, a representação do Passivo Atuarial no BGM seja realizada de forma adequada e transparente, com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público;

III – pela emissão dos **alertas** e **recomendações** sugeridos pelo corpo técnico nos itens 5.2 a 5.7 do relatório conclusivo;

IV – pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao atual Controlador Interno, ou quem o suceder, para que acompanhe e informe, por meio do relatório de auditoria anual do controle interno, as medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada – notadamente quanto à aplicação dos recursos entesourados do FUNDEB – e naquelas expedidas em exercícios anteriores, especialmente as elencadas no relatório ID 1299230, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação, por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/1996, bem como para que examine a gestão da dívida ativa, em capítulo específico do relatório anual do controle interno, com o desiderato de evidenciar as medidas adotadas ao longo do exercício de 2022, avaliando com a necessária acuidade técnica a efetividade de tais medidas para fins de elevação do montante de créditos recuperados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

V – pela realização do **levantamento** proposto pela unidade técnica da Corte de Contas, em relação à efetividade da gestão da **dívida ativa** municipal, para subsidiar a apreciação das contas do exercício seguinte (2022), cujo escopo deverá contemplar, no mínimo: **(i)** análise da efetividade da recuperação e da inscrição de créditos em dívida ativa; **(ii)** informações acerca das ações de cobrança judiciais e extrajudiciais; **(iii)** análise da adequabilidade do gerenciamento do crédito e implementação de melhorias em relação à gestão da dívida ativa; **(iv)** análise quanto à existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal, em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro;

VI – pela cientificação da Secretaria Geral de Controle Externo quanto à imprescindibilidade da adoção das medidas de fiscalização necessárias a aferir a regularidade da aplicação complementar do montante não aplicado no Fundeb (90%) no exercício de 2021 quando da análise das contas do exercício de 2022 e, eventualmente, na de 2023, caso não se verifique a comprovação integral no primeiro período;

VII – pela cientificação da Escola Superior de Contas e da Secretaria-Geral de Controle Externo quanto à importância de que avaliem, em conjunto, a realização de ações pedagógicas de uniformização de procedimentos e capacitação para os profissionais responsáveis pelos registros contábeis, com o desiderato de sanear eventuais distorções contábeis relacionadas à gestão previdenciária, como as verificadas *in casu*.

Este é o parecer.

Porto Velho, 09 de dezembro de 2022.

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

Em 9 de Dezembro de 2022



Assinado Eletronicamente

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

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