



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

PARECER N. : 0229/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 966/2022
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
OURO PRETO DO OESTE - EXERCÍCIO DE 2021
RESPONSÁVEL: JUAN ALEX TESTONI - PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Os presentes autos versam acerca das contas de governo do Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Juan Alex Testoni – Prefeito.

As contas anuais aportaram na Corte, intempestivamente,¹ em 28.04.2022, para fins de manifestação sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996, combinado com o artigo 50 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCER.

Após a análise dos documentos constantes dos autos e a realização de procedimentos de auditoria para avaliar a adequação da gestão

¹ Não há notícia nos autos de que o atraso tenha prejudicado a ação fiscalizatória da Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

orçamentária e financeira do exercício, o corpo técnico, ao concluir que os achados de auditoria identificados nas contas, em especial a não aplicação mínima dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (A1) e a não aplicação mínima (90%) dos recursos disponíveis do Fundeb (A2), que em função da gravidade, nos termos da Resolução n. 278/2019, poderão ensejar a manifestação desta Corte pela rejeição das contas, sugeriu a abertura de contraditório ao responsável, nos termos consignados no relatório preliminar, *in verbis* (ID 1262966):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Ouro Preto do Oeste, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Juan Alex Testoni, Prefeito Municipal, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades.

A1. Aplicação de 22,65% das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, quando o mínimo estabelecido é 25%;

A2. Aplicação de 88,19% dos recursos do Fundeb no exercício, quando o mínimo estabelecido é de 90%;

A3. Inconsistência da disponibilidade financeira e conciliação bancária do Fundeb;

A4. Excesso de alterações orçamentárias;

A5. Ausência do Parecer do Conselho de Acompanhamento de Controle Social do Fundeb na prestação de contas e não disponibilização em sítio eletrônico das informações relacionados ao Conselho do Fundeb;

A6. Divergência na apresentação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (AC) entre o Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa em ao menos R\$ 98.099.749,40;

A7. Divergência na apresentação da Linha do resultado do exercício entre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais;

A8. Superavaliação do Imobilizado;

A9. Superavaliação da dotação atualizada do Balanço Orçamentário;

A10. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A11. Intempestividade da remessa da prestação de contas e de balancete mensal;

A12. Não cumprimento das Metas do Plano de Educação;

A13. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) no montante de R\$84.384.692,24.

Vale ressaltar que os achados de auditoria descrito nos itens anteriores não foram objeto de coleta de esclarecimentos da Administração na etapa de execução dos procedimentos de auditoria. Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência no que se refere à (i) aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (A1); (ii) aplicação mínima de 90% das receitas de impostos e transferências constitucionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (A2); e (iii) controle da disponibilidade financeira e da conciliação bancária relacionadas ao Fundeb (A3), pois deveria ter ordenado instrumentos institucionais adequados e implementado sistema de controle interno capazes de garantir o cumprimento do disposto na Constituição Federal, bem como da nova Lei do Fundeb (n. 14.113/2020) e o previsto na Instrução Normativa nº 77/2021/TCE-RO, no âmbito da gestão do Poder Executivo Municipal, tais como:

1. Controle prévio e concomitante das receitas de impostos e transferências constitucionais de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento da do Ensino e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb;
2. Controle prévio e concomitante das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, observando as disposições da Instrução Normativa nº 77/2021/TCE-RO;
3. Controle prévio e concomitante das despesas inscritas em restos a pagar com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Fundeb;
4. Controle prévio e concomitante das despesas inscritas em restos a pagar e pagas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Fundeb.

Em relação ao achado A4 (excessiva alteração da programação orçamentária), seria razoável afirmar que era exigível do gestor, conduta diversa daquela da adotada (conduta omissiva), pois deveria ter adotado regramentos adequados e instituir sistema de controle interno com o objetivo de garantir alterações dentro dos limites permitidos, ou seja, até 20% da dotação fixada, deveria ainda ter conduzindo e supervisionando o processo das rotinas e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dos procedimentos de controle dos processos de trabalho do Ente, conforme dispõe o artigo 3º, incisos I e VII, da Instrução Normativa nº 58/2017.

Considerando que seria razoável afirmar que a responsável tinha ciência ou deveria ter ciência das exigências da Lei nº 14.113/2020, em especial quanto à necessidade da elaboração do Parecer Prévio por parte dos Conselho, e de transparência de documentos e informações relacionados ao Conselho do Fundeb, sendo exigível conduta diversa da adotada, posto que deveria ter adotado medidas para exigir a emissão do Parecer e realizar a publicação dos documentos e informações elencadas no Achado A5 no Portal da Transparência do município.

Nos termos do art. 58, inciso XXIII da Lei Orgânica do Município de Ouro Preto do Oeste, compete privativamente ao Prefeito prestar contas anualmente à Câmara Municipal, dentro de 30 dias, após a abertura da sessão legislativa referente ao exercício financeiro anterior. Nesta condição, o senhor Juan Alex Testoni é responsável pela adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e demais normas de contabilidade do setor público, bem como pelos controles internos determinados como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres das distorções descritas nos achados A6, A7, A8, A9 e A13. Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da jurisprudência do TCE-RO quanto ao mínimo de 20% de arrecadação dos créditos da dívida ativa do ano anterior, bem como dos riscos à governança ocasionados pela baixa efetividade na arrecadação (8,71%), sendo exigível conduta diversa, pois deveria ter empregado medidas extrajudiciais para garantir a arrecadação dos créditos da dívida ativa, buscando a efetividade da arrecadação dos créditos (A10).

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência dos prazos estabelecidos na Constituição Estadual de Rondônia e na Instrução Normativa nº 72/2020/TCE-RO para remessa da prestação de contas de governo do exercício de 2021 e dos balancetes mensais via Sigap Integrador (A11), sendo exigível conduta diversa da adotada, posto que deveria ter adotado os controles internos necessário para remeter tempestivamente a esta Corte de Contas o Balanço Geral e as informações contábeis das competências mensais do exercício de 2021.

No que se refere ao não cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação (A12), seria razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela que o gestor adotou (conduta omissiva), pois deveria o responsável, além de instituir sistema de controle interno adequado para garantir o cumprimento da legislação no âmbito da gestão do Poder Executivo Municipal, conduzir e supervisionar o processo de normatização das rotinas e dos procedimentos de controle dos processos de trabalho do Ente, conforme dispõe o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

artigo 3º, incisos I e VII, da Instrução Normativa nº 58/2017, sendo esperado condutas compatíveis com suas responsabilidades de governança do município na execução da política pública educacional, uma vez que o gestor deveria no mínimo ter: i) ampliado o número de vagas na educação infantil e/ou realizado convênios com instituições, comunitárias confessionais e filantrópicas para a oferta de vagas, ou a consulta pública da demanda das famílias por creches para o planejamento de eventual ampliação das vagas ou redistribuição das existentes; ii) realizado ações em colaboração com o Governo do Estado para a universalização do ensino médio; iii) provido acesso à internet em todas as escolas da rede municipal; iv) provido política de formação dos profissionais da educação.

Considerando que os achados descritos neste relatório, caracterizam condutas omissiva e/ou comissivas, e que poderiam ser evitados, caso o mandatário empregasse diligência do administrador ativo, podendo, em razão disso, caracterizar o exercício negligente, conforme dispõe a Resolução n. 278/2019.

Por fim, considerando que a inobservância dos arts. 212 e 212-A da CF/88, em razão da não aplicação mínima dos recursos da educação (A1) e não aplicação mínima dos recursos do Fundeb (A2), que em função da gravidade, nos termos da Resolução n. 278/2019, poderão ensejar a manifestação desta Corte pela rejeição das contas do município de Ouro Preto do Oeste, propõe-se a realização de audiência do responsável, Senhor Juan Alex Testoni (CPF: 203.400.012-91), 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 Francisco Carvalho da Silva, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência da Senhor Juan Alex Testoni (CPF: 203.400.012-91), na qualidade de Prefeito do município de Ouro Preto do Oeste, com fundamento no inciso II, do §1º, do art. 50 do Regimento Interno, pelos achados de auditoria: A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12 e A13.

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

Na sequência, o relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, mediante a Decisão Monocrática n. 0125/2022-GCFCS, determinou a audiência do responsável, para que, no prazo de trinta dias, apresentasse justificativas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

acompanhadas de documentos que entendesse necessários para a elisão dos achados de auditoria capitulados no relatório técnico preliminar (ID 1264326).

Devidamente instado, o gestor apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 06695/2022 (IDs 1287679 e 1287680).

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1295539) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1295540), posicionando-se no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela aprovação das contas em foco e expeça alertas e recomendações ao atual gestor, *verbis*:

5. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Francisco Carvalho da Silva, propondo:

5.1. Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Ouro Preto do Oeste, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor **Juan Alex Testoni**, 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. Alertar à Administração do município quanto à necessidade de encaminhamento das remessas de informações eletrônicas mensais, bem como da prestação de contas anual na forma e no prazo estabelecido nos arts. 52 e 53 da Constituição do Estado de Rondônia, como também o §1º do art. 4º da Instrução Normativa n. 72/2020/TCE-RO, sob pena de ensejar sanções, caso haja reincidência de forma injustificada dessa infringência, nos termos dos incisos IV, VII e VIII do art. 55 da LC n. 154/1996;

5.3. Determinar à Administração do município que complemente na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor R\$1.563.205,15 entre o valor aplicado (R\$15.065.124,58) e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021 (R\$16.628.329,73), nos termos do art. 212 da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional n. 119, de 27 de abril de 2022;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5.4. Determinar à Administração do município que complemente na aplicação dos recursos do Fundeb, até o exercício de 2023, a diferença a menor de R\$2.883.223,76 entre o valor aplicado R\$21.537.409,98 e o total de recursos disponíveis para utilização no exercício de 2021, na quantia de R\$24.420.633,74, devendo enviar a comprovação da aplicação junto a prestação de contas dos próximos exercícios;

5.5. Recomendar à Administração, 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 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;

5.6. 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/>;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim instruídos, vieram os autos a esta Procuradoria-Geral de Contas para manifestação regimental.

É o relatório.

De início, registre-se que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Ouro Preto do Oeste, 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 1295540):

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.

2.5.1. Base para opinião adversa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Aplicação de 22,65% das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, quando o mínimo estabelecido é 25% (detalhado no item 2.1.4.1);
- ii. Aplicação de 88,19% dos recursos do Fundeb no exercício, quando o mínimo admissível é de 90% (detalhado no item 2.1.4.2);
- iii. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa (8,45%) (sic) do saldo (detalhado no item 2.2.5);
- iv. Não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (detalhado no item 2.4); e
- v. Envio intempestivo dos balancetes mensais, bem como da prestação de contas anual (detalhado no item 2.1.1).

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou que, apesar das ressalvas, há elementos indicativos de que os demonstrativos contábeis estão em conformidade com os critérios aplicáveis e que representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público, consoante *in verbis* (ID 1295540):

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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 as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) no montante de R\$ 84.384.692,24 (detalhado no item 3.2.1);
- ii. Superavaliação na apresentação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (AC) entre o Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa em ao menos R\$ 98.099.749,40 (detalhado no item 3.2.2); e
- iii. Superavaliação no saldo da conta do Imobilizado (ANC) no montante de R\$4.604.547,40, em virtude da divergência entre o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial e o inventário do imobilizado (detalhado no item 3.2.3).

Pois bem.

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),² 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. 173/2020³ 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

² 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>

³ 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

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.⁴

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”*.

Com efeito, a análise técnica materializada no relatório conclusivo revela que houve atendimento ao princípio do equilíbrio das contas, das metas fiscais de resultado primário e nominal, do limite de aplicação mínima em saúde, bem como o devido repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, entre outros aspectos da gestão (ID 1295540).

Por outro lado, no mesmo relatório técnico conclusivo, a unidade instrutiva consignou algumas falhas, como a exemplo do não cumprimento da aplicação mínima (25%) de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –MDE (22,65%), da aplicação total de recursos do FUNDEB (88,19%) em percentual inferior ao admitido (90%), da baixa efetividade da arrecadação dos créditos em dívida ativa (8,71%), além do não atendimento de metas do PNE,

⁴ Ressalte-se que, tendo em vista o equilíbrio verificado nas contas, não houve avaliação técnica específica quanto ao cumprimento das determinações proferidas pela Corte de Contas nos autos do Processo n. 863/2020, que trata de Representação interposta por este Ministério Público de Contas, ante a situação de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19. Naquele feito, o relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, expediu a Decisão Monocrática n. 52/2020-GCESS (ID 875101 daqueles autos), em que acolheu integralmente as proposições deste MPC, recomendando aos jurisdicionados o contingenciamento de despesas que deveriam ser evitadas durante a pandemia, bem como a adoção de outras medidas que pudessem evitar ou minimizar o colapso das contas públicas.



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

sopesando que os apontamentos não devem ensejar a reprovação das contas em apreço (ID 1295540), pelas razões que se verá adiante.

No entanto, 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. 2.792/2020	
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 93.166.582,20
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 160.852.941,75
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 124.407.946,66
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 36.444.995,09
	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\$ 1.020.283,63, correspondente a 1,10% da dotação inicial, portanto, não houve abertura de créditos sem autorização legislativa.	
	O total de alterações por fontes previsíveis (anulações e operações de créditos) foi de R\$ 7.870.912,32, que corresponde a 8,45% 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.	
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA ARRECADADA:	R\$ 137.613.645,84
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 124.407.946,66
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 13.205.699,18
	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1196420.	
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2020):	R\$ 28.136.442,29
	INSCRIÇÕES:	R\$ 7.441.580,26
	ARRECADAÇÃO:	R\$ 2.451.889,85
	BAIXAS:	R\$ 2.473.751,71
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2021:	R\$ 30.652.380,99
	EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO (8,71%)	
LIMITE DA EDUCAÇÃO	APLICAÇÃO NO MDE: 22.65% (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 15.065.124,58



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

(MÍNIMO 25%)	RECEITA BASE:	R\$ 66.513.318,93
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 24.420.633,74
	TOTAL APLICADO: (88,19%)	R\$ 21.537.409,98
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (70,09%)	R\$ 17.116.371,26
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (18,10%)	R\$ 4.421.038,72
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)⁵	TOTAL APLICADO: 26,39%	R\$ 17.024.776,41
	RECEITA BASE:	R\$ 64.515.186,34
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)	ÍNDICE: 5,69%	
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO⁶	R\$ 2.975.668,62
	RECEITA BASE:	R\$ 52.293.072,37
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2021)	R\$ 25.481.357,78
	FONTES VINCULADAS	R\$ 21.104.089,42
	FONTES LIVRES	R\$ 4.377.268,36
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$ 22,00
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$ 4.377.246,36
RESULTADO NOMINAL	ATINGIDA	
	META:	R\$ -5.669.456,12
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 31.536.266,85
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 31.536.266,85
RESULTADO PRIMÁRIO	ATINGIDA	
	META:	R\$ -5.669.456,12
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 24.926.821,14
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 24.926.821,14
DESPEZA TOTAL COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	ÍNDICE: 44,54%	
	DESPEZA COM PESSOAL	R\$ 52.849.836,26
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ 118.648.552,10
GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	De acordo com a avaliação técnica, o "o Município cumpriu com suas obrigações de repasse das contribuições previdenciárias descontadas"	

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\$ 601.401,90.



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

	dos servidores e patronal, bem como com as obrigações dos parcelamentos. Constatamos também que adotou as providências para equacionamento do déficit atuarial (Lei n. 2497/2022)".	
--	---	--

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, o que se faz pelos fundamentos a seguir indicados.

No relatório técnico preliminar, a unidade instrutiva consignou a infringência ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, haja vista que o montante de recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, durante o exercício de 2021, correspondeu a 22,65% da receita proveniente de impostos e transferências, inferior ao limite constitucional mínimo de aplicação fixado em 25% (ID 1262966).

Ressalte-se que a irregularidade fora reconhecida pelo gestor municipal, em suas razões de justificativas, tendo ele atribuído como fatores impeditivos, em síntese, “ (i) a paralisação das aulas presenciais em face ao estado de calamidade pública em razão da Pandemia da Covid-19; (ii) o aumento da arrecadação dos impostos e transferências que compõe a base cálculo da MDE (previsão R\$51.423.001,64 versus realizada de R\$66.513.318,93), bem como o aumento da arrecadação do Fundeb (previsão R\$18.463.756,13 versus realizadas R\$24.420.633,74)” (ID 1295539).

Nessa perspectiva, o corpo técnico, em seu relatório conclusivo (ID 1295540), entendeu que, “em razão da crise econômica e sanitária causada pela pandemia de Covid-19, considerando ainda que a Emenda Constitucional 19/2022 isentou de responsabilização os gestores públicos quanto ao descumprimento da aplicação mínima de recursos na educação, entendemos que este achado deverá



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

prevalecer na opinião de auditoria sobre a execução do orçamento, contudo, deverá ser desconsiderado na opinião do mérito das contas”.

O posicionamento está consignado no relatório técnico conclusivo, cujo pertinente excerto é colacionado a seguir (ID 1295540):

2.1.4.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Com a finalidade de avaliar o cumprimento da aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos e transferências, conforme artigo 212 da CF/88, foram realizados exames com base Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento (RREO - Anexo 8, referente ao 6º bimestre de 2021), disponibilizado via Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope, nos termos do artigo 28 da IN n. 77/2021/TCE-RO.

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que o Município aplicou no exercício em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$15.065.124,58, o que corresponde a 22,65% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$66.513.318,93), **NÃO CUMPRINDO** o limite de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

O responsável em suas razões de esclarecimentos destacou, como fatores impeditivos (i) a paralisação das aulas presenciais em face ao estado de calamidade pública em razão da Pandemia da Covid-19; (ii) o aumento da arrecadação dos impostos e transferências que compõe a base cálculo da MDE (previsão R\$51.423.001,64 versus realizada de R\$66.513.318,93), bem como o aumento da arrecadação do Fundeb (previsão R\$18.463.756,13 versus realizadas R\$24.420.633,74).

Em análise de esclarecimentos, a equipe técnica concluiu que as razões de justificava dos responsáveis não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada, mas tão somente para afastar uma possível a responsabilização do prefeito.

Nesta senda, é oportuno comentar que, embora o percentual de aplicação de recursos não tenha atingido o mínimo de 25%, todavia, considerando que, em razão da crise econômica e sanitária causada pela pandemia de Covid-19, considerando ainda que a Emenda Constitucional 19/2022 isentou de responsabilização os gestores públicos quanto ao descumprimento da aplicação mínima de recursos na educação, entendemos que este achado deverá prevalecer na opinião de auditoria sobre a execução do orçamento, contudo, deverá ser desconsiderado na opinião do mérito das contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Destaca-se que, em contrapartida, o ente deverá complementar o que não foi aplicado no exercício de 2021 até o final do exercício financeiro de 2023.

Sendo assim, registramos a seguinte irregularidade e proposta de determinação:

IRREGULARIDADE

Infringência ao disposto no art. 212 da CF/88 e art. 1º, incisos I e II, da Lei n. 14.113/2020, em razão da não aplicação do percentual mínimo definido na Constituição Federal, das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

DETERMINAÇÃO

Determinar à Administração do município que complemente na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor R\$1.563.205,15 entre o valor aplicado (R\$15.065.124,58) e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021 (R\$16.628.329,73), nos termos do art. 212 da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional n. 119, de 27 de abril de 2022.

Como se observa do exame técnico, o confronto entre o montante de recursos efetivamente aplicados (R\$ 15.065.124,58) e o mínimo exigido pela Constituição Federal (R\$ 16.628.329,73) revela uma diferença a menor no total de R\$ 1.563.205,15, o que representa 2,35%⁷ da receita base (R\$ 66.513.318,93).

Diante disso, findou configurado o descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece o percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em âmbito municipal, no patamar de 25% dos recursos provenientes de impostos, compreendida a receita de transferências.

Registre-se que, em tempos ordinários, de acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a infringência ora pontuada seria considerada

⁷ 25% (percentual mínimo) - 22,65% (percentual aplicado) = -2,35% (diferença a aplicar).



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

grave a ponto de ensejar, de *per si*, a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas.⁸

Todavia, no contexto da pandemia de Covid-19, a inobservância da aplicação do mínimo constitucional em ações voltadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deve ser avaliada à luz da legislação extraordinária e da interpretação das normas disciplinadoras do enfrentamento da crise sanitária.

Sabe-se que são incalculáveis os efeitos econômicos, financeiros e sociais decorrentes da pandemia mundial, que afetou sobremaneira os entes públicos em áreas já sensibilizadas como a saúde, a educação, os investimentos em infraestrutura, entre tantas outras.

Apesar do reconhecimento da nefasta situação de crise, necessário ponderar que a flexibilização quanto ao cumprimento de despesas públicas obrigatórias, tais como saúde e educação, somente pode se dar mediante regras extraordinárias fixadas em legislação nacional sobre o tema ou, ainda, pela via da jurisdição constitucional.

Nesse sentido, essa Corte de Contas examinou Consulta formulada pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, acerca da possibilidade de flexibilização da composição dos 25% destinados constitucionalmente para gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Processo n. 1804/2020). Mediante o Parecer Prévio PPL-TC 00014/20, o Tribunal fixou entendimento no sentido de que o princípio da legalidade deve ser invariavelmente observado pela Administração Pública e que circunstâncias adversas não desobrigam a Administração Pública de aplicar os recursos na execução de despesas, de acordo com os ditames contidos no artigo 70 da LDB, visando o atingimento do percentual mínimo previsto no artigo 212 da CF na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

⁸ Processo n. 1296/2010; Processo n. 1191/2012; Processo n. 1523/2012; Processo n. 1505/2013; Processo n. 2946/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Eis a ementa do julgado:⁹

CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. FLEXIBILIZAÇÃO DO ART. 70, INCISOS II e V DA LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EXERCÍCIO FINANCEIRO. CALENDÁRIO ESCOLAR. NÃO SE VINCULAM. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. POSSIBILIDADE.

1. O princípio da legalidade deve ser observado pela Administração Pública, consoante art. 37, *caput* do texto constitucional, exigindo que toda e qualquer atividade deve estar estritamente vinculada à lei.

2. Circunstâncias Adversas não desobrigam a Administração Pública a aplicar os recursos na execução de despesas de acordo com os ditames contidos no art. 70 da LDB visando o atingimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da CF na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências).

3. O art. 70 da LDB, em seus incisos II e V, não precisa ser flexibilizado para atender as necessidades dos ambientes escolares com o retorno às aulas, uma vez que os gastos com aquisição de bens e contratação de serviços imprescindíveis para a segurança dos alunos, profissionais da educação e demais servidores são plenamente contemplados para os fins de aferição do limite constitucional previsto no artigo 212 da CF/88.

4. O exercício financeiro não se vincula ao calendário escolar, mas às regras do ciclo orçamentário definidas pelo sistema integrado de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

5. É possível que durante a execução do orçamento, previsto na Lei Orçamentária Anual, constatar a necessidade de fazer ajustes para cobrir despesas não previstas ou com previsão insuficiente, para fazer frente a situações emergenciais, inesperadas e imprevisíveis, cabe ao Poder Executivo, seguindo todas as exigências constitucionais e legais, quanto ao planejamento orçamentário, propor as adequações que entender necessárias, com as respectivas exposições de motivos. (Destacou-se)

Ainda dentro do contexto da pandemia do novo Coronavírus, esse Tribunal de Contas respondeu outra Consulta formulada pela SEDUC, desta vez acerca do cumprimento do limite mínimo de gastos com o Fundo Nacional da

⁹ Processo n. 01804/2020 – TCE-RO. Consulta. Relator: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Parecer Prévio PPL-TC 00014/20. 9ª sessão virtual do Pleno, de 21 a 25 de setembro de 2020. Disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 2212 de 14/10/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério, fixando entendimento no sentido de que o não alcance do gasto mínimo constitucionalmente fixado não enseja automaticamente a emissão de parecer prévio desfavorável nas contas de governo.

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 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.**(destaquei)

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 determinaria se há justa causa para o não atingimento do gasto mínimo constitucionalmente fixado, 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.

Malgrado o entendimento se refira aos gastos com o FUNDEB, tem-se como plenamente possível a extensão desse raciocínio às despesas da MDE, cuja aplicação mínima obrigatória também encontra fundamento no texto constitucional.

Assim, insta ressaltar que a realização de despesas sem planejamento, programação e transparência, visando tão somente alcançar o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

montante de gastos necessários ao cumprimento formal dos limites legais ou constitucionais, sem vinculação a objetivos que atendam, efetivamente, ao interesse público, configuraria irregularidade grave e ensejaria resultado ainda mais gravoso.

Desse modo, em consonância com o entendimento assentado na Corte, eventual descumprimento de limite constitucional pertinente à Educação, se devidamente motivado por justa causa, não terá por si só o condão de conduzir à responsabilização do gestor, porquanto não é lícito gastar de qualquer forma, apenas para atingir o limite.

In casu, o gestor municipal deixou de aplicar no exercício de 2021 o montante de R\$ 1.563.205,15, que representa 2,35% da receita base (R\$66.513.318,93).

De acordo com a análise técnica, com a qual aquiesce este Ministério Público de Contas, a não aplicação da totalidade dos recursos na MDE não poderá ensejar responsabilização do gestor, notadamente em face da 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, conforme segue:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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.

Note-se que, malgrado esteja obstada a responsabilização dos gestores que não cumpriram o disposto no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, exige-se a compensação, até o final de 2023, do déficit verificado nos últimos dois exercícios (2020 e 2021), razão pela qual a integral aplicação do montante de R\$ 1.563.205,15, correspondente ao valor não aplicado na MDE no exercício de 2021, deverá ser aferida na avaliação das contas de governo do exercício de 2022, oportunidade em que a unidade técnica empreenderá a análise dos gastos efetuados naquele exercício, segregando as parcelas referentes à aplicação na MDE de 2021.

Insta registrar, por fim, que o texto constitucional não previu hipóteses de correção monetária, o que pode ensejar perdas ao sistema educacional, mostrando-se necessário que o Tribunal firme o entendimento, com endereçamento de determinação nesse sentido, de que tal compensação de valores seja feita com o acréscimo, pelo menos, dos rendimentos ordinariamente auferidos com a aplicação de recursos públicos nas agências bancárias oficiais.

Portanto, malgrado esteja configurado o descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, diante da aplicação de apenas 22,65% das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

receitas provenientes de impostos e transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o apontamento não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Necessário, ainda, que seja determinado ao gestor municipal que comprove perante a Corte de Contas as medidas adotadas para a compensação de recursos, nas prestações de contas dos exercícios de 2022 e 2023 por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência a tais gastos.

No âmbito da Corte de Contas, lado outro, necessário que sejam adotadas medidas para aferir a regularidade das compensações do montante não aplicado na MDE no exercício de 2021 até o final de 2023.

Quanto à falha relativa ao entesouramento dos recursos do Fundeb, necessário evidenciar que apesar de a aplicação dos recursos recebidos (R\$24.420.633,74) ter sido aquém (88,19%) do mínimo permitido (90%), o Município aplicou R\$ 17.116.371,26 na Remuneração de Profissionais da Educação Básica, o que corresponde a 70,09% do total da receita do Fundeb, em cumprimento ao disposto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/88.

Neste cenário, findou caracterizada a desobediência aos termos do artigo 25, §3º, da Lei 14.113/20 c/c artigo 18 da Instrução Normativa nº 77/TCERO/2021, que impõe ao Município a aplicação anual de, no mínimo, 90% dos recursos recebidos.

À luz do entendimento assentado pela Corte, que prevê que em casos de descumprimentos de aplicações de recursos na Educação no período de Pandemia tais falhas não conduzirão automaticamente à responsabilização do gestor, roborar-se o entendimento técnico de que esta falha isoladamente não conduz a Corte à rejeição das contas.



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

De igual modo, converge-se com a proposição de determinação à Administração para que complemente a aplicação dos recursos do Fundeb, até o exercício de 2023, com a diferença a menor de R\$ 2.883.223,76, verificada entre o valor aplicado (R\$ 21.537.409,98) e o total de recursos disponíveis para utilização no exercício de 2021 (R\$ 24.420.633,74), devendo enviar a comprovação da aplicação dos recursos, devidamente corrigidos, junto à prestação de contas dos próximos exercícios (2022 e 2023).¹⁰

No que diz respeito à baixa efetividade 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”.

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

Tipo do Crédito	Estoque Final do Ano Anterior - 2020 (a)	Inscrito no Ano - 2021 (b)	Arrecadado no Ano - 2021 (c)	Baixas Administrativas ¹ - 2021 (d)	Saldo ao Final do Ano - 2021 (a + b - c - d)	Efetividade da arrecadação da Dívida Ativa (%) (c/a)
Dívida Ativa Tributária	18.733.436,91	6.079.540,69	2.338.855,43	2.350.813,73	20.123.308,44	12,48
Dívida Ativa Não Tributária	9.403.005,38	1.362.039,57	113.034,42	122.937,98	10.529.072,55	1,20
TOTAL	28.136.442,29	7.441.580,26	2.451.889,85	2.473.751,71	30.652.380,99	8,71

Fonte: Análise técnica; Questionário Informações Complementares (ID 1240285); Balanço Patrimonial (ID 1196422).

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2021, totalizou R\$ 2.451.889,85, o que representa 8,71% do saldo inicial da conta na monta de R\$ R\$ 28.136.442,29.

¹⁰ Depreende-se dos autos da prestação de contas do Município de Cabixi (Processo n. 708/2022), relativas ao exercício de 2021, que a equipe técnica, face ao entesouramento de recursos do Fundeb, propôs que a Corte determinasse a complementação da aplicação nos exercícios vindouros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em sua manifestação, o corpo técnico ponderou 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”.

Em sua manifestação, 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 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,¹¹ 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

¹¹ 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

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.

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 1239928)

Após os procedimentos de análise, o corpo técnico concluiu que somente parte dos indicadores e das estratégias vinculadas às metas do PNE foram atendidas, detectando-se, ainda, o risco de que não haja, em futuro próximo, atendimento integral das metas vincendas, consoante *in verbis* (ID 1295540):

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1239928), 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) 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);

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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);

e) 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 66,13%;

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 81,01%;

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 80,00%;

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

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

a) 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 76,00%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

iv. Está em situação de **RISCO DE NÃO ATENDIMENTO** dos seguintes indicadores vinculados 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 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);

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, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 66,13%.

Necessário, portanto, que se expeça determinação ao atual Prefeito para que adote medidas para prestar informações adequadas e cumprir efetivamente todas as metas, estratégias e indicadores constantes no Plano Nacional de Educação, relacionadas à área de atuação prioritária dos Municípios.¹²

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:

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

¹² 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

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

Vê-se, assim, que o estrito atendimento de todas as metas do PNE, da alçada dos Municípios, 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.

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, com ressalvas (ID 1196435):

Analizamos o relatório de auditoria da Prestação de Contas do Exercício de 2021, da Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste, e certificamos que os atos de gestão do período foram analisados por amostragem e in loco, na extensão julgada necessária, não sendo constatados os atos de gestão ilegal, ou ilegítimo que possam comprometer as contas do Ordenador de Despesas.

A responsabilidade da Unidade de Controle Interno reside na coordenação técnica dos setores e no apoio dos auxiliares de Controle Interno de cada setor, no que se refere à observância dos princípios de controle interno, o inter-relacionamento entre os controles que compõem o sistema, a análise do controle quanto a relação custo-benefício e quanto a verificação dos controles já constituídos.

Esclarecemos que, a prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2021, aportou neste Sistema de Coordenação de Controle Interno em abril de 2022, portanto de forma INTEMPESTIVA, porém verifica-se que foram atendidos os requisitos necessários para sua formalidade. Diante do exposto, o

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Órgão de Controle Interno é de parecer que as metas previstas no plano plurianual, priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e os programas do Poder Executivo Municipal elencados na lei orçamentária do exercício, foram cumpridas.

Desse modo, por base nos exames e informações levantadas nesse período pelo relatório de auditoria, **somos de parecer favorável pela regularidade com ressalvas das contas.** (Destacou-se)

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

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Senhor Juan Alex Testoni, Prefeito Municipal de Ouro Preto do Oeste, 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 a quem o suceder:

II.1 – complemente na aplicação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor (R\$ 1.563.205,15) entre o valor aplicado (R\$15.065.124,58) e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021 (R\$16.628.329,73), nos termos do artigo 212 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 119/2022, e comprove as medidas adotadas para a compensação de recursos, nas prestações de contas dos exercícios de 2022 e 2023, por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência a tais gastos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II.2 – complemento a aplicação dos recursos do Fundeb, até o exercício de 2023, com a diferença a menor de R\$ 2.883.223,76, verificada entre o valor aplicado (R\$ 21.537.409,98) e o total de recursos disponíveis para utilização no exercício de 2021 (R\$ 24.420.633,74), devendo enviar a comprovação da aplicação dos recursos, devidamente corrigidos, junto à prestação de contas dos próximos exercícios (2022 e 2023);

II.3 – intensifique e aprimore os esforços para a recuperação de créditos da dívida ativa, com a adoção de 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 aperfeiçoar constantemente a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

II.4 – adote medidas concretas e urgentes para cumprir efetivamente todas as metas, estratégias e indicadores constantes no Plano Nacional de Educação, da alçada dos Municípios, atentando-se para os resultados da análise técnica, consubstanciados no relatório ID 1295540, 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 66,13%;

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

[...]

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 80,00%;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

a) 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 76,00%;

iv. Está em situação de **RISCO DE NÃO ATENDIMENTO** dos seguintes indicadores vinculados 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 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);

III – pela expedição de **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, para que adote medidas para aferir a regularidade das compensações do montante não aplicado na MDE no exercício de 2021 até o final de 2023;

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

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.



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

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Este é o parecer.

Porto Velho, 01 de dezembro de 2022.

Adilson Moreira de Medeiros

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 1 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