



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

PARECER N. : 0011/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 736/2022
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
PORTO VELHO - EXERCÍCIO DE 2021
RESPONSÁVEL: HILDON DE LIMA CHAVES - PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Os presentes autos versam sobre as contas de governo do Poder Executivo do Município de Porto Velho, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Hildon de Lima Chaves – Prefeito.

As contas anuais aportaram na Corte, tempestivamente, em 30.03.2022, 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.



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 1273416):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Porto Velho, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Hildon de Lima Chaves, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades:

A1. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 3.000.730.041,16;

A2. Divergência na apresentação do saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa entre o Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa em R\$ 792.948.048,83;

A3. Excesso de alterações orçamentárias;

A4. Abertura de crédito adicional sem autorização legislativa;

A5. Inadequação dos Instrumentos de Planejamento quanto às alterações do orçamento;

A6. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa;

A7. Descumprimento de Determinações;

A8. Não Atendimento das Metas do Plano Nacional de Educação;

A9. Remessa intempestiva de balancetes mensais ao Tribunal de Contas.

Destacamos que os achados de auditoria A1, A2, A3, A6, A7 e A8 já foram objeto de coletas de manifestação da Administração na execução dos procedimentos de auditoria, por meio do Ofício nº 7/2022/CECEX02/TCERO em resposta, a Administração apresentou seus esclarecimentos por meio do Ofício nº 292/2022/DEC/SUFIN/SEMFAZ (ID 1273185 e 1273187), sendo devidamente analisados e levados em consideração na opinião externada.

Considerando que as situações descritas nos itens A1, A2, A3, A5, A6, A7, A8 e A9 conforme já mencionado nos itens das situações encontradas, caracterizam condutas omissiva e/ou comissivas, e que poderiam ser evitadas, caso o mandatário empregasse diligência de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

administrador ativo, destacando-se ainda, que nos termos da Resolução n. 278/2019, podem caracterizar o exercício negligente do mandatário.

Considerando a gravidade da ocorrência descrita no achado A4 e, que nos termos da Resolução nº 278/2019 pode ensejar a rejeição das contas examinadas, propõe-se a realização de audiência do responsável, Senhor Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), 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 Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF: 476.518.224-04, responsável pela gestão do município de Porto Velho 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 e A9.

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

Ato seguinte, o relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, mediante a Decisão Monocrática n. 0160/2022-GCVCS, 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 1278729).

Devidamente instado, o Senhor Hildon de Lima Chaves apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 07050/2022, conforme atesta a certidão ID 1296022.

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1305701) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1305732), posicionando-se no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela aprovação das contas em foco e expeça determinações e recomendações ao atual gestor, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

5. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro relator Valdivino Crispim de Souza, propondo:

5.1. Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Porto Velho, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Hildon de Lima Chaves, 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 de Porto Velho que, no prazo de 60 dias contados da notificação, proceda à disponibilização em sítio eletrônico 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;

5.3. Determinar à Administração do Município de Porto Velho que, no prazo de 60 dias, a contar da data de ciência, promova a divulgação (no portal da transparência ou sítio eletrônico) do plano de aplicação dos recursos do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional firmado com o Governo do Estado de Rondônia, conforme dispõe a Orientação Técnica n. 01/2019/MPC-RO e princípio constitucional da publicidade;

5.4. Determinar à Administração do Município de Porto Velho que demonstre no Balanço Patrimonial e nos demais demonstrativos, afetados pelo fato contábil, do próximo exercício o total do compromisso previdenciário junto ao Plano Financeiro do RPPS, detalhando em Nota Explicativa a política contábil adotada e a respectiva metodologia de cálculo, nos termos do que dispõe a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15; art. 85 da Lei n. 4.320/64; art. 3º, §1º, VII, da Portaria n. 464/2018; Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição (Parte III, item 4) e art. 2º, §1º, da Lei n. 9.717/1998;

5.5. Recomendar ao chefe do Poder Executivo de Porto Velho, visando o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento para evitar larga margem de alteração da Lei do Orçamento Anual, para que, quando da elaboração das peças orçamentárias, reavaliem a possibilidade de diminuição das deduções/exclusões que não deverão compor o limite previamente autorizado pelo Poder Legislativo, para alteração unilateral do orçamento, realizada diretamente pelo prefeito municipal por meio de decreto, fundado na Lei do Orçamento, nos termos do art. 167, VII, da Constituição Federal c/c artigo 7º e 43 da Lei Federal n. 4.320/64;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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 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. 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://tzero.tc.br/>;

5.8. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Poder Legislativo Municipal de Porto Velho, 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 1305893.

É o relatório.

De início, registre-se que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Porto Velho, atinentes ao exercício financeiro de 2021, está fundamentada em duas avaliações distintas, quais



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

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 registrou que, exceto pelas **ressalvas** indicadas em seu relatório, não há indicativos de irregularidades que comprometam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, *in litteris* (ID 1305732, p. 35):

2.5. Opinião sobre a execução do orçamento

[...]

Com base em nosso trabalho, descrito neste relatório, 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 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 com ressalva

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Remessa intempestiva dos balancetes mensais de janeiro a agosto referentes ao exercício de 2021 (detalhado no item 2.1.1);
- ii. Excessivas alterações no orçamento (26,85%), quando o limite considerado razoável é de 20% (detalhado no item 2.1.3);
- iii. Não cumprimento das determinações do Tribunal de Contas (detalhado no item 2.3);
- iv. Não cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação (detalhado no item 2.4);
- v. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos em dívida ativa (detalhado no item 2.2.5); e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

vi. Ausência de informações no portal de transparência (detalhados no item 2.1.4.2.3 e item 2.1.4.2.4).

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou **opinião adversa**, por considerar que as demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2021 (ID 1305732, p. 37):

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, devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo “Base para opinião adversa”, o que nos permite concluir que as demonstrações contábeis consolidadas, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, 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 adversa

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 3.000.730.041,16 (detalhado no item 3.2.1); e
- ii. 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\$ 792.948.048,83 (detalhado no item 3.2.2).

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),¹ situação catastrófica de ordem mundial que ceifou muitas vidas e, naturalmente, impôs aos gestores públicos a observância de regras

¹ 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>



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

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. 173/2020² 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”* (ID 1305732, p. 29).

Em suma, a análise técnica materializada no relatório conclusivo revela que houve atendimento ao princípio do equilíbrio das contas, à regra de ouro, ao cumprimento do limite de aplicação mínima em saúde e educação, às metas fiscais de resultado primário e nominal, bem como o devido repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, entre outros aspectos positivos da gestão (ID 1305732).

Por outro lado, em mesmo relatório técnico conclusivo, a unidade instrutiva consignou algumas ressalvas, a exemplo da excessiva alteração

² 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

orçamentária, do não cumprimento de algumas metas do plano nacional de educação, da baixa efetividade na arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, do não cumprimento de algumas determinações da Corte de Contas e outros apontamentos, sopesando que essas indicações não devem ensejar a reprovação das contas em apreço (ID 1305732).

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. 2.783/2020	
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 1.595.645.574,00
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 2.193.870.154,77
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 1.808.280.866,32
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 385.589.288,45
	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\$ 305.983.840,85, correspondente a 19,18% 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\$ 428.449.262,03, que corresponde a 26,85% do orçamento inicial , pelo que a unidade técnica concluiu que houve excesso de alterações orçamentárias , haja vista que a Corte já firmou entendimento no sentido de que o limite máximo para tais alterações é de 20% do orçamento inicial.	
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA ARRECADADA:	R\$ 1.919.349.115,09
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 1.808.280.866,32
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 111.068.248,77
	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1186105.	
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2020):	R\$ 459.736.833,45
	INSCRIÇÕES:	R\$ 68.518.802,92
	ARRECADAÇÃO:	R\$ 20.523.935,65
	BAIXAS:	R\$ 18.321.787,16
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2021:	R\$ 120.327.585,03



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

	EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO (4,46%)	
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MÍNIMO 25%)	APLICAÇÃO NO MDE: 25,26% (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 274.234.986,13
	RECEITA BASE:	R\$ 1.085.571.190,94
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 270.064.168,38
	TOTAL APLICADO: (97,80%)	R\$ 264.126.542,13
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (71%)	R\$ 191.757.079,58
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (26,80%)	R\$ 72.369.462,55
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)³	TOTAL APLICADO: 22,41%	R\$ 235.723.029,64
	RECEITA BASE:	R\$ 1.051.942.157,75
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 5%)	ÍNDICE: 4,99%	
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO⁴	R\$ 46.019.546,16
	RECEITA BASE:	R\$ 921.348.409,46
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2021)	R\$ 1.115.920.189,06
	FONTES VINCULADAS	R\$ 904.947.085,56
	FONTES LIVRES	R\$ 210.973.103,50
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	- R\$ 19.031.507,61
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$ 191.941.595,79
RESULTADO NOMINAL	ATINGIDA	
	META:	R\$ 5.205.242,00
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 11.266.613,80
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 11.266.613,80
RESULTADO PRIMÁRIO	ATINGIDA	
	META:	R\$ 13.897.445,81
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 129.296.961,36
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 129.296.961,36
DESPESA TOTAL	ÍNDICE: 50,32%	

³ 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).

⁴ Valor apurado considerando a devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de R\$ 48.121,84.



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

COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	DESPESA COM PESSOAL	R\$ 798.326.005,99
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ 1.586.351.456,56
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)” (ID 1305732, p. 19).	

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.

De início, insta tecer algumas considerações acerca das alterações orçamentárias efetivadas pela administração municipal no exercício de 2021, acerca das quais foram apontadas, no relatório preliminar, três achados de auditoria, quais sejam: **A3**. Excesso de alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis; **A4**. Abertura de crédito adicional sem autorização legislativa; **A5**. Inadequação dos Instrumentos de Planejamento quanto às alterações do orçamento.

Quanto ao *Achado A3*, concernente ao excesso de alterações orçamentárias, o gestor destacou que a Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal n. 2783/2020), ao tempo em que permitiu a abertura de créditos adicionais diretamente por decreto do Poder Executivo, no limite máximo de 20% do orçamento inicial, consignou que na apuração do cumprimento desse limite não deveriam ser considerados os créditos relacionados no artigo 23 da LDO e no §3º do artigo 6º da própria LOA (ID 1295970).

Quanto a abertura de créditos sem autorização orçamentária, *Achado A4*, a Administração afirmou que “seguiu estritamente às orientações contidas no Art. 22 da Lei nº 2758, de 30 de junho de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2021, cujo comando autorizava os Poderes Executivo e Legislativo a procederem,



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

no decorrer da execução orçamentária do exercício de 2021, o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos, até o limite de 20% (vinte por cento) do total das dotações orçamentárias dos orçamento fiscal e da seguridade social de cada Poder” (ID 1295970).

Por fim, quanto ao *Achado A5*, relativo às falhas atinentes aos instrumentos de planejamento, a administração destacou que o Município de Porto Velho, na elaboração das leis orçamentárias, “*tem praticado seus atos sustentados na Carta Magna, na jurisprudência ora em vigência no TCE-RO e nas Leis Orçamentárias*” (ID 1295970).

Examinando a argumentação suscitada pelo responsável, o corpo técnico opinou pelo saneamento das irregularidades atinentes à abertura de crédito adicional sem autorização legislativa (Achado A4) e à inadequação dos instrumentos de planejamento (Achado A5). Por outro lado, opinou pela permanência da impropriedade concernente ao excesso de alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis (Achado A3) (ID 1305701).

No entendimento deste Órgão Ministerial, assiste razão à unidade técnica da Corte de Contas ao considerar sanados os apontamentos relativos à abertura de crédito adicional sem autorização legislativa e à inadequação dos Instrumentos de Planejamento no que se refere à possibilidade de alterações do orçamento, eis que tais irregularidades não se confirmaram no exercício de 2021.

Veja-se que o artigo 6º, §1º e §3º, da Lei Municipal n. 2783/2020 (LOA) e os artigos 22 e 23 da Lei Municipal n. 2758/2020 (LDO) autorizaram o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares em várias hipóteses, as quais se encontram elencadas em seus respectivos incisos.

Então, além da autorização para adequação do orçamento diretamente por decreto em 20% do orçamento inicial, o Poder Executivo estava também previamente autorizado, pelo Poder Legislativo, a abrir créditos adicionais suplementares por conta de sentenças judiciais; serviços da dívida; operações de



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

crédito internas e externas; recursos vinculados de doações, convênios e outras transferências voluntárias; pessoal e encargos sociais; obrigações patronais; despesas de exercícios anteriores; superávit financeiro apurado em balanço patrimonial.

A par disso, em consonância com o entendimento técnico, não há que se falar em abertura de créditos sem autorização legislativa, visto que os créditos suplementares abertos com base nessas fontes de financiamento específicas estavam previamente autorizados pelo artigo 6º, §1º e §3º, da Lei Municipal n. 2783/2020 (LOA) e pelos os artigos 22 e 23 da Lei Municipal n. 2758/2020 (LDO).

Em relação à inadequação dos Instrumentos de Planejamento, o apontamento inicial se referia à inserção na LOA e na LDO de dispositivo que previa a possibilidade de os Poderes municipais promoverem o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos até o limite de 20% do total das dotações orçamentárias, o que no entendimento técnico constituía afronta ao artigo 165, §8º, da CF.

Assim como defendido pelo corpo técnico, a irregularidade deve ser considerada sanada, uma vez que são admissíveis mudanças na execução orçamentária, a fim de atender a eventuais necessidades administrativas e sociais, de modo que é aceitável o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos, desde que haja autorização legislativa prévia constante de lei específica, da lei orçamentária anual ou da lei de diretrizes orçamentárias e desde que observados os princípios da programação, da razoabilidade e da proporcionalidade.⁵

⁵ Esse foi o entendimento firmado pela Corte, mediante Parecer Prévio n. 06/2010, *in verbis*:
PARECER PRÉVIO N. 06/2010 – PLENO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 22 de abril de 2010, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/96, combinado com o art. 83 do Regimento Interno desta Corte, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO.

É DE PARECER que se responda a Consulta nos seguintes termos: [...]

2. Entretanto, de acordo com o inciso VI do art. 167 da Constituição Federal de 1988 e com a *ratio decidendi*, de efeitos vinculantes, do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.652/RR, publicada no Diário da Justiça de 16.03.2007, com a finalidade de realocar recursos devido à repriorização dos programas, é cabível que os Poderes e Órgãos constitucionalmente autônomos procedam às técnicas de remanejamento, transferência ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por fim, quanto ao Achado A3, concernente às excessivas alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis, assiste razão ao corpo técnico ao opinar pela permanência dessa irregularidade, o que fez de acordo com os seguintes fundamentos (ID 1305701, p. 13/16):

2.3.3. Análise dos esclarecimentos

Inicialmente, é válido esclarecer que apenas lei específica pode autorizar alteração de programação/prioridades na LOA, por meio de transposição, remanejamento e transferência de recursos, sem perder de vista, contudo, que tais técnicas não podem ser confundidas com a abertura de créditos adicionais, uma vez que para estas o fator determinante é a necessidade da existência de recursos, enquanto que para aquelas é a reprogramação por repriorização das ações governamentais.

Nesse ínterim, destaca-se que a jurisprudência deste Tribunal, tem utilizado dois critérios para analisar as alterações orçamentárias ocorridas no decorrer do exercício financeiro, quais sejam: (a) alteração unilateral do orçamento com fundamento na LOA, por estar relacionado ao sistema de freios e contrapesos, e (b) alteração geral do orçamento, por meio de fontes previsíveis, por estar relacionado aos princípios do planejamento, da programação e da transparência orçamentária (processo n. 1595/2020. Relator Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Apreciado em 26/11/2020. Publicado no DOeTCE 2249 de 08.12.2020). No caso em comento, aplica-se o critério de alteração geral do orçamento, por meio de fontes previsíveis.

No que tange a alteração do orçamento por meio de fontes previsíveis (item b), entendemos que a abertura excessiva de créditos adicionais desconfigura o orçamento, tornando-o peça irreal. Ressalta-se, contudo, que não se está questionando a possibilidade de mudanças na execução orçamentária para atender eventuais necessidades administrativas e sociais, caso a dotação de determinado órgão ou programa reste subestimada em virtude de fatos supervenientes, mas sim, a alteração desarrazoada, em virtude de um planejamento desalinhado.

Como se observa da justificativa, o jurisdicionado ratifica que o valor de R\$ 318.815.622,73 se refere as alterações orçamentárias, porém argumenta que as operações de créditos no valor de R\$ 109.633.639,30 foram autorizadas pelas Leis de nºs. 2.620/2019 e 2.794/2021 e que desta forma estas devem ser deduzidas dos

transposição (conforme o caso), mediante ato administrativo próprio do respectivo gestor (ou de seu substituto legal ou, ainda, de agente delegado), desde que haja autorização legislativa prévia constante de lei específica, da lei orçamentária anual ou da lei de diretrizes orçamentárias e desde que observados os princípios da programação, da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo vedado, em todo caso, exceder a dotação global do respectivo Poder ou Órgão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

valores referentes às alterações orçamentárias, em razão de serem ressalvas para fins do cômputo no limite previsto na LOA e LDO.

O jurisdicionado em suas alegações de justificativas, através do Ofício n. 537/GAB/SEMPOG/2022 (ID 1295970, p. 3-8), apresentou vários dispositivos da LDO e LOA 2021 que evidenciam deduções de alterações orçamentárias que não devem ser computadas no limite de 20%, afirmando que os créditos adicionais abertos tendo como fonte de recursos as operações de crédito não devem ser computadas no limite de 20% objeto deste achado, e portanto, não devem ser contados para o cumprimento deste limite em razão das previsões contidas nos instrumentos de planejamento.

Entretanto, a administração municipal equivocou-se na interpretação do entendimento já consolidado nesta Corte quanto a este assunto, uma vez que o objeto deste achado não se refere a não autorização do legislativo, e sim, sobre a razoabilidade de alterações durante a execução orçamentária, sendo a orientação que o Ente altere seu planejamento em até 20% da dotação fixada, conforme princípios da programação orçamentária e da razoabilidade, bem como a jurisprudência firmada por esta Corte de Contas (Decisão n. 232/2011 – Pleno, no Processo n. 1133/2011). O excesso de alterações orçamentárias foi em virtude de anulação de despesa + operação de crédito, o que pela justificativa apenas confirma as fontes de alterações.

Para corroborar e elucidar maiormente esta tese, segue duas decisões deste Tribunal:

ACÓRDÃO APL-TC 00416/19

[...]

III – Determinar ao Senhor Vagner Miranda da Silva, na qualidade de Prefeito Municipal, ou quem vier a lhe substituir, que adote as seguintes providências: [...]

d) abstenha-se de alterar o orçamento por meio de fontes previsíveis em percentual superior a 20% do orçamento inicial, conforme entendimento jurisprudencial firmado por essa e. Corte de Contas. (Processo 1538/19. Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Apreciado em 5.12.2019. Publicado no DOeTCE 1291 de 14.12.2016).

ACÓRDÃO – APL-TC 00482/18

[...]

II – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Pimenteiras do Oeste que implemente as seguintes medidas:

a) Observe o limite de 20% para as alterações orçamentárias com recursos previsíveis, de acordo com a jurisprudência da Corte; (processo n. 1645/18-TCER. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto. Apreciado em 22.11.2018. Publicado no DOeTCE 1767 de 10.12.2018).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Destaca-se que a Lei municipal n. 2.620, de 19 de julho de 2019, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal no montante de R\$ 75.000.000,00; e a Lei municipal n. 2.794, de 25 de fevereiro de 2021, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, até a monta de R\$ 60.000.000,00, deveriam estar previstas na LOA 2021, considerando que as atividades de grande porte, ainda mais que envolve endividamento do município e o consequente investimento devem ser planejadas com antecedência, havendo assim, tempo razoável para serem incluídas na LOA, por serem fontes previsíveis e não objeto de alteração orçamentária.

Ressaltamos que a apuração realizada leva em consideração as alterações orçamentárias promovidas pela gestão por meio de fontes de recursos previsíveis, pois se trata de procedimento no qual se reduz, total ou parcialmente, o montante da dotação disponível de determinado subtítulo constante da LOA, de forma original ou acrescentado por crédito adicional.

Os recursos que se tornam disponíveis em razão da anulação da despesa podem ser utilizados para suportar créditos adicionais, verificada a compatibilidade de fontes, mas quando o limite é ultrapassado segundo a jurisprudência desta Corte de Contas ocorre falha de planejamento.

Portanto, a alegação de que deveria ser excluído da apuração os valores referentes a abertura de créditos adicionais por fonte de recursos de operações de crédito no valor de R\$ 109.633.639,30, bem como quanto as alterações ocorridas no âmbito do Poder Legislativo e/ou outras deduções, não deve prosperar, primeiro (Decisão n. 232/2011 – Pleno), porque as alterações orçamentárias por fonte de operações de crédito ocorreram, e aqui vale uma ênfase, não importa, neste momento, a forma utilizada para alterar o orçamento, pois quando ele é excessivamente alterado, configurada está a inadequação do planejamento da gestão; e segundo (princípios orçamentários), a elaboração das peças de planejamento são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo sua obrigação a elaboração/consolidação para o futuro envio ao Legislativo, logo, as alterações ocorridas na esfera da Casa Legislativa compõem o total do ente municipal, em respeito aos princípios orçamentários da unidade e universalidade.

2.3.4. Conclusão

Conclui-se que os esclarecimentos apresentados não são suficientes para descaracterizar a situação encontrada.

Esse egrégio Tribunal de Contas, por meio de sua jurisprudência, tem considerado que as alterações orçamentárias com base em recursos previsíveis podem ocorrer somente até o limite de 20% sobre a dotação inicial, sob pena de comprometimento da programação pelo excesso de modificação.



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

Essa limitação se dá visando a que o orçamento anual cumpra seus objetivos, mediante a observância de certo nível de rigidez com a tradução de ações planejadas e aplicações de recursos no alcance das finalidades propostas, cabendo à Administração adotar medidas que garantam o controle da execução orçamentária em consonância com o próprio planejamento.

In casu, as alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis, consubstanciadas em anulações de créditos e operações de créditos, representaram 26,85% do orçamento inicial (R\$ 428.449.262,03), estando em desconformidade ao entendimento firmado pela Corte no qual considera razoável o limite de alterações até 20% do orçamento, restando configurada a falha.

Importante destacar que as receitas oriundas de operações de créditos e as despesas por elas financiadas podem e devem ser planejadas e incluídas na lei orçamentária, a menos que se demonstre tratar-se de ação extraordinária ou inesperada, o que não ocorre no presente caso em que as operações de crédito foram realizadas no exercício de 2019 e em fevereiro de 2021 (ID 1305701).⁶

Por outro lado, verifica-se que no exercício de 2021 houve substancial economia de dotação no total de R\$ 385.589.288,45, uma vez que da despesa autorizada, no montante de R\$ 2.193.870.154,77, foram empenhados somente R\$ 1.808.280.866,32, o que indica que os créditos adicionais abertos sequer foram utilizados.

Nada obstante esse contexto, deve-se determinar à Administração que se abstenha de alterar o orçamento além do limite considerado razoável, que é de até 20% do orçamento anual, seja por meio da abertura de créditos adicionais suplementares ou mediante transposição, transferência ou remanejamento de recursos.

⁶ A Lei municipal n. 2.620, de 19 de julho de 2019, autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal no montante de R\$ 75.000.000,00, assim também a Lei municipal n. 2.794, de 25 de fevereiro de 2021, autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco do Brasil S/A, até a monta de R\$ 60.000.000,00.



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

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”.

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 Tributário e Não Tributário *versus* Arrecadação

Tipo do Crédito	Estoque Final do Ano Anterior - 2020 (a)	Inscrito no Ano - 2021 (b)	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 (%) (c/a)
Dívida Ativa Tributária	566.547.706,22	68.500.826,11	20.476.964,10	18.321.787,16	596.249.781,07	3,61
Dívida Ativa Não Tributária	1.084.795,91	17.976,81	46.971,55		1.055.801,17	4,33
(-) Ajuste de Perdas da D.A	-107.895.668,68				-476.977.997,21	
TOTAL	459.736.833,45	68.518.802,92	20.523.935,65	18.321.787,16	120.327.585,03	4,46

Fonte: Análise técnica.

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2021, totalizou R\$ 20.523.935,65, o que representa 4,46% do saldo inicial da conta na monta de R\$ 459.736.833,45.

Diante da baixa 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”.



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

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,⁷ 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

⁷ 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

devem ser reforçadas pelo Chefe do Executivo, assim como as medidas de controle e organização da conta e avaliação dos resultados das ações empreendidas.

Assim, considerando a baixa arrecadação do exercício de 2021, na proporção de 4,46% 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.

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 dezenove determinações e de acordo com a avaliação da unidade técnica foram assim consideradas: 7 “não atendidas”, 1 “em andamento” e 11 “atendidas”.

Em relação aos descumprimentos por parte da Administração, a avaliação técnica apontou as seguintes infringências, *litteris*, (ID 1305732, p. 51/63):

Processo n. 01817/16 - Acórdão APL-TC 0454/18, item III, 1, “c”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição da determinação/recomendação:

DETERMINAR ao atual Prefeito Municipal de Porto Velho-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: 1) Adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas nas presentes Contas: c) Estabeleça, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial (consubstanciado na Provisão Matemática Atuarial) do Instituto de Previdência Municipal contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) atribuição e competência; (c) procedimentos de registro e consolidação; (d) requisitos das informações; (e) levantamento do relatório atuarial para encerramento do exercício financeiro; e (f) responsabilidades dos agentes envolvidos, com o objetivo de demonstrar adequadamente a posição e a movimentação do passivo atuarial do Município de acordo com as disposições da Lei n. 4.320, de 1964, da LC n. 101, de 2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: Com base nos documentos e informações apresentadas pela Administração, não identificamos a existência de um normativo que apresente as rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial. Ademais, apesar da Administração afirmar que cumpre a legislação e instruções pertinentes, identificamos nas Contas de 2021 uma subavaliação do passivo, que já havia sido indicada nas contas de 2020, em razão da ausência do registro da obrigação financeira junto ao Plano Financeiro no Balanço Patrimonial. Dessa forma, concluímos que a determinação não foi atendida. Após audiência, considerando que o Município limitou a dizer que cumpre as legislações e instruções relativas à matéria, mas que, posteriormente avaliará a edição de eventual normativo, entendemos mantida a situação de falta de normativo no âmbito do Município que estabeleça rotinas de procedimentos contábeis para registro e controle do déficit atuarial.

Processo n. 01817/16 - Acórdão APL-TC 0454/18, item III, 1, "d"

Descrição da determinação/recomendação:

DETERMINAR ao atual Prefeito Municipal de Porto Velho-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: 1) Adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas nas presentes Contas: d) Defina, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos contábeis contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de contabilidade municipal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(b) procedimentos e cronogramas para envio de informações relevantes (calendário de fechamento contábil); (c) procedimentos para preparação e revisão de reconciliações contábeis; (d) políticas e procedimentos contábeis patrimoniais; (e) procedimentos para realização de lançamentos contábeis; (f) lista de verificação para o encerramento do exercício, e (g) definição de papéis e responsabilidades no processo de fechamento contábil e de elaboração das demonstrações contábeis.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: Com base na documentação apresentada, bem como após consulta ao portal de transparência, não identificamos a existência do citado normativo, razão pela qual concluímos pelo não atendimento da determinação. Após audiência, em 21.11.2022 foi consultada a página informada e verificado que há de forma parcial a disponibilização das informações requisitos do manual de procedimentos contábeis, porém consideramos não atendida em razão de que as informações estão dispersas em vários normativos, de forma parcial como a próprio ente informou, além de que não é possível colocar o status como “em andamento”, pois limitou-se a informar que o Departamento de Contabilidade, através da Divisão de Elaboração de Normas e Procedimentos Contábeis avaliará a necessidade e oportunidade de consolidar tais normas. Assim, consideramos mantido o achado.

Processo n. 01817/16 - Acórdão APL-TC 0454/18, item III, 1, “e”

Descrição da determinação/recomendação:

DETERMINAR ao atual Prefeito Municipal de Porto Velho-RO, ou a quem o substitua na forma da Lei, via expedição de ofício, para que: 1) Adote, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas nas presentes Contas: e) Institua, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos; (f) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; e (g) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21, Parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: Em consulta ao Portal de Transparência verificamos que através do Decreto nº 17.135 de 15 de janeiro de 2021 foi criada uma comissão de trabalho visando a elaboração do manual de procedimentos orçamentários, posteriormente teve o prazo prorrogado através do Decreto 17270/2021 para julho/2021, todavia, não localizamos na pesquisa realizada o normativo requisitado na presente determinação, portanto, concluímos que a determinação não foi atendida. Em audiência, o Município respondeu nos mesmos termos encaminhados quando realizada a instrução preliminar, não apresentando nenhum fato novo que pudesse modificar a opinião de auditoria, como, por exemplo, poderia ter ao menos juntado a minuta do manual de procedimentos orçamentários que afirma estar em tramitação. Assim, entendemos mantida a situação de não atendimento.

Processo n. 01646/18 - Acórdão APL-TC 0082/19, item II, 1, "c"

Descrição da determinação/recomendação:

Determinar, via ofício, ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho a adoção das seguintes medidas: c) Instituição de plano de ação com o objetivo de melhorar os indicadores do IEGM, especialmente, aqueles relacionados à qualidade dos serviços aos usuários e à conformidade da legislação, contendo, no mínimo, os seguintes requisitos: definição do objetivo, estratégia (ação/atividade), metas, prazo e responsável.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: Considerando o prazo decorrido a partir da notificação da presente determinação sem que tenha sido apresentado o citado plano de ação, ou ainda ações que impactassem positivamente os indicadores do IEGM, concluímos que a determinação não foi atendida. Em audiência, apesar de o Município indicar que a resposta para esta determinação estaria no Ofício n. 4648/2022/ASTE/CAB/SEMED, este apenas contém informações acerca das ações tomadas para execução do Plano Municipal de Educação, faltando ações realizadas em outras dimensões que compõem os IEGM e proporcionam a visão gestão pública, como por exemplo, saúde, planejamento, gestão fiscal e meio ambiente.

Processo n. 01448/19 - Acórdão APL-TC 0418/19, item III

Descrição da determinação/recomendação:

Determinar, via ofício, ao Controlador do município que acompanhe e se manifeste, por meio de tópico específico a ser inserido no Relatório Auditoria Anual, quanto ao atendimento ou não das medidas adotadas pela Administração para as ações relativas aos Acórdãos: a) APL TC 00381/2017, item II, alínea "b" e "d" - Processo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

01200/2012; b) APL TC 00454/2018, item III - Processo 01817/2017; e c) APL TC 00082/2019, item II - Processo 01646/2018 e informe no Relatório Anual de Auditoria o andamento de cada ação, sendo que as não atendidas em sua completude estejam acompanhadas de justificativas e prazo de conclusão.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: O Relatório de Controle Interno referente ao acompanhamento de processos do Tribunal de Contas (ID 1186123), não apresenta o acompanhamento e manifestação acerca dos Acórdãos APL-TC 00381/2017, 00454/2018 e 00082/2019. Portanto, concluímos que a determinação não foi atendida. Em audiência, o Ofício n. 039/GAB/CGM/2022 indicou que os esclarecimentos quanto ao acompanhamento das ações relativas ao Acórdão APL TC 00381/2017, item II, alínea “b” (letra “a” da determinação) - realmente foi apresentado no relatório. Apesar de o controle não ter referido especificamente sobre a determinação foi tratado acerca da regularidade das alterações orçamentárias cumprindo, nesta parte, a determinação. Quanto ao atendimento relativo ao Acórdão APL TC 00381/2017, item II, alínea “d”, (outra parte da letra “a” da determinação), apesar de informar de que tem acompanhado as medidas de cobrança da dívida ativa por meio de protestos de títulos, não fez constar tais providência em seu relatório de controle como foi determinado que fizesse. Assim não cumpriu a determinação nesta segunda parte. Quanto ao acompanhamento relativo aos Acórdãos APL TC 00454/2018, item III - Processo 01817/2017 (letra “b” da determinação analisada) e APL TC 00082/2019, item II - Processo 01646/2018 (letra “c” da determinação analisada) e ainda, quanto ao relatado no Ofício Interno n. 171/2022/ASTE/SEMFAZ, onde a Secretaria Municipal da Fazenda expõe as ações realizadas para atendimento aos requisitos solicitados no plano de ação previsto na letra “f” do item III, do Acórdão APL TC 00454/2018 - Processo 01817/2017, consideramos que a determinação foi direcionada ao controlador do município determinando que acompanhasse e se manifestasse, por meio de tópico específico a ser inserido no relatório auditoria anual, quanto ao atendimento ou não das medidas adotadas pela Administração para as ações relativas aos acórdãos. Apesar do controle interno ter se manifestado quanto a situação das determinações, nesta oportunidade, não descaracteriza o não atendimento visto que não demonstrou que tinha os tópicos tratados no relatório apresentado juntamente com prestação de contas de 2021. Portanto, fica mantida o não atendimento a referida determinação.

Processo n. 01916/20 - Acórdão APL-TC 0159/21, item IV

Descrição da determinação/recomendação:

Determinar ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho a instauração de procedimento específico para apuração da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ocorrência e eventual responsabilidade pelo pagamento de juros e/ou multas decorrentes dos atrasos verificados no repasse das contribuições previdenciárias dos segurados e do Ente relativas ao exercício de 2019.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: Analisando a documentação apresentada pela Administração, não identificamos a adoção do procedimento específico para apurar a eventual responsabilidade do caso apontado na presente determinação, portanto, concluímos que a determinação não foi atendida.

Processo n. 01916/20 - Acórdão APL-TC 0159/21, item V

Descrição da determinação/recomendação:

Determinar ao titular da Controladoria-Geral do Município de Porto Velho que acompanhe e se manifeste, por meio de tópico específico a ser inserido no Relatório Auditoria Anual, quanto ao atendimento ou não das determinações relativas aos Acórdãos: a) PL-TC 00454/18, Processo nº 01817/2017 - PC - 2016, itens III.1, "c"; III.1, "d"; III.1, "e"; III.3; III.4 e III.5; b) APL-TC 00082/19, Processo nº 01646/2018 - PC - 2017, itens II, "c" e II, "f"; c) APL-TC 00418/19, Processo nº 01448/2019 - PC - 2018, item III.

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Manifestação da Administração: Não houve manifestação.

Nota do Auditor: O Relatório de Controle Interno referente ao acompanhamento de processos do Tribunal de Contas (ID 1186123), não apresenta o acompanhamento e manifestação acerca dos Acórdãos APL-TC 00454/2018, 00082/2019 e 00418/19. Portanto, concluímos que a determinação não foi atendida.

No ponto, corrobora-se a avaliação técnica, por seus próprios fundamentos, razão pela qual deve ser admoestado o Chefe do Executivo Municipal para que dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a reincidência em graves



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

irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II,⁸ da Lei Complementar n. 154/1996.⁹

Opina-se, ademais, pela expedição de determinação ao Controlador Interno do Município para que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhado junto às Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto às recomendações e determinações dispostas na decisão a ser prolatada, manifestando-se quanto ao seu atendimento ou não pela gestão, sob pena de aplicação aos responsáveis por eventual descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/1996.

Prosseguindo a análise, 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 1239930).

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 1305732, p. 31/34):

⁸ “Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]”.

⁹ “§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1239930), 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) 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);

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 67,45%;

[...]

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 23,89%;

d) Indicador 18B da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - planos de carreira compatível com o piso nacional, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 43,10%;



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) 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);

c) 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);

d) 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 5767%;

e) 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);

iv. 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 12,50%;

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) 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 90,10%;

[...]

e) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral – ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,09%;

f) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 1,11%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

g) 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 3,75%5, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,75%;

h) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 62,36%;

[...]

j) 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 43,60%;

k) 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 33,11%;

v. O Ente ainda não foi alertado sobre a necessidade de ajuste das metas e estratégias de seu Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação, uma vez que o processo n. 01273/21, que trata da Prestação de Contas do exercício de 2020 da Prefeitura Municipal de Porto Velho, ainda não foi apreciado pelo Plenário desta Corte de Contas, portanto, essa avaliação será realizada no próximo monitoramento.

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 67,45% 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:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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, 22.9.2022.¹⁰

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,¹¹ 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 evidenciadas no BGM 2021 e o saldo apurado na avaliação atuarial de 2021 em R\$ 3.000.730.041,16.

Acerca da irregularidade, o gestor alegou que o Município de Porto Velho possui segregação de massa (Plano Financeiro ou Fundo em Repartição), e por essa razão deve demonstrar a insuficiência financeira e ao mesmo tempo

¹⁰ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Consulta em 23.09.2022.

¹¹ 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

utilizar as contas redutoras, não demonstrando seu efeito no Balanço Geral do Município – BGM (ID 1295969).

Destacou, nesse passo, que “*caso houvesse o registro da projeção no passivo do Ente, no valor de R\$ 3.000.730.041,16 (três bilhões setecentos e trinta mil quarenta e um reais e dezesseis centavos), obrigatoriamente o RPPS (Unidade IPAM) deveria registrar o direito a receber, no mesmo valor, o que, de forma natural teria seu efeito anulado quando da consolidação do BGM, pois seriam evidenciados um direito e uma obrigação no mesmo valor*” (ID 1295969).

Quanto ao ponto, eis a avaliação técnica conclusiva (ID 1305732, p. 39/40):

3.2.1. Subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo – Consolidação (PNC) relativo ao Plano Financeiro no montante de R\$ 3.000.730.041,16

Identificamos que a obrigação financeira a cargo do município relacionadas ao Plano Financeiro não foi adequadamente representada no Balanço Geral do Município – BGM, sendo que o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Porto Velho - IPAM utiliza uma política contábil que demonstra equilíbrio no balanço patrimonial (ativos – obrigações) por meio de dedução do passivo de longo prazo do valor deficitário, visto que a cobertura do déficit é obrigação do município.

A contabilização feita pelo IPAM está de acordo com o Plano de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, visto a existência de contas redutoras do passivo (2272101070 e 2272102060) chamadas “Cobertura de Insuficiência Financeira”, porém para o município, não pode ser aplicada a mesma política contábil porque oculta o passivo de obrigação do Poder Executivo.

Vejamos na imagem abaixo elaborada pela própria administração informada em suas notas explicativas os detalhes das informações.



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

Imagem - Recorte das Notas Explicativas (ID 1186119, p. 1878-1880)

DESCRIÇÃO	31/12/2021	31/12/2020
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	474.489.737,18	338.732.315,67
PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES A LONGO PRAZO	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO	474.489.737,18	338.732.315,67
PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO - CONSOLIDAÇÃO	474.489.737,18	338.732.315,67
PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	-	-
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	1.538.608.263,72	1.429.968.396,47
(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(45.561.554,64)	(41.899.652,46)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(12.628.804,68)	(11.217.587,28)
(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	(1.480.417.904,40)	(1.376.851.156,73)
PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	-	0,02
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	2.089.645.630,52	1.786.684.808,33
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(126.193.790,74)	(132.892.554,32)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	(126.193.790,74)	(132.892.554,32)
(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	-	-
(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	(1.837.258.049,04)	(1.520.899.699,67)
PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	29.540.238,62	28.120.806,83
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	29.754.809,50	28.324.233,83
(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(214.570,88)	(203.427,00)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-	-
PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	444.949.498,56	310.611.508,82
APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	1.242.430.556,03	1.062.300.596,53
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(404.672.996,02)	(380.916.910,68)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(392.321.043,19)	(370.355.767,61)
(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(487.018,26)	(416.409,42)
TOTAL	474.489.737,18	338.732.315,67

Fonte: Notas Explicativas (ID 1186119, p. 1879-1880)

Conforme demonstrado nessa nota explicativa, o município registrou uma obrigação de cobertura de insuficiência financeira junto ao Fundo Financeiro de R\$ 3.317.675.953,44, em 31.12.2021, valor este que foi atualizado para R\$3.000.730.041,16, conforme Avaliação Atuarial de março/2022 (ID 1305701).

Esta tabela abaixo demonstra o resultado entre o saldo da conta provisões matemáticas evidenciadas no BGM 2021 e o saldo apurado na avaliação atuarial de 2021.

Tabela - Demonstração da subavaliação do Passivo

Descrição	Avaliação Atuarial	Provisão demonstrado	Subavaliação do Passivo
	31.12.2021	no BGM 31.12.2021	
Plano Financeiro	3.000.730.041,16	0,00	3.000.730.041,16

Fonte: Balanço patrimonial (ID 1186107) e Avaliação atuarial (ID 1186115)

Ressalta-se que a subavaliação do passivo no valor demonstrado acima é relevante e possui efeitos generalizados (NBC TA 705, item 5, "a"), visto que possui efeitos sobre as demais afirmações do BGM (balanço patrimonial e demonstrações das variações patrimoniais), sobretudo em relação ao Patrimônio Líquido e capacidade de endividamento do município, além de impactos sobre a execução das políticas públicas futuras. Como efeitos dessa subavaliação do passivo podemos considerar a ocultação de endividamento público (efeito real); ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito potencial) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; risco de insolvência financeira do município decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões.

Ainda, salientamos que o valor (R\$3 bilhões) do passivo representa 266,66% do passivo exigível evidenciado no balanço patrimonial de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2021, além disto, esta subavaliação é tão substancial que modifica a situação do patrimônio líquido afirmado/publicado, haja vista que passa de um patrimônio líquido positivo para um passivo a descoberto, o que nos termos do Manual de Auditoria Financeira desta Corte de Contas (Res. 234/2017/TCE-RO, p. 199), dá azo a emissão de opinião adversa (NBC TA 705, item 8) sobre as demonstrações financeiras. Desta feita, entendemos oportuno expedir a seguinte determinação:

DETERMINAÇÃO

Determinar à Administração do Município de Porto Velho que demonstre no Balanço Patrimonial e nos demais demonstrativos, afetados pelo fato contábil, do próximo exercício o total do compromisso previdenciário junto ao Plano Financeiro do RPPS, detalhando em Nota Explicativa a política contábil adotada e a respectiva metodologia de cálculo, nos termos do que dispõe a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15; art. 85 da Lei n. 4.320/64; art. 3º, §1º, VII, da Portaria n. 464/2018; Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª Edição (Parte III, item 4) e art. 2º, §1º, Lei n. 9.717/1998.

Consoante se extrai das assertivas acima, o corpo técnico assevera que a insuficiência financeira do plano financeiro deveria ter sido inserida no Balanço Geral do Município, nos termos das normas de contabilidade aplicada ao setor público, haja vista que a ausência desse registro resulta em subavaliação das obrigações, 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.

Segundo o corpo técnico, o lançamento tal como realizado pela Administração tem como efeitos: “ocultação de endividamento público (efeito real); ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito potencial) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; risco de insolvência financeira do município decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões”.

Há que se mencionar, contudo, que o tema já foi debatido na prestação de contas de Porto Velho atinente ao exercício de 2020 (Proc. 1273/2021),



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

ocasião em que o corpo técnico e também este Órgão Ministerial¹² se manifestaram pela irregularidade do lançamento.

Todavia, o entendimento técnico e ministerial não foi acolhido pelo relator daquele feito, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, que entendeu que *“o registro do passivo atuarial do Município encontra-se adequado, pois a conta retificadora das provisões matemáticas (reduzora do passivo), relativo à cobertura de insuficiência financeira do Plano Financeiro, está inclusa no processo de consolidação do ente, descaracterizando o Achado A3”*, prevalecendo tal entendimento no Acórdão APL-TC 00185/22 (Processo n. 01273/2021).

Data vênia ao entendimento firmado naquele *decisum*, em sintonia com a manifestação da unidade técnica, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que está configurada a irregularidade pertinente à subavaliação da conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, no valor nominal de R\$ 3.000.730.041,16, opinando, assim, pela expedição de determinação à Administração para que, a partir do exercício de 2022, promova a representação do Passivo Atuarial no BGM de forma adequada e transparente, com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público.

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 aprovação das contas com ressalvas (ID 1186120, pg. 230):

O Prefeito Municipal de Porto Velho, no cumprimento da legislação vigente, em especial artigos 70 e 70 CF, art. 73 da Lei Orgânica Municipal e IN 65/2020 e IN 13/2004 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, apresentou a prestação anual de contas relativa ao exercício financeiro de 2021, que foi analisada pelo Relatório de Auditoria nº 001 DRF/DIPC/CGM/2022, que passa a compor a Prestação de Contas do Exercício de 2021.

Na análise e avaliação, a Controladoria Geral do Município faz uso dos documentos enviados pelo Departamento Central de Contabilidade

¹² Mediante o Parecer n. 096-2022-GPGMPC (ID 1217810 do Processo n. 1271/2021).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

da Prefeitura bem como de informações do sistema de contabilidade do município.

Pelo exposto **CERTIFICO** que Relatório de auditoria nº 001/DRF/DIPC/CGM/2022 opinou pela **aprovação com ressalvas** da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, relativa ao exercício financeiro de 2021.

Tal entendimento é compatível com o da unidade técnica da Corte de Contas e com 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.

De outro turno, insta alertar ao atual gestor para que se atente às ressalvas consignadas no relatório de auditoria ID 1186120, acerca das quais foi devidamente cientificado, conforme certificado emitido em 30.03.2022 (ID 1186120, pág. 232).

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Senhor Hildon de Lima Chaves, Prefeito Municipal de **Porto Velho**, 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 – abstenha-se de alterar o orçamento por meio de fontes previsíveis em percentual superior a 20% do orçamento inicial, conforme entendimento jurisprudencial firmado por essa Corte de Contas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE 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 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 1305732, 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 67,45%;

[...]

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 23,89%;

d) Indicador 18B da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - planos de carreira compatível com o piso nacional, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 43,10%;

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 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);

c) 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);

d) 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 5767%;

e) 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);

iv. 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 12,50%;

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) 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 90,10%;

[...]

e) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral - ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,09%;

f) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 1,11%;

g) 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 3,75%5, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,75%;

h) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 62,36%;

[...]

j) 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 43,60%;

k) 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 33,11%;



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

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;

II.5 - dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996;

III – pela emissão das **determinações e recomendações** sugeridos pelo corpo técnico nos itens 5.2 a 5.6 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 e naquelas expedidas em exercícios anteriores, especialmente as elencadas no relatório ID 1305732, 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;

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



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

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.

Este é o parecer.

Porto Velho, 06 de fevereiro de 2023.

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

Em 7 de Fevereiro de 2023



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