



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

PARECER N. : 0221/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 868/2022
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE
CACOAL - EXERCÍCIO DE 2021
RESPONSÁVEL: ADAILTON ANTUNES FERREIRA - PREFEITO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Os presentes autos versam acerca da análise das contas de governo do Poder Executivo do Município de Cacoal, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Adailton Antunes Ferreira – Prefeito.

As contas anuais aportaram na Corte, tempestivamente, em 29.03.2022, 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 1241379):

3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Cacoal, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Adailton Antunes Ferreira, Prefeito Municipal, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades.

- A1. Reajuste Anual dos servidores aumentando a despesa com pessoal em período vedado;
- A2. Não atendimento das Determinações exaradas por este Tribunal de Contas;
- A3. Não elaboração do plano de aplicação dos Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional;
- A4. Ausência de informações em sitio eletrônico relacionadas ao Conselho Fundeb;
- A5. Mora com os pagamentos dos Precatórios exercício 2021;
- A6. Não cumprimento das Metas do Plano de Educação.

Vale ressaltar que as distorções apresentadas (achados de auditoria) já foram objeto de coletas de manifestação da Administração na execução dos procedimentos de auditoria, em resposta, a Administração apresentou seus esclarecimentos (ID 1233715 e 1233716), mas não foram suficientes para afastar todos achados.

Em função das ocorrências identificadas, em especial à descrita no achado A1, cuja gravidade pode ensejar a manifestação desta Corte pela rejeição das contas do município Cacoal, propõe-se a realização de audiência do responsável, Senhor Adailton Antunes Ferreira (CPF: 898.452.772-68), 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 José Euler Potyguara Pereira de Mello, propondo:

- 4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Adailton Antunes Ferreira, CPF: 898.452.772-68, responsável pela gestão do município de Cacoal no exercício de 2021, com fundamento no inciso II, do §1º,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

do Art. 50 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (RITCE-RO), pelos achados de auditoria: A1, A2, A3, A4, A5 e A6.

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).

Ato seguinte, o relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, mediante a Decisão Monocrática n. 0122/2022-GCJEPPM, 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 1252302).

Devidamente instado, o gestor apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 06065/2022, conforme atesta a certidão ID 1270789.

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1290513) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1290844), 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 José Euler Potyguara Pereira de Mello, propondo:

5.1. Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Cacoal, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Adailton Antunes Ferreira, Prefeito – CPF: 898.452.772-68, 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 a Administração sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas emitir parecer prévio pela rejeição das contas caso as determinações exaradas nos exercícios anteriores não sejam cumpridas nos prazos e condições estabelecidos, por analogia, as



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

disposições do parágrafo 1º do artigo 16 e caput do art. 18 da Lei Complementar n. 154/96;

5.3. Alertar à Administração do município quanto à avaliação da necessidade de adoção de medidas fiscais ao município, de acordo com o §1º do art. 167-A da Constituição Federal de 1988 (EC 109/2021), uma vez que as despesas correntes superaram 85% da receita corrente, sem exceder o percentual 95% disposto no caput do art. 167-A da CF, desta forma, as medidas previstas neste dispositivo, poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos;

5.4. 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;

5.5. 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/>;

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ato seguinte, em cumprimento ao que determinado pelo relator, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos do Despacho sob ID 1290885.

É o relatório.

De início, registre-se que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Cacoal, 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 1290844):

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

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- i. Edição de ato criando e aumentando a despesa com pessoal em período com vedação decorrente de pandemia e da LRF (detalhado no item 2.2.6);
- ii. Não atendimento de determinações exaradas por este Tribunal de Contas (detalhado no item 2.3)
- iii. Não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (detalhado no item 2.4).

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou que não há elementos indicativos de irregularidades, consoante *in verbis* (ID 1290844):

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, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as demonstrações contábeis consolidadas, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não estão em conformidade com os critérios aplicáveis ou que não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

Pois bem.

A análise técnica materializada no relatório conclusivo revela que houve atendimento ao princípio do equilíbrio das contas, cumprimento dos limites de aplicação mínima em saúde e educação, das 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 1290844).

Por outro lado, no relatório técnico conclusivo a unidade instrutiva consignou algumas ressalvas, entre elas o aumento de despesa de pessoal em período vedado pela Lei Complementar n. 173/2020, o não cumprimento de algumas metas do plano nacional de educação e de algumas determinações e



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

recomendações emitidas pela Corte de Contas, sopesando que os apontamentos não devem ensejar a reprovação das contas em apreço (ID 1290844).

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. 4.627/2020	
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 233.154.000,00
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 319.331.120,60
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 273.208.348,32
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 46.122.772,28
	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\$ 16.145.579,02, correspondente a 6,92% da dotação inicial, portanto, não houve abertura de créditos sem autorização legislativa. O total de alterações por fontes previsíveis (anulações) foi de R\$ 22.257.666,74, que corresponde a 9,55% 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\$ 278.861.733,87
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 273.208.348,32
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 5.653.385,55
	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1192590.	
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2020):	R\$ 35.451.231,36
	INSCRIÇÕES:	R\$ 17.956.939,19
	ARRECADADAÇÃO:	R\$ 9.156.393,03
	BAIXAS:	R\$ 3.228.429,06
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2021:	R\$ 41.126.335,11
	EFETIVIDADE DA ARRECADADAÇÃO (25,83%)	
LIMITE DA EDUCAÇÃO	APLICAÇÃO NO MDE: 26,18% (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 42.219.878,92



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

(MÍNIMO 25%)	RECEITA BASE:	R\$ 161.252.497,34
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 40.664.888,95
	TOTAL APLICADO: (99,22%)	R\$ 40.346.100,37
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (73,82%)	R\$ 30.020.123,42
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (25,40%)	R\$ 10.325.976,95
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)¹	TOTAL APLICADO: 19,10%	R\$ 30.198.368,14
	RECEITA BASE:	R\$ 158.143.673,07
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)	ÍNDICE: 6,80%	
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO²	R\$ 9.017.783,65
	RECEITA BASE:	R\$ 132.519.710,83
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2021)	R\$ 49.972.835,52
	FONTES VINCULADAS	R\$ 44.775.354,63
	FONTES LIVRES	R\$ 5.197.480,89
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$ -
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$ 5.197.480,89
RESULTADO NOMINAL	ATINGIDA	
	META:	R\$ -1.770.771,00
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 23.786.479,06
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 23.786.479,06
RESULTADO PRIMÁRIO	ATINGIDA	
	META:	R\$ 780.229,00
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 26.069.518,48
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 26.069.518,48
DESPESA TOTAL COM PESSOAL PODER	ÍNDICE: 51,64%	
	DESPESA COM PESSOAL	R\$ 129.039.974,73

¹ 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).

² Valor apurado considerando a devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de R\$ 215.216,35.



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

EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ 249.862.048,23
---	---------------------------------	--------------------

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

Quanto às ressalvas consignadas no relatório técnico conclusivo (ID 1290844), merece destaque, para efeito de alerta e recomendações específicas, a impropriedade relativa ao não cumprimento do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, em razão da concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores da Câmara Municipal de Cacoal em período vedado (Achado A1).

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

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

³ A situação de pandemia foi declarada em 11.03.2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), conforme noticiado em <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus> - Acessado em 21.09.2020, às 9h.

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



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

dívidas contratadas com a União, negociação de empréstimos, entre outras (artigo 1º).

Nesse cenário, 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.⁵

Em seu relatório preliminar, o corpo técnico apontou que “o município de Cacoal editou a Lei Municipal n. 4.786/2021 que dispõe sobre a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos da Câmara Municipal de Cacoal, que concedeu reajuste salarial, no percentual de 8,36%,” contrariando o que dispõe o artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020 (ID 1241379).

Após regularmente notificado, o gestor municipal apresentou razões de justificativas (ID 1270253), alegando que Lei n. 4.786/2021 foi de propositura do próprio Legislativo, tendo somente sancionado o que aprovado pela Câmara, em cumprimento ao seu dever legal.

Também, asseverou que a sua conduta não atentou para o bem jurídico protegido pelo artigo 8º, Inciso VI, da LC 173/2020, qual seja, a saúde financeira e orçamentária do Município durante o período de Pandemia, aspectos que teriam sido salvaguardados e não teriam sofrido qualquer impacto com a edição da lei em foco, visto que as finanças e o orçamento da Municipalidade, ao final do exercício de 2021, encontravam-se em equilíbrio.

⁵ 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

Após o exame das razões de justificativas, a unidade técnica opinou pela permanência da irregularidade, de acordo com os fundamentos consignados no relatório de análise de justificativas, cujo pertinente excerto colaciona-se a seguir (ID 1290513):

Análise dos esclarecimentos dos responsáveis:

Em consulta a Lei nº 4.786/2021 verificamos que foi previsto no seu art. 1º que os efeitos da revisão geral anual seriam produzidos a partir de 01 de maio de 2021, portanto houve de fato concessão de benefício pecuniário dentro do período vedado pela Lei Complementar n. 173/20, uma vez que houve impacto financeiro no exercício de 2021.

A Lei Complementar nº 4.786/2021 é clara ao estabelecer várias vedações acerca de aumento de despesa no período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, vedações essas defesas até a data de 31 de dezembro de 2021, conforme elencados a seguir:

Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020

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

(...)

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - Conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

(...)

Conforme podemos vislumbrar a Lei nº 4.786/2021 em seu artigo 1º, fere frontalmente o inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, ao ter majorado a remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Cacoal na porcentagem de 8,36%.

Em suas alegações o defendente aduz que a edição do ato ora apontado, é assunto de iniciativa reservada do Parlamento do Município, ou seja, não se trata de lei de autoria do Poder Executivo, e sim do Legislativo, sendo assim o chefe do Poder Executivo, no processo legislativo em questão, atuou apenas no estrito cumprimento do dever legal, sancionando projeto iniciado e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aprovado pela Câmara Municipal, não devendo, pois, ser responsabilizado nesse sentido.

No que concerne ao aludido assunto, cumpre esclarecer que de acordo com o art. 37, X da Constituição Federal, tanto os servidores públicos quanto os agentes políticos têm direito à revisão da respectiva remuneração ou subsídio, uma vez ao ano, vejamos:

“Art.37

(...)

X – A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.”

Nesse sentido, dependem de iniciativa privativa para legislar, tanto a fixação e alteração dos valores da remuneração e dos subsídios, quanto a revisão geral prevista no final do dispositivo. Em atenção ao princípio da independência dos Poderes, bem como respeitando a autonomia dos entes que compõem a Federação, bem como sua capacidade de auto-organização, a Constituição estabeleceu competências distintas no tocante à remuneração dos agentes políticos e servidores públicos, cabendo à Câmara Municipal a iniciativa de lei para fixar os subsídios do Prefeito, VicePrefeito, Vereadores e Secretários Municipais, consoante previsão contida no art. 29, V, da Magna Carta.

Desse modo, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, compete ao Presidente da Câmara a iniciativa de projeto de lei que objetive a promoção de acréscimos na remuneração de seus servidores. Dito isto, nos termos do dispositivo constitucional em comento, e endossando a posição do Sr. Adailton Antunes Ferreira, no que tange a competência exclusiva da Câmara Municipal para propor projeto de lei visando a revisão geral anual da remuneração dos servidores.

Todavia o chefe do Poder Executivo Municipal participa ativamente do processo de feitura das leis municipais através do instrumento do veto. O art. 44 da Lei Orgânica do Município de Cacoal capitula que o veto é um ato privativo do prefeito, ainda nessa esteira o §1º do art. 29 define que, o veto dos projetos de leis municipais, inconstitucionais ou contrário ao interesse público, deve acontecer no prazo de 15 dias úteis após ele receber a proposição de lei. Devendo o prefeito, dentro de 48 horas, comunicar os motivos do veto ao presidente da Câmara.

Nesse sentido, o chefe do executivo municipal vislumbrando que a referida Lei Municipal nº 4.786/2021, confrontava dispositivo legislativo federal, pois tratava-se de regulamentação contrária ao interesse público durante o período pandêmico, deveria tê-la vetado total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando ao Presidente do Poder Legislativo local os motivos do veto, todavia, não o fez.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, o Chefe do Executivo Municipal concorreu para a ocorrência da infração ora apontada, pois tinha conhecimento, ou deveria ter conhecimento da ilicitude do ato que estava a praticar, sendo assim, dado sua participação efetiva no processo legislativo, este Corpo Instrutivo entende que o apontamento não deve ser elidido.

Conclusão:

Diante do exposto, concluímos que os esclarecimentos dos responsáveis não foram suficientes para descaracterização da situação encontrada.

De pronto, verifica-se que a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos da Câmara Municipal de Cacoal, foi efetivada, a partir de 01.05.2021, por meio de ato legal de iniciativa privativa do Poder Legislativo Municipal, consoante justificativa do responsável, cujos efeitos e eventual responsabilização, no entender desta Procuradoria-Geral de Contas, devem ser perscrutados nas respectivas contas da Câmara Municipal.

Quanto ao posicionamento do corpo técnico, em que pese entender que a edição da Lei n. 4.786/2021 caracterizaria a desobediência ao artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal n. 173/2020, pontuou que *“esta situação, individualmente ou em conjunto, não compromete ou poderá comprometer, em função da **materialidade e relevância**, os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental”* (ID 1290844).

Em arremate, o órgão de instrução asseverou (ID 1290844) que não foi identificado *“o exercício negligente ou abusivo, ou seja, ação ou omissão no exercício da direção superior da administração que tenha resultado ou que poderão resultar em desvios materialmente relevantes em relação aos objetivos de governança e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental”*.

Com efeito, diante de tal contexto, não se pode cravar que o Senhor Adailton Antunes Ferreira, ao sancionar referida lei, tenha incorrido em exercício negligente ou abusivo da direção superior da Administração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Assim, esta Procuradoria-Geral de Contas, tal qual o corpo técnica da Corte, entende que tal impropriedade não possui potencial ofensivo bastante para ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, especialmente porque a falha em questão não se mostrou materialmente relevante, tanto assim que, segundo apurou a unidade técnica, *“em termos percentuais, a despesa total com pessoal da Câmara Municipal de Cacoal do 3º quadrimestre de 2021, no percentual de 2,41%, se mostrou menor que a apurada ao final 1º quadrimestre de 2021, no percentual de 2,53% (Processo n. 02663/21, trata da Gestão Fiscal)”*.

À propósito, ao apreciar as contas de governo do Poder Executivo do Município de Porto Velho do exercício de 2020, autos n. 1273/2021, essa Corte de Contas se deparou com questão similar à que se debate neste feito, pertinente à sanção, pelo prefeito municipal, de lei que dispôs sobre a criação de cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Câmara Municipal de Porto Velho.

Nos termos consignados no Acórdão n. 185/2022, exarado naqueles autos (ID 1253253), o Tribunal, por unanimidade de votos, entendeu que, por se tratar de ato legal de iniciativa privativa do Poder Legislativo Municipal, os efeitos e eventual responsabilização, deveriam ser perscrutados nas respectivas Contas da Câmara Municipal, e que a redução proporcional da despesa com pessoal da Câmara Municipal afastaria o apontamento concernente a edição de ato criando e aumentando a despesa com pessoal em período vedado.

Por oportuno, transcreve-se o pertinente excerto do Acórdão n. 185/2022 (ID 1253253 do Processo n. 1273/2021):

15.3.3.1. Em que pese a redução da despesa com pessoal do Poder Executivo no 2º semestre em relação ao 1º semestre, a Unidade Especializada avançou na análise, tendo identificado a sanção da Lei Complementar Municipal 830, de 23 de dezembro de 2020, que dispõe sobre criação de cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Câmara Municipal de Porto Velho, cuja edição alterou o artigo 2º da Lei Complementar Municipal 707/2018, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Lei Complementar Municipal 707/2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 2º. Ficam criados no Grupo de Apoio Técnico Administrativo (Nível Médio Complementar) os seguintes cargos:

I - 1 (um) cargo de Taquígrafo;

~~II - 1 (um) cargo de Técnico Legislativo;~~

II - 03 (três) cargos de Técnico Legislativo; (alteração feita pelo art. 1º. Lei Complementar nº 830, de 23 de dezembro de 2020).

~~III - 3 (três) cargos de Técnico Administrativo~~

III - 09 (nove) cargos de Técnico Administrativo; (alteração feita pelo art. 1º. Lei Complementar nº 830, de 23 de dezembro de 2020).

~~IV - 1 (um) cargo de Oficial de Diligência;~~

IV - 02 (dois) cargos de Oficial de Diligência; (alteração feita pelo art. 1º. Lei Complementar nº 830, de 23 de dezembro de 2020).

V - 1 (um) cargo de Técnico de Áudio e Vídeo; VI - 1 (um) cargo de Tradutor e Interprete de Libras. (grifo nosso)

15.3.3.2. Dessa forma, entendeu o Corpo Instrutivo que em razão da sanção pelo Prefeito Municipal da Lei Complementar Municipal 830/2020, “que criou cargos em período vedado”, estaria caracterizado infringência ao artigo 21, incisos III e IV, da LC 101/2000 e artigo 8º, incisos II e III, da LC 173/2020. Segue transcrição dos dispositivos em questão:

[...]

15.3.3.3. Como se vê, pela leitura dessas normas, a preocupação do legislador foi com o aumento de despesa, o objetivo foi coibir condutas que elevassem os gastos com pessoal durante o período crítico de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

15.3.3.4. Ademais, como bem pontuou o MPC, por se tratar de ato legal de iniciativa privativa do Poder Legislativo Municipal, os efeitos e eventual responsabilização, deveriam ser perscrutados nas respectivas Contas da Câmara Municipal.

15.3.3.4.1. A propósito, os demonstrativos fiscais do Poder Legislativo evidenciam uma redução de 0,18% da despesa com pessoal no 2º semestre (2,11%) em relação ao 1º semestre de 2020 (2,29%), assim como revela a manutenção, no exercício seguinte, da trajetória de decréscimo dessa despesa. Veja-se:

Tabela 15 - Proporção da Despesa Total com Pessoal em relação à RCL - Poder Legislativo

PERÍODO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	% DTP/RCL
1º Semestre/2020	1.333.015.496,59	30.541.143,46	2,29%
2º Semestre/2020	1.430.910.088,97	30.168.472,28	2,11%
1º Semestre/2021	1.534.215.148,20	30.638.501,14	2,00%
2º Semestre/2021	1.586.351.456,65	31.957.650,23	2,01%

Fonte: Sigap Módulo Gestão Fiscal, Proc. 736/2022 (Gestão Fiscal do Poder Executivo - 2021) e Proc. 2737/2021 (Gestão Fiscal do Poder Legislativo - 2021).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

15.3.3.5. Assim, da apuração efetivada por esta Relatoria, resulta evidenciado que não houve a ocorrência de aumento da despesa com pessoal, por conseguinte, não há que se falar em violação ao disposto no artigo 21, incisos III e IV, da LC 101/2000 e artigo 8º, incisos II e III, da LC 173/2020, o que afasta o apontamento concernente a “edição de ato criando e aumentando a despesa com pessoal em período vedado” (Achado A2). (Destacou-se)

Com a devida vênia ao entendimento acima evidenciado, há que se destacar a proibição legal de qualquer incremento remuneratório no contexto da pandemia de Covid-19, nos termos da legislação extraordinária que, na tentativa de obstar os efeitos negativos decorrentes da crise sanitária, instituiu no artigo 8º, I, da Lei Complementar n. 173/2020, a vedação da concessão, à qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, até 31.12.2021 ou enquanto perdurar a pandemia.

Constituem exceções a essa regra o incremento remuneratório derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, entendimento firmado no seio dessa Corte de Contas e amplamente divulgado para todos os jurisdicionados.⁶

Cita-se que este Órgão Ministerial e a Corte de Contas expediram a Recomendação Conjunta n. 001/2020/MPCRO/TCERO, mediante a qual foram alertados os Presidentes de Câmaras e Prefeitos Municipais sobre a vedação à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de

⁶ A exemplo da resposta à Consulta processada nos autos n. 1871/2020, respondida mediante o Parecer Prévio n. PPL-TC 00020/20 - Parecer Prévio - Tribunal Pleno - Decisão, nos seguintes termos: “É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos: 1. Em consonância com o artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar n. 173/2020, está vedada, até 31 de dezembro de 2021, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou qualquer adequação aos subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais, salvo se derivado de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de lei autorizativa editada anteriormente à situação de calamidade pública decretada no Estado de Rondônia, ou seja, até a edição do Decreto 24.887/20, de 20 de março de 2020”. [Processo n. 01871/20- TCE-RO - (apenso 02065/20- TCE-RO); Rel. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. 12ª SESSÃO VIRTUAL DO PLENO, DE 16 A 20 DE NOVEMBRO DE 2020. Data de publicação o dia 02/12/2020. Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 2244 de 01/12/2020]. 5 Cujo teor foi encaminhado ao Gabinete do Procurador Ernesto Tavares Victoria, mediante o Ofício n. 010/CMNM/2021, de 11.01.2021, assinado pelo Senhor André Luiz Baier - Presidente da Câmara Municipal de Nova Mamoré, tendo sido juntado aos autos sob Protocolo 648/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, até 31.12.2021 ou enquanto perdurar a situação de pandemia.⁷

É certo que a vedação a incrementos salariais tem como finalidade proteger as finanças públicas dos efeitos da crise financeira decorrente da pandemia, durante o período expressamente definido pela lei - até 31.12.2021 - ou enquanto persistente o cenário pandêmico.

Nessa perspectiva, o artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2022 não excepcionou do cumprimento de suas vedações os municípios que estivessem em equilíbrio financeiro, tampouco aqueles que possuíam margem para acréscimos percentuais de gastos.

A norma exige, sim, que eventual ato normativo que estabeleça incremento remuneratório de qualquer natureza observe as restrições de cunho financeiro impostas pelo indigitado artigo 8º, que alcança os acréscimos remuneratórios de qualquer monta que sejam concedidos até o fim do período de vedação.

No presente caso, contudo, o corpo técnico defendeu - e este Órgão Ministerial partilha do mesmo entendimento - que a irregularidade efetivamente ocorreu, porém não houve impacto negativo suficiente a ensejar maiores reprimendas ao Chefe do Poder Executivo, dada a baixa materialidade e relevância do achado de auditoria, entendimento que se fortalece com a constatação de redução proporcional das despesas de pessoal da Câmara Municipal.

Assim, coadunando com o entendimento manifestado pelo corpo técnico, opina-se pela permanência da irregularidade em foco, a qual, neste caso concreto, não deve ensejar o juízo de reprovação das contas de governo em face das já consignadas razões.

⁷ Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/12/Recomendacao-Conjunta-001-2020-MPCRO-TCERO.pdf> - Acesso em 14.11.2022.



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

Nada obstante, em ordem a evitar falhas da mesma natureza nas contas vindouras, com potencial para juízo de rejeição das contas, deve o atual chefe do Poder Executivo cuidar de estabelecer rotinas administrativas adequadas para (i) alinhar os arranjos institucionais (estruturas, processos, recursos, planos, regras e outros aspectos formais e informais) necessários a bem desenvolver os programas, planos e objetivos da gestão; (ii) avaliar periodicamente a execução orçamentária, a situação fiscal e o cumprimento dos programas e planos previstos em lei específica e nos instrumentos de planejamento governamental, especialmente na lei orçamentária anual; (iii) mitigar riscos e corrigir desvios materialmente relevantes, de maneira tempestiva, que comprometam ou possam comprometer os objetivos de governança; e (iv) assegurar o adequado funcionamento dos controles internos, considerando as deficiências comunicadas pelas instâncias internas da administração e pelos órgãos de controle externo.

Prosseguindo a 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 do saldo da dívida ativa

Tipo de Crédito	Estoque Final de Ano Anterior - 2020 (a)	Inscrito no Ano - 2021 (b)	Arrecadado no Ano - 2021 (c)	Baixas Administrativas ¹ - 2021 (d)	Saldo ao Final de Ano - 2021 (a+b-c-d)	Efetividade da arrecadação da Dívida Ativa (%) (e/a)
Dívida Ativa Tributária	30.066.524,74	12.377.957,53	7.207.790,82	3.139.060,60	32.097.618,85	23,97
Dívida Ativa Não Tributária	9.792.254,65	5.378.981,66	1.948.590,21	69.362,46	13.333.277,65	19,90
Ajuste de Perdas (Conta redutora)	-4.407.548,04				-4.304.561,39	
TOTAL	35.451.231,35	17.956.939,19	9.156.381,03	3.208.423,06	41.126.335,11	25,83

Fonte: Análise técnica.
Obs: Foram consideradas apenas as baixas feitas a seguir: lançamento excluído, lançamento indevido, baixa decorrente de leis municipais, dívida ativa - excluída, baixa por decisão judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2021, totalizou R\$ 41.126.335,11, o que representa 25,83% do saldo inicial da conta na monta de R\$ 35.451.231,36.

Em sua manifestação, o corpo técnico ponderou que *“a Administração foi efetiva na arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, em face da arrecadação 25,83% do saldo inicial, portanto, em conformidade com jurisprudência deste Tribunal (20%)”*.

A despeito de ter ultrapassado o padrão firmado pela Corte de Contas, a unidade técnica ponderou que *“conforme informação da administração, que do saldo inicial em 2021 de créditos a receber da dívida ativa, restou o valor R\$ 9.876.402,96 não cobrado, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente, bem como a ocorrência de prescrições de créditos tributários, no valor R\$ 110.219,41, no exercício de 2021.”*

Nessa perspectiva, este Órgão Ministerial opina pela expedição de recomendação ao gestor, nos termos propostos pela unidade instrutiva dessa Corte de Contas, *litteris* (ID 1290844):

RECOMENDAÇÃO

Recomendar à Administração, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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.

Além disso, considerando a importância vital da recuperação desses créditos públicos, opina-se que seja determinado ao gestor que continue adotando 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.

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 e, por essa razão, foi empreendida nestes autos auditoria de conformidade com o intuito de “levantar as informações e avaliar a situação das metas do Plano Nacional” (ID 1290844).

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 1290844):

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1230208), concluímos, de acordo com os critérios da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014 e base de dados do ano letivo de 2020 e 2021, que o município de Cacoal:

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);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) Indicador 3A da Meta 3 (atendimento no ensino médio - universalização do atendimento no ensino médio para toda população de 15 a 17 anos, meta 100%, prazo 2016);

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

d) 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);

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

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

g) 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 73,22%;

b) 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 76,00%;

c) Estratégia 18.1 da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, meta 90% e 50%, prazo 2017); por haver alcançado o percentual de 87,74% dos profissionais de magistério e de 70,00% dos profissionais da educação não docentes efetivos em exercício nas redes escolares.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) 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);

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

d) Indicador 2A da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - universalização do ensino fundamental para população de 6 a 14 anos, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 104,66%;

e) 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);

f) Indicador 3B da Meta 3 (atendimento no ensino médio - elevação das matrículas no ensino médio para população de 15 a 17 anos, meta 85%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 91,38%;

g) 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 100,00%;

h) 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);

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

j) 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 100,00%;

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 13,23%;

b) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral - ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,05%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

c) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 8,00%;

d) 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 6,38%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,95%;

e) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 71,00%;

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

v. O Ente está no prazo de atendimento do Acórdão APL-TC 00308/21, referente ao Proc. nº 01150/21, que determinou a correção da falta de aderência observada entre as metas e estratégias do Plano Municipal e o Plano Nacional de Educação.

Como se depreende da avaliação técnica, houve descumprimento de pontos extremamente relevantes, a exemplo do Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola), cuja meta era de 100% até o ano 2016, tendo sido alcançado o percentual de 73,22% 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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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, 22.9.2022.⁸

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,⁹ 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.

Quanto às determinações proferidas pela Corte de Contas em exercícios pretéritos, de acordo com a avaliação da unidade técnica, foram monitoradas 21 determinações, 03 foram consideradas "não atendidas", 09 consideradas "em andamento", 08 foram "atendidas" e 1 foi considerada "perda de objeto".

Em relação aos descumprimentos por parte da Administração, a avaliação técnica ID 1290844 evidencia as razões para caracterização da infringência, as quais são integralmente corroboradas por este Ministério Público de Contas, *litteris*:

Processo n. 01314/21 - DM 0086/2021, item II

Descrição da determinação/recomendação:

⁸ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Consulta em 23.09.2022.

⁹ 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

II - Determinar, com fundamento no §1º do art. 9º da Resolução nº 291/2019/TCE-RO, senhor Adailton Antunes Ferreira CPF n. 898.452.772-68, Prefeito do Município de Cacoal, e a senhora Joelma Sesana CPF n. 017.373.627-08, Superintendente de Licitações do Município de Cacoal, ou quem vier a lhes substituir, que façam constar em tópico específico junto aos relatórios de gestão que integram a prestação de contas do Município de Cacoal, os registros analíticos das providências adotadas em relação à informação de irregularidade objeto do presente Procedimento Apuratório Preliminar;

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Nota do Auditor: No que diz respeito a Decisão Monocrática n. 0086/2021-GCJEPPM, a municipalidade reconhece o descumprimento da determinação, defendendo que tal impropriedade não possui o condão de descumprir e principalmente desobedecer às decisões desta corte de Contas. Sendo assim, visto que a administração do município não logrou êxito em suas alegações, não demonstrando o cumprimento a determinação contida na DM 0086/2021-GCJEPPM, este Corpo Instrutivo entende que a aludida impropriedade deve ser mantida.

Processo n. 0882/21 – DM 0068/2021, item II, “a”

Descrição da determinação/recomendação: II – Determinar, com fundamento no §1º do art. 9º da Resolução nº 291/2019/TCE-RO, ao Sr. Adailton Antunes Ferreira, CPF n. 898.452.772-68, Prefeito do Município de Cacoal, e à Sra. Patrícia Migliorine Costa, CPF n. 831.731.372-72, Controlada Interna do Município de Cacoal, ou quem vier a lhes substituir, que façam constar em tópico específico junto aos relatórios de gestão que integram a prestação de contas do Município de Cacoal, os registros analíticos das providências adotadas em relação às informações de irregularidade objeto do presente Procedimento Apuratório Preliminar, notadamente: a) Acompanhar e garantir o regular processamento da Concorrência Pública n. 01/2021;

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Nota do Auditor: No que alude a Decisão Monocrática DM 0068/2021-GCJEPPM, o gestor alega que a municipalidade através da Controladoria Geral do Município tem acompanhado e analisado os procedimentos licitatórios no objetivo de garantir o regular processamento da Concorrência Pública, bem como acompanha a execução da despesa, garantindo que os recursos públicos estão sendo realizados na divulgação de atos públicos e campanhas voltadas para a prevenção e combate do COVID-19. O justificante aduz que tais controles estão sendo cumpridos e podem ser acompanhados através processo administrativo n. 408/2021, todavia não foi enviado cópia do referido processo autuado para a conferência por este Corpo Técnico. Nesse sentido, visto a impossibilidade de evidenciar o cumprimento da determinação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contida na Decisão Monocrática nº 0068/2021 – GCJEPPM, este Corpo Técnico entende que o achado deve ser mantido.

Processo n. 0882/21 – DM 0068/2021, item II, “b”

Descrição da determinação/recomendação: b) Acompanhar, sob pena de responsabilidade, a execução da despesa decorrente, garantido que os recursos públicos envolvidos sejam criteriosamente utilizados na divulgação de atos públicos e campanhas relevantes, exclusivamente voltadas para a prevenção e combate da covid-19;

Resultado da avaliação: Não Atendida.

Nota do Auditor: No que alude a Decisão Monocrática DM 0068/2021-GCJEPPM, o gestor alega que a municipalidade através da Controladoria Geral do Município tem acompanhado e analisado os procedimentos licitatórios no objetivo de garantir o regular processamento da Concorrência Pública, bem como acompanha a execução da despesa, garantindo que os recursos públicos estão sendo realizados na divulgação de atos públicos e campanhas voltadas para a prevenção e combate do COVID-19. O justificante aduz que tais controles estão sendo cumpridos e podem ser acompanhados através processo administrativo n. 408/2021, todavia não foi enviado cópia do referido processo autuado para a conferência por este Corpo Técnico. Nesse sentido, visto a impossibilidade de evidenciar o cumprimento da determinação contida na Decisão Monocrática nº 0068/2021 – GCJEPPM, este Corpo Técnico entende que o achado deve ser mantido.

Necessário, então, admoestar o chefe do Executivo Municipal para que dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, assim como à evidenciação do atendimento mediante documentos hábeis, sob pena de findar configurada a reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II,¹⁰ da Lei Complementar n. 154/1996.¹¹

Por fim, verifica-se que, no estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as

¹⁰ “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;[...].”

¹¹ “§ 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

manifestações exigidas acerca das contas de governo, posicionando-se no sentido da regularidade das contas (ID 1192605):

As contas expressam de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos, não possuindo distorções relevantes e significativas de modo a promover impacto no Exercício de 2021, merecendo receber **parecer pelo grau REGULAR**, na forma regimental. (Destacou-se)

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

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas pelo Senhor Adailton Antunes Ferreira, Prefeito Municipal de **Cacoal**, 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 – 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.2 – 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 1290844, a seguir destacadas:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a) Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola), meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 73,22%;

b) 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 76,00%;

c) Estratégia 18.1 da Meta 18 (professores - remuneração e carreira - Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados, meta 90% e 50%, prazo 2017); por haver alcançado o percentual de 87,74% dos profissionais de magistério e de 70,00% dos profissionais da educação não docentes efetivos em exercício nas redes escolares.

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

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

b) 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);

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

d) Indicador 2A da Meta 2 (atendimento no ensino fundamental - universalização do ensino fundamental para população de 6 a 14 anos, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 104,66%;

e) 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);

f) Indicador 3B da Meta 3 (atendimento no ensino médio - elevação das matrículas no ensino médio para população de 15 a 17 anos, meta 85%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 91,38%;

g) 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 100,00%;

h) 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);

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

j) 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 100,00%;

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 13,23%;

b) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral - ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,05%;

c) Indicador 6B da Meta 6 (ampliação do número de escolas que ofertam educação integral, meta 50%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 8,00%;

d) 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 6,38%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 0,95%;

e) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 71,00%;

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

v. O Ente está no prazo de atendimento do Acórdão APL-TC 00308/21, referente ao Proc. nº 01150/21, que determinou a correção da falta de aderência observada entre as metas e estratégias do Plano Municipal e o Plano Nacional de Educação.

II.3 - adote medidas visando ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996;

II.4 – estabeleça rotinas administrativas adequadas para (i) alinhar os arranjos institucionais (estruturas, processos, recursos, planos, regras e outros aspectos formais e informais) necessários a bem desenvolver os programas, planos e objetivos da gestão; (ii) avaliar periodicamente a execução orçamentária, a situação fiscal e o cumprimento dos programas e planos previstos em lei específica e nos instrumentos de planejamento governamental, especialmente na lei orçamentária anual; (iii) mitigar riscos e corrigir desvios materialmente relevantes, de maneira tempestiva, que comprometam ou possam comprometer os objetivos de governança; e (iv) assegurar o adequado funcionamento dos controles internos, considerando as deficiências comunicadas pelas instâncias internas da administração e pelos órgãos de controle externo.

III – pela emissão dos **alertas** e **recomendações** sugeridos pelo corpo técnico nos itens 5.2 a 5.4 do relatório conclusivo.

Este é o parecer.

Porto Velho, 29 de novembro de 2022.

Adilson Moreira de Medeiros

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 29 de Novembro de 2022



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