



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

**PARECER N. : 0239/2022-GPGMPC**

**PROCESSO N.:** 694/2022  
**ASSUNTO:** CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE  
PRESIDENTE MÉDICI - EXERCÍCIO DE 2021  
**RESPONSÁVEL:** EDILSON FERREIRA DE ALENCAR - PREFEITO  
**RELATOR:** CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Os presentes autos versam acerca das contas de governo do Poder Executivo do Município de Presidente Médici, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Edilson Ferreira de Alencar – 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.

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 nos itens A1, A2 e A3 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 1262186, p. 17/20):



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

### 3. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Presidente Médici, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Edilson Ferreira de Alencar, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades:

**A1. Aplicação de 24,71% das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, quando o mínimo estabelecido é 25%.**

**A2. Aplicação de 87,95% dos recursos do Fundeb no exercício, quando o mínimo admissível é de 90%.**

**A3. Aumento de despesa em período vedado pela Lei Complementar 173/2020;**

A4. Utilização da receita de alienação de ativos para financiar despesa corrente;

A5. Baixa efetividade na arrecadação dos créditos da dívida ativa (8,47%);

A6. Deficiência na transparência de documentos e informações relacionados ao Conselho do Fundeb;

A7. Ausência de controle dos recursos e divulgação no portal de transparência do plano de aplicação da redistribuição do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional;

A8. Superavaliação da conta almoxarifado no Balanço Patrimonial;

A9. Superavaliação da conta imobilizado no Balanço Patrimonial;

A10. Inconsistência metodológica na apuração do resultado primário e nominal;

A11. Não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação;

A12. Descumprimento de determinações e recomendações;

A13. Ausência de conta única e específica para movimentar os recursos do Fundeb.

Destacamos que as situações apresentadas (achados de auditoria) não foram objeto de coletas de manifestação da Administração na execução dos procedimentos de auditoria.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência do dever de aplicar no mínimo 25% receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (A1), assim como do dever de aplicar no mínimo 90% recursos do Fundeb no exercício (A2), nos termos do art. 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.113/2020, e art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020, sendo exigível conduta diversa da adotada.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência das restrições impostas pela LC/173



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(A3), bem como era exigível conduta diversa da adotada, vez que não deveria ter elaborado projeto de lei contrário as vedações impostas até 31.12.2021, tampouco sancionado os respectivos atos legais, sendo esperado condutas compatíveis com suas responsabilidades de governança do município.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da do dever de não utilizar receita de alienação de ativos para financiar despesa corrente (A4), sendo exigível conduta diversa da adotada, em virtude da vedação imposta pelo art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da jurisprudência do TCE-RO quanto ao mínimo de 20% de arrecadação dos créditos da dívida ativa do ano anterior (A5), bem como dos riscos à governança ocasionados pela baixa efetividade na arrecadação (8,47%), sendo exigível conduta diversa, pois deveria ter empregado medidas judiciais e extrajudiciais para garantir a arrecadação dos créditos da dívida ativa.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência das exigências da Lei nº 14.113/2020, em especial da necessidade de divulgação no portal de transparência dos documentos e informações relacionados ao Conselho do Fundeb (A6), bem como, da manutenção de controle dos ingressos e saídas e divulgação do plano de aplicação dos recursos do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional (A7), sendo exigível conduta diversa da adotada (omissão), nos termos da Lei nº 14.113/2020.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência do dever de registrar no Balanço Patrimonial a integralidade do estoque em almoxarifado (A8), bem como do inventário físico-financeiro dos bens móveis e imóveis (A9), em atenção às normas do direito financeiro, sendo exigível conduta diversa da adotada.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da necessidade de consistência metodológica na apuração do resultado primário e nominal (A10), sendo exigível conduta diversa, tendo em vista a inconsistência apresentada, em desacordo com o § 1º do art. 1º, § 1º do art. 4º e inciso I do art. 59 da LRF.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da necessidade de cumprir as metas do Plano Nacional de Educação, de acordo com os critérios da Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, sendo exigível conduta diversa da adotada, vez que deveria ter adotado medidas para o cumprimento das metas não atendidas, descritas no Achado A11.

Considerando que seria razoável afirmar que o responsável tinha ciência ou deveria ter ciência da necessidade de cumprimento das



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

determinações e recomendações exaradas por esta e Corte de Contas (A12), sendo exigível conduta diversa da adotada (omissão).

Considerando que seria razoável afirmar que o gestor tinha ciência ou deveria ter ciência das exigências da nova lei do Fundeb, quanto à necessidade de abertura da conta única e específica para movimentação dos recursos até 31.12.2021 (A13), sendo exigível conduta diversa da adotada (omissão).

**Assim sendo, em função da gravidade das ocorrências identificadas nos achados A1, A2 e A3 e considerando a possibilidade de manifestação desta Corte pela rejeição das contas do município de Presidente Médici, propõe-se a realização de audiência do responsável, Senhor Edilson Ferreira de Alencar, em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.**

### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Edilson Ferreira de Alencar, CPF: 497.763.802-63, responsável pela gestão do município de Presidente Médici no exercício de 2021, com fundamento no inciso II, do §1º, do Art. 50 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (RITCE-RO), pelos achados de auditoria A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11, A12 e A13.

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

Na sequência, o relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, mediante a Decisão Monocrática n. 0124/2022-GCFCS, 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 1263629).

Devidamente notificado, o gestor pleiteou nova citação (ID 1293239), que foi indeferido por meio da Decisão Monocrática n. 0156/2022-GCFCS,



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

mesma assentada em que, de forma excepcional, concedeu-se prorrogação de prazo para apresentação das razões de justificativa (ID 1295427).<sup>1</sup>

Ato contínuo, o gestor apresentou razões de justificativas tempestivamente, consubstanciadas no Documento n. 07224/2022, conforme atesta a certidão ID 1300424.

Nesse contexto, o corpo técnico emitiu relatório de análise de defesa (ID 1300583) e, em sequência, o relatório conclusivo (ID 1300917), posicionando-se, em virtude da elisão das três impropriedades mais relevantes, no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela aprovação das contas em foco e expeça alertas e recomendações ao atual gestor, *verbis*:

**5. Proposta de encaminhamento**

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

5.1. Emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Presidente Médici, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Senhor Edilson Ferreira de Alencar, 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. Recomendar à Administração, visando a boa gestão dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa e para subsidiar as futuras fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal, que: i) identifique e mensure os créditos tributários incobráveis alcançados pelo instituto da prescrição ou decadência; ii) proceda anualmente à distribuição de ações de execuções fiscais; iii) junte em um único processo todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de parcelamentos não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal; iv) proteste o crédito inscrito em certidão de dívida ativa antes de promover o ajuizamento da ação de execução fiscal e inscrever o nome do devedor em cadastros restritivos de crédito, já que estas atividades são menos onerosas aos cofres públicos, mais céleres e bastante eficazes; v) promova mesa permanente de negociação fiscal; vi) nas dívidas de natureza tributária, ajuíze as execuções fiscais de valor igual ou superior ao que for estabelecido

---

<sup>1</sup> Apenas o contador Ivo Ferreira Machado, já falecido, tinha acesso ao e-mail constante no Cadastro da entidade no SIGAP, que está em desuso.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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.

5.3. 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/>;

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

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

É o relatório.

De início, registre-se que a opinião da unidade técnica favorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Presidente Médici, 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 com ressalvas, diante da descaracterização dos achados relevantes (A1 a A3) identificados em sua análise, os quais ensejaram a conclusão de



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

que 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 1300917):

**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 ressalvas**

Segue abaixo as ocorrências que motivaram a opinião:

- i. Baixa efetividade na arrecadação dos créditos da dívida ativa (8,47%);
- ii. Ausência de conta única e específica para movimentar os recursos do Fundeb.
- iii. Não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação.

Acerca da fidedignidade do balanço geral do município, a unidade técnica consignou que não há elementos indicativos de irregularidades, consoante *in verbis* (ID 1300917):

**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



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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.

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

Com efeito, a análise técnica materializada no relatório conclusivo revela que houve atendimento ao princípio do equilíbrio das contas, das metas fiscais de resultado primário e nominal, do limite de aplicação mínima em saúde educação, bem como o devido repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, entre outros aspectos positivos da gestão (ID 1300917).

Por outro lado, no relatório técnico de análise de justificativas, foram mitigadas as seguintes falhas: *i)* A1. Aplicação de 24,71% das receitas de impostos e transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, quando o mínimo estabelecido é 25%; *ii)* A2. Aplicação de 87,95% dos recursos do Fundeb no exercício, quando o mínimo admissível é de 90%; e *iii)* A3. Aumento de despesa em período vedado pela Lei Complementar 173/2020, como se verá adiante.

A despeito de consignar algumas ressalvas, entre elas a baixa efetividade na arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa e o não cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação, a unidade instrutiva concluiu que as falhas contidas nas contas não devem ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável (ID 1300917).

Antes de entrar no mérito, importa consignar os resultados gerais das contas de governo em exame, mediante apresentação dos principais



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

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\$)
<b>LOA</b>	<b>LEI MUNICIPAL N. 2.343/2020</b>	
<b>ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>DOTAÇÃO INICIAL:</b>	R\$ 52.905.728,23
	<b>AUTORIZAÇÃO FINAL:</b>	R\$ 78.152.369,57
	<b>DESPESAS EMPENHADAS:</b>	R\$ 63.639.798,06
	<b>ECONOMIA DE DOTAÇÃO:</b>	R\$ 14.512.571,51
	<b>OBSERVAÇÕES:</b> 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\$ 2.839.597,78, correspondente a 5,37% 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\$ 4.623.250,09, que corresponde a 8,74% 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.	
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>RECEITA ARRECADADA:</b>	R\$ 69.277.632,61
	<b>DESPESAS EMPENHADAS:</b>	R\$ 63.639.798,06
	<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):</b>	R\$ 5.637.834,55
	<b>OBSERVAÇÕES:</b> Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1183820.	
<b>RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA</b>	<b>ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2020):</b>	R\$ 15.797.903,40
	<b>INSCRIÇÕES:</b>	R\$ 5.953.930,67
	<b>ARRECADAÇÃO:</b>	R\$ 1.338.649,28
	<b>BAIXAS:</b>	R\$ 967.625,20
	<b>SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2021:</b>	R\$ 19.445.559,59
	<b>EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO (8,47%)</b>	
<b>LIMITE DA EDUCAÇÃO (MÍNIMO 25%)</b>	<b>APLICAÇÃO NO MDE: 25,12%</b> (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO)	R\$ 11.251.540,08
	<b>RECEITA BASE:</b>	R\$ 44.791.056,03
<b>LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)</b>	<b>RECEITAS DO FUNDEB (100%)</b>	R\$ 10.787.107,52
	<b>TOTAL APLICADO: (99,74%)</b>	R\$ 10.758.981,91
	<b>REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO: (70,44%)</b>	R\$ 7.598.277,65
	<b>OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB: (29,30%)</b>	R\$ 3.160.704,26



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

<b>LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)<sup>2</sup></b>	<b>TOTAL APLICADO: 24,36%</b>	R\$ 10.647.057,95
	<b>RECEITA BASE:</b>	R\$ 43.700.224,28
<b>REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)</b>	<b>ÍNDICE: 6,66%</b>	
	<b>REPASSE FINANCEIRO REALIZADO<sup>3</sup></b>	R\$ 2.297.433,23
	<b>RECEITA BASE:</b>	R\$ 34.476.727,03
<b>EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)</b>	<b>DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2021)</b>	<b>R\$ 17.748.975,45</b>
	FONTES VINCULADAS	R\$ 8.579.701,52
	FONTES LIVRES	R\$ 9.169.273,93
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$ 0,00 <sup>4</sup>
	SUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS LIVRES	R\$ 9.169.273,93
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>ATINGIDA</b>	
	META:	R\$ -1.573.807,46
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 10.780.320,33
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 12.381.392,27
<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>ATINGIDA</b>	
	META:	R\$ 1.111.807,46
	RESULTADO ACIMA DA LINHA	R\$ 10.365.818,65
	RESULTADO ABAIXO DA LINHA AJUSTADO	R\$ 11.966.890,59
<b>DESPESA TOTAL COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)</b>	<b>ÍNDICE: 48,29%</b>	
	<b>DESPESA COM PESSOAL</b>	R\$ 29.307.708,47
	<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	R\$ 60.692.334,95

Considerando os resultados acima sintetizados, no mesmo sentido do que proposto pela unidade de controle externo, no entendimento desta

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Valor apurado considerando a devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de R\$ 62.402,13

<sup>4</sup> Conforme exame técnico, não houve cobertura de déficits com recursos livres, eis que a fonte vinculada “Transferências de convênio da União”, apresentou saldo de - R\$ 191.118,70, que foi coberto pelos recursos de convênios empenhados e não repassados (TC 38), R\$ 1.565.371,30, cuja fonte ajustada apresentou o saldo de R\$ 1.384.252,60. (p. 19, ID 1300917)



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

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.

Nada obstante as falhas mais graves terem sido descaracterizadas, merecem destaque, para efeito de esclarecimentos e determinações: (i) o não cumprimento da aplicação do percentual mínimo constitucionalmente definido para os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino; (ii) o entesouramento do Fundeb; e (iii) a edição de ato ensejador de aumento nas despesas com pessoal em período vedado, em desatenção à Lei Complementar n. 173/2020.

Além desses pontos, para efeito de alertas e determinações específicas, serão também enfocadas: (iv) a baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa; e (v) o não atendimento das metas do Plano Nacional de Educação.

No relatório técnico preliminar (ID 1262186), a unidade instrutiva consignou **o não cumprimento da aplicação do percentual mínimo constitucionalmente definido para os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino**, haja vista que o montante de recursos aplicados (R\$ 11.069.540,08) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, durante o exercício de 2021, correspondeu a 24,71% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 44.791.056,03), sendo que o limite constitucional mínimo de aplicação fixado em 25% (R\$ 11.197.764,01).

Extrai-se do exame técnico que o confronto entre o montante de recursos efetivamente aplicados (R\$ 11.069.540,08) e o mínimo exigido pela Constituição Federal (R\$ 11.197.764,01), revela uma diferença a menor, no total de R\$ 128.223,93, o que representa 0,29 % da receita base (R\$ 44.791.056,03).



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

Ressalte-se que, embora a irregularidade seja reconhecida pelo gestor municipal, este alega que não concorreu para sua ocorrência, tendo sido a situação motivada por culpa exclusiva de terceiros que, devido às dificuldades causadas pela pandemia, não entregou os bens adquiridos (04 ônibus escolares) no prazo estabelecido, coincidente com o primeiro quadrimestre do exercício de 2022 (até 30 de abril de 2022).

A fundamentar sua assertiva, o gestor anexou à defesa apresentada à Corte os e-mails encaminhados em maio e julho/2022 pela empresa contratada, nos quais solicitou dilação de prazo para cumprir com o objeto contratado, alegando que, face ao período da pandemia, as entregas não puderam ser realizadas no prazo estipulado.

Além disso, apresentou junto aos esclarecimentos, a cópia do extrato bancário da conta nº 5952-8 PM PM FUNDEF 25 REC PROP - Agência 1405-2 do Banco do Brasil (ID 1300330), referente a dezembro de 2021, e do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (ID 1183826), no intuito de demonstrar que, ao final do exercício de 2021, o valor de R\$ 182.692,45 havia reservado em conta bancária recursos vinculados suficientes para o pagamento dos restos a pagar, estes na monta de R\$ 182.000,00.

Ademais, o gestor aduziu que *“de acordo com a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, promulgada pelo Congresso Nacional, os gestores estão isentos de responsabilidade pela não aplicação de percentuais mínimos de gastos em educação nos exercícios de 2020 e 2021, período em que o país passou pela pandemia denominada COVID-19, motivo que levou a interrupção das aulas e com isso a redução dos gastos. Os gestores terão a obrigação de investir o que não foi aplicado nesses dois anos até o final de 2023. (parágrafo único do art. 119)”*.

Em arremate, o responsável argumentou que a situação em questão *“não se trata de uma inconsistência, mas uma situação atípica, resultado de*



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

*medidas adotadas para controle da epidemia, solicitamos que seja afastado o apontamento ora justificado”.*

Por sua vez, a equipe técnica, considerando a existência – a seu juízo – de possibilidade de mais de uma interpretação para o §2º, do artigo 6º da IN 77/2021, entendeu por acatar as justificativas apresentadas, manifestando-se em sede de análise de justificativas a favor do cômputo do valor de R\$ 182.000,00, para fins de aplicação mínima na MDE, no exercício de 2021, concluindo que o percentual mínimo de aplicação teria sido cumprido, eis que alcançou 25,12% (ID 1300586):

O município demonstrou que não concorreu para o atraso na entrega dos bens adquiridos, conforme consta no email anexo ao processo (ID 1300331) e que o valor a ser pago como restos a pagar no exercício de 2022, derivado da aquisição destes bens, estava garantindo em conta bancária, conforme consta no extrato bancário (1300330).

Essas afirmações contribuem para o que dispõe a Instrução Normativa 77/2021/TCERO em seu art.6º:

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

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

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

Por outro lado, **reconhecemos nesta assentada** que as disposições do §2º do art. 6º da IN n. 77/2021 admitem mais de uma leitura, de modo que, se pode interpretar que é possível contabilizar as referidas despesas tanto no exercício do empenhamento, quanto no exercício do pagamento. Em ambas as possibilidades visualizamos margem para aperfeiçoamento das regras, pois, prevalecendo que o cômputo será realizado no exercício de inscrição das despesas em



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

restos a pagar, deverá ser definida uma data limite para que os valores possam ser aferidos e computados no exercício de sua origem, e, em caso de prevalecer que as despesas de restos a pagar devem ser computadas no exercício em que forem pagas, deveram ser adotadas as devidas cautelas para não macular o princípio da anualidade dos recursos do Fundeb.

Assim, entendemos ser necessário o aperfeiçoamento da dicção do §2º do art. 6º da IN n. 77/2021, para dar mais clareza quanto ao exercício de cômputo a que se refere o dispositivo, apesar disso, deixamos de propor ao relator dos autos a apresentação ao Conselho Superior de Administração - CSA desta Corte de Contas de proposta de composição de comissão para realização de revisão da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO, uma vez que proposta semelhante já foi apresentada nos autos de n. 01121/22 e 00738/22, que tratam da prestação de contas das Prefeituras de Santa Luiza do Oeste e Ministro Andreza, respectivamente.

No que concerne ao caso examinado, considerando a duplicidade de interpretação do §2º, do art. 6º da IN 77/2021, para não prejudicar o jurisdicionado, entendemos por acatar as justificativas apresentadas, vez que ficou demonstrado e comprovado pelo responsável que os atrasos não decorreram de culpa da administração, sendo exclusivamente um atraso de terceiros, e que ao final do exercício de 2021 os recursos estavam garantidos em contas bancárias, diante disso, entendesse que o valor deve ser considerado no cálculo para o cumprimento da aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos e transferências, conforme artigo 212 da CF/88. Abaixo segue as novas tabelas:

Tabela. Restos a pagar com recursos vinculados à MDE

DESCRIÇÃO	VALOR
1. Qual o valor inscrito em restos a pagar com recursos vinculados à MDE?	182.000,00
2. Qual o saldo em contas bancárias do MDE em 31/12/2021?	182.692,35
2.1. O saldo disponível em conta é suficiente?	Sim
3. Valor não considerado por insuficiência financeira	0,00
4. Qual o valor de restos a pagar pago até o final do 1º quadrimestre de 2022?	0,00
5. Valor não considerado por ausência de pagamento até o final do 1º quadrimestre de 2022	0,00
<b>6. VALOR CONSIDERADO NA APLICAÇÃO DO EXERCÍCIO</b>	<b>182.000,00</b>

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797); Extrato bancário (1300330).

Tabela. Aplicação de recursos na MDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
1. Receita de Impostos	5.737.451,80
2. Receita de Transferências Constitucionais e Legais	39.053.604,23
<b>3. TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (1+ 2)</b>	<b>44.791.056,03</b>
4. Receitas Destinadas ao Fundeb	7.544.301,78
5. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil	1.207.457,08
6. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	2.317.781,22
7. Despesas inscritas em RP com recursos vinculados (Obs.: considerados apenas os restos a pagar pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte)	182.000,00
<b>8. TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (4+5+6+7)</b>	<b>11.251.540,08</b>
9. Valor mínimo de aplicação nas despesas com MDE - 25% da Receita de impostos e de transferências (3*25%)	11.197.764,01
10. Percentual Apurado na aplicação das despesas com MDE ((8/3)*100)%	<b>25,12%</b>

AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO NA MDE CUMPRIDO

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797) e Anexo 8 do RREO do 6º bim./2021 (ID 1197818), Processo Gestão Fiscal n. 02700/21; Extrato bancário (1300330).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Conclusão:

Diante do exposto, opinamos pela descaracterização da situação identificada no achado A1. (Grifos no original).

Como se vê, a equipe técnica entendeu que as disposições do §2º do artigo 6º da IN n. 77/2021 admitem mais de uma interpretação, em razão do que concluiu ser possível admitir que os valores de restos a pagar, pagos após o final do 1º quadrimestre do ano seguinte, por culpa exclusiva de terceiros, sejam computados na aplicação mínima do exercício em que foram inscritos.

Pois bem.

A solução da controvérsia em análise passa pelo exame da possibilidade de que as despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2021, mas que não foram pagas até o final do primeiro quadrimestre de 2022, sejam consideradas pela Corte de Contas como regularmente aplicadas na MDE do exercício de 2021.

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

Nesse sentido, a Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO<sup>5</sup> estabeleceu, quanto as despesas com educação, as seguintes regras de apuração:

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

---

<sup>5</sup> Dispõe sobre as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento dos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal e das Leis Federais n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 1º. **As despesas inscritas em restos a pagar deverão ser pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte** com a disponibilidade financeira do exercício anterior, sob pena de serem desconsideradas para fins do cálculo do percentual.

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

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

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

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

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

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



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

Inquestionavelmente, a não aplicação dos recursos da MDE dentro do exercício – e mesmo na aplicação excepcional até o quadrimestre seguinte – impõe riscos à qualidade da educação ofertada pelo município, já tão comprometida pelos nefastos efeitos econômicos, financeiros e sociais decorrentes da pandemia mundial, que afetou sobremaneira os entes públicos em áreas já sensibilizadas como a saúde, a segurança e, notadamente, a educação, diante da paralisação das aulas, cujas consequências estarão presentes por gerações.

No presente caso, depreende-se do relatório preliminar que, em 31.12.2021, existia despesa com MDE inscrita em restos a pagar, no valor de R\$ 182.000,00, com recursos financeiros reservados.

Contudo, ao final do 1º quadrimestre do exercício de 2022, nenhuma parcela desse valor havia sido paga, portanto, nenhum valor a esse título foi considerado para fins de cumprimento do limite constitucional.

Assim, ao considerar no cômputo da efetiva aplicação do MDE somente o valor das despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício, o corpo técnico de início aplicou, estrita e acertadamente, as regras previstas na Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Todavia, no relatório de análise de esclarecimentos, o corpo técnico admitiu que as despesas inscritas em restos a pagar, não pagas por culpa exclusiva de terceiros, poderiam ser consideradas para fins de cumprimento de aplicação do limite mínimo na MDE, mesmo que não tenham sido pagas até o prazo regulamentar, considerando que a atual redação do artigo 18 da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO admitiria “*mais de uma leitura*”.

Neste cenário, o corpo técnico acatou as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, passando a considerar como efetiva aplicação do exercício



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

de 2021, o montante de R\$ 182.000,00, pago em 01.09.2022, conforme OP - Ordem de Pagamento n. 4951 de 01.09.2022.<sup>6</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Cujas autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246035 e o código verificador ADF4CBA8.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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

§ 1º (...)

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

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

[...]

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

Porquanto, com a devida vênia ao entendimento técnico averbado nestes autos, contrário nestes autos ao que defendido nas contas de governo do Município de Urupá, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que não devem ser consideradas para fins de cumprimento de limites, seja da MDE ou do Fundeb, as despesas inscritas em restos a pagar que não forem pagas até o primeiro



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

quadrimestre do exercício seguinte, em observância ao taxativamente disposto nos artigos 6º (MDE) e 18 (Fundeb) da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO.

Desse modo, divergindo da análise técnica, deve-se considerar como aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, no exercício de 2021, tão somente o montante de R\$ 11.069.540,08, que corresponde a 24,71% da receita base (R\$ 44.791.056,03), tal como apurado pelo corpo técnico no relatório preliminar, a seguir destacado (ID 1262186):

Tabela. Restos a pagar com recursos vinculados à MDE

DESCRIÇÃO	VALOR
1. Qual o valor inscrito em restos a pagar com recursos vinculados à MDE?	182.000,00
2. Qual o saldo em contas bancárias do MDE em 31/12/2021?	182.692,35
2.1. O saldo disponível em conta é suficiente?	<b>Sim</b>
3. Valor não considerado por insuficiência financeira	0,00
4. Qual o valor de restos a pagar pago até o final do 1º quadrimestre de 2022?	0,00
5. Valor não considerado por ausência de pagamento até o final do 1º quadrimestre de 2022	182.000,00
<b>6. VALOR CONSIDERADO NA APLICAÇÃO DO EXERCÍCIO</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797).

Tabela. Aplicação de recursos na MDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
1. Receita de Impostos	5.737.451,80
2. Receita de Transferências Constitucionais e Legais	39.053.604,23
3. TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (1+ 2)	44.791.056,03
4. Receitas Destinadas ao Fundeb	7.544.301,78
5. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Infantil	1.207.457,08
6. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental	2.317.781,22
7. Despesas inscritas em RP com recursos vinculados (Obs: considerados apenas os restos a pagar pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte)	0,00
8. TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (4+5+6+7)	11.069.540,08
9. Valor mínimo de aplicação nas despesas com MDE - 25% da Receita de impostos e de transferências (3*25%)	11.197.764,01
10. Percentual Apurado na aplicação das despesas com MDE ((8/3)*100)%	<b>24,71%</b>
<b>AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO NA MDE</b>	<b>NÃO CUMPRIDO</b>

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797) e Anexo 8 do RREO do 6º bim/2021 (ID 1197818), Processo Gestão Fiscal n. 02700/21.

Como se vê, então, findou configurado o descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, diante da aplicação de 24,71% do total da receita de impostos e transferências (R\$ 44.791.056,03) no exercício de 2021, quando o mínimo exigível é de 25%.



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

Nada obstante, em relação à responsabilidade do gestor, teceremos mais à frente algumas ponderações, que são necessárias.

Seguindo o exame das contas, necessário evidenciar, quanto à falha A3, relativa ao **entesouramento dos recursos do Fundeb**, que o artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020 veda o entesouramento de montante superior a 10% dos recursos recebidos no Fundeb.

Ao analisar o cumprimento desse preceito legal, o exame técnico preliminar apontou que a aplicação total dos recursos recebidos (R\$ 9.487.381,91) foi aquém (87,95%) do mínimo exigido (90%), conforme limite disposto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/88.

De início, necessário pontuar que, a despeito do apontado entesouramento dos recursos do Fundeb, o município aplicou R\$ 7.598.277,65 na Remuneração de Profissionais da Educação Básica, o que corresponde a 70,44% do total da receita do fundo, inexistindo, portanto, qualquer irregularidade quanto ao ponto, razão pela qual as considerações a seguir delineadas restringem-se à análise pontual quanto ao referido entesouramento.

Instado a se manifestar sobre essa questão, o gestor apresentou os seguintes argumentos, *in verbis* (ID 1300329):

No que se refere a este apontamento, temos a informar que, ao final do exercício de 2021, o Município empenhou o montante de R\$ 1.271.600,00 na aquisição de 04 (quatro) ônibus escolar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ficando o valor de R\$ 1.089.600,00 (a ser pago com recurso do FUNDEB) que foram inscritos em restos a pagar não processados, com recurso vinculado à despesa correspondente, conforme pode ser comprovado através do extrato bancário da conta nº 13944-0 Agência 1405-2 Banco do Brasil e do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (ID 1183826).

Contudo, a empresa responsável pela entrega dos ônibus adquiridos pela Secretaria Municipal de Educação solicitou dilação de prazo para cumprimento do objeto contratado (aquisição dos veículos), visto



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

que face ao período da pandemia, as entregas não puderam ser realizadas no prazo estipulado, devido a grande demanda, conforme pode ser verificado pelos emails encaminhados pela contratada em maio e julho/2022, em anexo.

Considerando que a) o recurso para o pagamento do bem estava garantido e vinculado para o cumprimento da obrigação, b) que o município não foi o responsável pela demora na entrega dos veículos; c) que houve dificuldade pelos municípios, em sua grande maioria, na aplicação dos percentuais da educação devido a pandemia do COVID19, solicitamos que seja, excepcionalmente, reconsiderado este apontamento.

Também neste caso, ante as justificativas do gestor, o corpo técnico considerou haver duplicidade de entendimento do §2º do art. 18 da IN 77/2021, em razão do que, de modo a não prejudicar o jurisdicionado, admitiu que fossem considerados na aplicação total dos recursos do Fundeb 90% os valores de restos a pagar que deixaram de ser pagos, na época própria, por culpa exclusiva de terceiros, *verbis*:

Assim como no achado A1, o responsável demonstrou que o município não concorreu para o atraso na entrega dos bens adquiridos, conforme consta no email anexo ao processo (ID 1300331) e que o valor a ser pago como restos a pagar no exercício de 2022, derivado da aquisição destes bens, estava garantido em conta bancária, conforme consta no extrato bancário (1300332). Levando essas afirmações em consideração e constato que contribuem para o que dispõe a Instrução Normativa 77/2021/TCERO em seu art.18:

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

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

Mais uma vez reafirmamos que no entender dessa unidade, os valores de restos a pagar que deixaram de ser pagos na época própria (até o final do 1º quadrimestre do ano seguinte à inscrição) por culpa exclusiva de terceiros, deveriam ser computados no



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

exercício em que ocorresse o pagamento, que, no caso em exame é o exercício de 2022.

Contudo, conforme já debatido no achado antecedente (A1), considerando a duplicidade de interpretação do §2º, do art. 18 da IN 77/2021, entendemos, para não prejudicar o jurisdicionado, por acatar as justificativas apresentadas, vez que gestor demonstrou e comprovou que a ausência de pagamento das despesas não decorreu de culpa da administração, estando os recursos para a cobertura das despesas disponíveis em conta bancária no encerramento do exercício, desta feita, segue abaixo os novos cálculos da apuração:

Tabela. Restos a pagar com recursos vinculados ao Fundeb

DESCRIÇÃO	VALOR 70% (RS)	VALOR 30% (RS)
1. Qual o valor inscrito em restos a pagar com recursos vinculados ao Fundeb?	1.277.600,95	1.578.090,41
2. Qual o saldo em contas bancárias do Fundeb em 31/12/2021?		2.946.115,39
2.1. O saldo disponível em conta é suficiente?		Sim
3. Valor não considerado por insuficiência financeira	0,00	0,00
4. Qual o valor de restos a pagar foi pago até o final do 1º quadrimestre de 2022?	1.277.600,95	117.143,68
5. Valor não pago por culpa exclusiva de terceiros e considerado na aplicação da educação (após os esclarecimentos)	0,00	1.271.600,00
6. Valor não considerado por ausência de pagamento até o final do 1º quadrimestre de 2022	0,00	189.346,73
<b>7. VALOR CONSIDERADO NA APLICAÇÃO DO EXERCÍCIO</b>	<b>1.277.600,95</b>	<b>1.388.743,68</b>

Fonte: Resposta ao Questionário de Informações Complementares (ID 1235797).

Tabela. Apuração da aplicação dos recursos do Fundeb

DESCRIÇÃO	VALOR (RS)	%
<b>RECEITA DO FUNDEB</b>		
1. Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	10.787.107,52	100,00
1.1. Principal	10.714.005,90	-

DESCRIÇÃO	VALOR (RS)	%
1.2. Aplicações Financeiras	73.101,62	-
2. Complementação da União ao Fundeb (VAAT e VAAF)	0,00	-
<b>3. Total de recursos recebidos no Fundeb (1+2)</b>	<b>10.787.107,52</b>	<b>100,00</b>
4. Recursos recebidos em exercícios anteriores e não utilizados	243.230,22	-
4.1. Superávit do Exercício Imediatamente Anterior	128.896,86	-
4.2. Superávit Residual de Outros Exercícios	114.333,36	-
<b>5. Total de recursos do Fundeb disponíveis para utilização (3+4)</b>	<b>11.030.337,74</b>	<b>-</b>
<b>APLICAÇÃO NO FUNDEB</b>		
<b>6. Remuneração e Valorização do Magistério (70%) (6.1+6.2)</b>	<b>7.598.277,65</b>	<b>70,44</b>
6.1. Profissionais da Educação Básica 70%	6.320.676,70	58,59
6.2. Despesas Inscritas em RP pagas com Recurso Vinculado ao Fundeb 70%	1.277.600,95	11,84
<b>7. Outras Despesas do Fundeb (30%) (7.1+7.2)</b>	<b>1.889.104,26</b>	<b>17,51</b>
7.1. Outras Despesas	1.771.960,58	-
7.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 30%	1.388.743,68	-
<b>8. Total de Recursos Aplicados no Fundeb (6+7)</b>	<b>10.758.981,91</b>	<b>99,74</b>
Avaliação da aplicação mínima de 70% na Remuneração e Valorização do Magistério (art. 26 da Lei 14.113/20)		Cumprido
<b>9. Total dos recursos não aplicados no exercício (3 - 8)</b>	<b>28.125,61</b>	<b>0,26</b>
Avaliação quanto ao total da receita recebida e não aplicada no exercício (máximo de 10% não Aplicado no Exercício) (Art.25, § 3º - Lei nº 14.113/20 - (Máximo de 10% de Superávit)		Cumprido

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797) e Anexo 8 do RREO do 6º bim./2021 (ID 1197818), Processo Gestão Fiscal n. 02700/21.

Como visto, na mesma linha de raciocínio adotada na análise do Achado A1, o corpo técnico considerou como efetiva aplicação dos recursos do Fundeb 90% no exercício de 2021, os restos a pagar relativos ao Fundeb, pagos após o primeiro quadrimestre de 2022, por culpa exclusiva de terceiros, no valor de R\$



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

1.271.600,00, pelo que concluiu que o município teria aplicado 99,74% dos recursos do Fundo no exercício de 2021.<sup>7</sup>

Sem delongas, este órgão ministerial diverge, na linha do que defendido em relação à MDE, do entendimento técnico, uma vez que o §3º do artigo 25 da Lei 14.113/2020<sup>8</sup> excepcionou que apenas até o limite máximo de 10% dos recursos recebidos a utilização possa ocorrer dentro do primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, de forma expressa, mesmo sentido que trilhou a Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Assim, nos estritos termos das regras mencionadas, colaciono o quadro abaixo, extraído do relatório técnico preliminar (ID 1262186), que retrata, acertadamente, que o entesouramento ocorrido no município ultrapassou os 10% admitidos, atingindo 12,05% de recursos não aplicados:

Tabela. Restos a pagar com recursos vinculados ao Fundeb

DESCRIÇÃO	VALOR 70% (R\$)	VALOR 30% (R\$)
1. Qual o valor inscrito em restos a pagar com recursos vinculados ao Fundeb?	1.277.600,95	1.578.090,41
2. Qual o saldo em contas bancárias do Fundeb em 31/12/2021?		2.946.115,39
2.1. O saldo disponível em conta é suficiente?	Sim	
3. Valor não considerado por insuficiência financeira	0,00	0,00
4. Qual o valor de restos a pagar foi pago até o final do 1º quadrimestre de 2022?	1.277.600,95	117.143,68
5. Valor não considerado por ausência de pagamento até o final do 1º quadrimestre de 2022	0,00	1.460.946,73
<b>6. VALOR CONSIDERADO NA APLICAÇÃO DO EXERCÍCIO</b>		<b>1.808.642,91</b>

Fonte: Resposta ao Questionário de Informações Complementares (ID 1235797).

<sup>7</sup> À luz dos comprovantes de pagamentos dos ditos restos a pagar disponibilizados à Corte, necessário fazer a correção do valor apurado pela equipe técnica (R\$ 1.271.600,00), eis que, comprovadamente, foi realizado o pagamento de R\$ 1.089.600,00, conforme se extrai do somatório das OP – Ordens de Pagamentos n. 4960, no valor de R\$ 317.900,00, n. 4952, no valor de R\$ 317.900,00, n. 4950, no valor de R\$ 135.900,00, e n. 4949, no valor de R\$ 317.900,00, todas datadas de 01.09.2022. Ou seja, ainda que prevalecesse o entendimento técnico de que tais pagamentos (R\$ 1.089.600,00) compusessem a aplicação do FUNDEB 90% relativa ao exercício de 2021 (exercício da inscrição dos RP), o percentual correto a ser considerado efetivamente aplicado seria de 98,05%, em cumprimento à aplicação mínima de 90%.

<sup>8</sup> § 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



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

Tabela. Apuração da aplicação dos recursos do Fundeb

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)	%
<b>RECEITA DO FUNDEB</b>		
1. Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	10.787.107,52	100,00
1.1. Principal	10.714.005,90	-
1.2. Aplicações Financeiras	73.101,62	-
2. Complementação da União ao Fundeb (VAAT e VAAF)	0,00	-
<b>3. Total de recursos recebidos no Fundeb (1+2)</b>	<b>10.787.107,52</b>	<b>100,00</b>
4. Recursos recebidos em exercícios anteriores e não utilizados	243.230,22	-
4.1. Superávit do Exercício Imediatamente Anterior	128.896,86	-
4.2. Superávit Residual de Outros Exercícios	114.333,36	-
<b>5. Total de recursos do Fundeb disponíveis para utilização (3+4)</b>	<b>11.030.337,74</b>	<b>-</b>
<b>APLICAÇÃO NO FUNDEB</b>		
<b>6. Remuneração e Valorização do Magistério (70%) (6.1+6.2)</b>	<b>7.598.277,65</b>	<b>70,44</b>
6.1. Profissionais da Educação Básica 70%	6.320.676,70	58,59
6.2. Despesas Inscritas em RP pagas com Recurso Vinculado ao Fundeb 70%	1.277.600,95	11,84
<b>7. Outras Despesas do Fundeb (30%) (7.1+7.2)</b>	<b>1.889.104,26</b>	<b>17,51</b>
7.1. Outras Despesas	1.771.960,58	
7.2. Despesas Inscritas em RP com Recurso Vinculado ao Fundeb 30%	117.143,68	
<b>8. Total de Recursos Aplicados no Fundeb (6+7)</b>	<b>9.487.381,91</b>	<b>87,95</b>
Avaliação da aplicação mínima de 70% na Remuneração e Valorização do Magistério (art. 26 da Lei 14.113/20)	<b>Cumprido</b>	
<b>9. Total dos recursos não aplicados no exercício (3 - 8)</b>	<b>1.299.725,61</b>	<b>12,05</b>
Avaliação quanto ao total da receita recebida e não aplicada no exercício (máximo de 10% não Aplicado no Exercício) (Art.25, § 3º - Lei nº 14.113/20 - (Máximo de 10% de Superávit)	<b>Não cumprido</b>	

Fonte: Questionário de informações complementares (ID 1235797) e Anexo 8 do RREO do 6º bim/2021 (ID 1197818), Processo Gestão Fiscal n. 02700/21.

Desta feita, tem-se por configurado o descumprimento ao §3º do artigo 25 da Lei 14.113/2020, haja vista que o entesouramento apurado nos presentes autos totalizou 12,05% dos recursos disponíveis para aplicação do Fundeb, ultrapassando em 2,05 pontos percentuais o máximo permitido, que é de 10%.

Neste ponto, estando configuradas as falhas relativas a insuficiente aplicação de recursos na MDE e o entesouramento do Fundeb maior que o permitido na legislação vigente, passa-se a tecer algumas considerações em relação à responsabilidade do gestor sobre estas irregularidades.

De início, de se dizer que, na mesma linha defendida pelo corpo técnico da Corte de Contas, este Órgão Ministerial também entende que a Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO necessita de aperfeiçoamento, todavia, não para “dar mais clareza quanto ao exercício de cômputo a que se refere o dispositivo”, pois, como visto, a regra é clara, mas sim para prever os aspectos de responsabilização quando a



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

irregularidade constatada decorrer de culpa exclusiva de terceiros, como ocorreu neste caso.

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

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

Com efeito, na apreciação de Consulta formulada pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, acerca do cumprimento do limite mínimo de gastos com o Fundo Nacional da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério, o Tribunal fixou entendimento no sentido de que o não alcance do gasto mínimo constitucionalmente estabelecido não enseja automaticamente a emissão de parecer prévio desfavorável nas contas de governo, entendimento esse plenamente aplicável também ao descumprimento do percentual mínimo na MDE (A1) e ao descumprimento do limite legal de aplicação mínima dos recursos no Fundeb 90% (A2).

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

Ressalta-se que o não atingimento da aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB em remuneração dos profissionais da educação básica pública em efetivo exercício, durante o período excepcional estabelecido na Lei Complementar Federal nº 173/2020, não enseja automaticamente o julgamento pela irregularidade das contas de gestão ou a emissão de parecer prévio desfavorável nas contas de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

governo, na medida em que, ao apreciar o caso concreto, **o Tribunal de Contas avaliará se o descumprimento deve ser imputado à conduta dos prestadores de contas, por ação ou omissão culposa, ou se há justa causa para o não alcance do gasto mínimo constitucionalmente fixado, por força de fatores que fogem ao seu controle ou que configurem a inadequação da despesa que se optou por não realizar ao interesse público primário.** (Destacou-se)

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

*In casu*, o gestor municipal deixou de aplicar no exercício de 2021 o montante de R\$ 128.223,93 na MDE, que representa 0,29% da receita base (R\$ 44.791.056,03).

A par disso, ultrapassou o entesouramento permitido em 2,05%, o que significa dizer que, no exercício de 2021, recursos disponíveis para aplicação, na monta de R\$ 226.121,92, que deveriam ser obrigatoriamente aplicados no Fundeb, não foram utilizados.

Contudo, restou demonstrado que ambas as situações decorreram exclusivamente de causas alheias ao controle da Administração, não devendo, portanto, ser atribuídas à conduta do gestor, seja por ação ou omissão, pelo que a responsabilidade não pode ser a ele imputada.

Consoante se extrai dos autos, a Administração não pagou as despesas inscritas em restos a pagar até o primeiro quadrimestre de 2022, em razão do atraso na entrega dos ônibus escolares, cujo pagamento só veio a ser realizado em 01.09.2022, conforme comprovantes apresentados.



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

Em arremate, a unidade técnica destacou que não identificou “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”.

Nesta senda, à luz das circunstâncias específicas do caso, malgrado estejam configurados os descumprimentos ao artigo 212 da Constituição Federal, diante da não aplicação mínima (24,71%) na MDE de 25% do total da receita de impostos e transferências, assim como ao §3º do artigo 25 da Lei 14.113/2020, pelo entesouramento (12,05%) a maior que o permitido (10%) do total de recursos disponíveis para aplicação do Fundeb, tais apontamentos não devem, em conjunto ou separadamente, ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Ademais, como é de amplo conhecimento, recentemente foi editada a Emenda Constitucional n. 119/2022, que alterou o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, não pode haver responsabilização dos agentes públicos que, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, não cumprirem com o disposto no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, impondo, no entanto, o dever de compensação dos recursos até o final do exercício de 2023.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> **Art. 1º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119 Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do Art. 212 da Constituição Federal. Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

**Art. 2º** O disposto no *caput* do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação



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

Neste caso concreto, todavia, mostra-se desnecessária a expedição de determinações com vistas às respectivas complementações, porquanto o gestor comprovou o pagamento dos restos a pagar, relativos à MDE, no valor de R\$ 182.000,00, conforme OP - Ordem de Pagamento n. 4951, de 01.09.2022,<sup>10</sup> bem como o pagamento dos restos a pagar, relativos ao Fundeb 90%, no total de R\$ 1.089.600,00, conforme OP – Ordens de Pagamentos n. 4960,<sup>11</sup> no valor de R\$ 317.900,00, n. 4952,<sup>12</sup> no valor de R\$ 317.900,00, n. 4950,<sup>13</sup> no valor de R\$ 135.900,00, e n. 4949,<sup>14</sup> no valor de R\$ 317.900,00, todas datadas de 01.09.2022.

Prosseguindo com a análise, releva trazer à baila a derradeira falha grave que poderia ensejar a reprovação das contas sob apreciação, qual seja, a **edição das Leis n. 2421/2021 e n. 2443/2021, que dão indícios de aumento das despesas com pessoal em período vedado (2021)**, em desobediência aos ditames da Lei Complementar n. 173/2020.

Instado a se manifestar sobre o achado, o gestor esclareceu, em sede de justificativas, que a edição da Lei Municipal n. 2.421/2021 não causou qualquer incremento de despesas com pessoal no exercício de 2021, ao argumento de que referido diploma legal apenas se prestou a alterar a forma de provimento do cargo Diretor do Departamento de Arqueologia do município.

Esclareceu também que esse cargo, nos termos da Lei n. 2.140/2018, apenas poderia ser provido por servidor ocupante de cargo efetivo, ao

---

à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

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

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

<sup>10</sup> Cuja autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246035 e o código verificador ADF4CBA8.

<sup>11</sup> Cuja autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246037 e o código verificador 6A850154.

<sup>12</sup> Cuja autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246036 e o código verificador 1B913430.

<sup>13</sup> Cuja autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246034 e o código verificador 30A26DFC.

<sup>14</sup> Cuja autenticidade pode ser conferida no site [transparencia.presidentemedici.ro.gov.br](http://transparencia.presidentemedici.ro.gov.br), informando o ID 246033 e o código verificador A13F7A74.



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

passo que, com a edição da Lei 2.424/2021, passou a ser de livre nomeação e exoneração.

Nada obstante a ampliação da possibilidade de provimento veiculada pelo diploma legal, argumentou o gestor que o cargo permaneceu vago durante todo o exercício de 2021, em razão da falta de servidores aptos a assumi-lo, o que não encontra controvérsia nos elementos que informam os autos.

Quanto à Lei Municipal n. 2.443/2021, na análise de justificativas, a equipe técnica identificou que o diploma legal instituiu o pagamento de plantões extraordinários no âmbito da Secretária Municipal de Saúde, para enfrentamento dos efeitos da pandemia.

À luz desses argumentos, a equipe técnica anotou no relatório de análise de esclarecimentos, o que segue (ID 1300583):

Em relação à edição da Lei Municipal nº 2.421/2021, restou esclarecido que não se tratou de majoração da gratificação, mas sim da mudança da forma de provimento, uma vez que anteriormente, a Lei Municipal n. 2.140/2018 (alterada pela Lei Municipal 2.421/2021) previa que o cargo de Diretor de Departamento de Arqueologia deveria ser ocupado por servidor ocupante de cargo efetivo, ao qual seria concedido, além da remuneração de seu cargo de origem, a Função de Confiança no valor de R\$600,00, nos termos do que dispõe o inciso I do art. 15 da mesma lei.

Por sua vez, o art. 12 da Lei Municipal n. 2.140/2018 (alterada pela Lei Municipal 2.421/2021), diz que os Cargos de Direção Superior – CDS, são de livre nomeação e exoneração, corroborando, portanto, o esclarecido pelo gestor. Frise-se ainda que, como bem destacado o cargo não foi provido. Sendo assim, entendemos por acatar as justificativas e, por conseguinte, afastar o achado de auditoria.

Quanto a Lei Municipal nº 2.443/2021, identificamos que se refere a instituição do pagamento de plantões extraordinários no âmbito da secretária municipal de saúde, e, embora a norma não tenha estabelecido que sua vigência e efeitos cessariam em 31.12.2021, todavia, dado o cenário atual, em que se vislumbra



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

uma nova onda de infecções, consideramos a exceção trazida na Decisão Monocrática 0052/2020-GCESS, item II 'i' (Processo n. 863/20), que permite a realização de despesas com trabalho extraordinário (hora extra) para as áreas essenciais, notadamente segurança pública e **saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia.**

Portanto, verificamos a permissão para a realização dos pagamentos de plantões extraordinários para o enfrentamento da pandemia, retirando assim, o achado de auditoria quanto a Lei Municipal nº 2.443/2021.

### **Conclusão:**

Diante do exposto, opinamos pela descaracterização da situação identificada no achado A3.

Na sequência, o corpo técnico anotou no relatório conclusivo (ID 1300917), que não há indícios de que não foram observadas as vedações impostas pelo artigo 8º da Lei Complementar n. 173/20, *verbis*:

A Lei Complementar n. 173, de 27 maio de 2021, estabeleceu o programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19) e alterou a Lei Complementar n. 101/2000. Em função dos riscos de não cumprimento da presente alteração, destacou-se para fins de avaliação das vedações no período de pandemia as disposições do art. 8º, que alterou o art. 65 da Lei Complementar n. 101/2000.

Os procedimentos realizados limitaram-se a verificação do objeto de regulamentação em confronto com as vedações impostas pelas alterações ao art. 65 da Lei Complementar n. 101/2000, com base nas informações das leis e dos decretos encaminhados pela própria Administração do município (amostra referente ao período de julho a dezembro de 2021).

Com base nos procedimentos executados e no escopo selecionado, 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.

Convém lembrar que a prestação de contas em foco é referente ao exercício de 2021, período em que o Brasil e o mundo se encontravam submersos



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

na pandemia do Coronavírus (SARS-CoV-2),<sup>15</sup> 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. 173/2020<sup>16</sup> 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 a recuperação financeira dos entes federados, 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).

Nesta senda, destaca-se 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.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> 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>

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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,



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

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 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.<sup>18</sup>

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.

---

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.

<sup>18</sup> 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**

Por outro lado, conforme o §5º do mencionado artigo, a vedação disposta (no inciso VI)<sup>19</sup> não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionados os incrementos a medidas de combate à calamidade pública, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

No presente caso, este Órgão Ministerial entende, na mesma linha do corpo de instrução, que não há razão para responsabilização do gestor, à luz das peculiaridades do caso.

Isso porque a edição da Lei n. 2.421/2021, como visto, não produziu qualquer incremento financeiro no exercício de 2021, uma vez que o cargo Diretor do Departamento de Arqueologia permaneceu, como antes estava, vago até o final do exercício de 2021, por falta de servidores aptos a exercerem a função.

Ademais, ainda que a Lei n. 2.443/2021 tenha instituído o pagamento de plantões extraordinários no âmbito da Secretária Municipal de Saúde, o que precede a majoração de despesas com pessoal, é permitida a realização de tais despesas nas áreas essenciais, notadamente segurança pública e saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia, o que, no caso, findou patente, considerando a escassez de servidores na área da saúde em período de pandemia, e, considerando que os valores pagos a título de “plantão” pelo Município estavam abaixo dos praticados pelos Municípios vizinhos.

Assim, coaduno com o entendimento manifestado pelo corpo técnico, no sentido de que a irregularidade em foco, neste caso concreto, não deve ensejar o juízo de reprovação das contas de governo em face das já consignadas razões.

---

<sup>19</sup> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;



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

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

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

Tabela – Estoque do saldo da dívida ativa

Tipo do Crédito	Estoque Final Ano 2020 (a)	Inscrito em 2021 (b)	Arrecadado em 2021 (c)	Baixas Administrativas 2021 (d)	Saldo ao Final de 2021 (a + b - c - d)	Efetividade arrecadação Dívida Ativa (%) (c/a)
Dívida Ativa Tributária	7.496.968,39	3.028.363,01	801.198,85	592.659,98	9.131.472,57	10,69
Dívida Ativa Não Tributária	8.300.935,01	2.925.567,66	537.450,43	374.965,22	10.314.087,02	6,47
<b>TOTAL</b>	<b>15.797.903,40</b>	<b>5.953.930,67</b>	<b>1.338.649,28</b>	<b>967.625,20</b>	<b>19.445.559,59</b>	<b>8,47</b>

Fonte: Análise técnica.

Consoante se depreende do quadro acima, o recebimento de créditos da dívida ativa, ao final do exercício de 2021, totalizou R\$ 1.338.649,28, o que representa 8,47% do saldo inicial da conta na monta de R\$ 15.797.903,40.

Em sua manifestação, o corpo técnico ponderou que “a Administração não foi efetiva na arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, vez que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável, conforme jurisprudência deste Tribunal”.

Nada obstante a falha, a unidade técnica registrou que “do saldo inicial em 2021 de créditos a receber da dívida ativa, que não restaram valores não cobrados, seja judicialmente, seja extrajudicialmente. No entanto verificou-se a



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

ocorrência de prescrições de créditos tributários, no valor de R\$ 6.585.450,27, no exercício de 2021”.

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

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

Em consonância com o posicionamento externado, a unidade técnica ponderou que o instrumento de fiscalização adequado para o fornecimento dessas informações é o *levantamento*, previsto no artigo 25 da Resolução n. 268/2018/TCE-RO, procedimento que “fornecerá diagnóstico para subsidiar futuras fiscalizações que tenham como objetivo avaliar a eficiência na recuperação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa Municipal”.

Nessa perspectiva, considerando a importância vital da recuperação desses créditos públicos, defendida há anos por este Ministério Público de Contas,<sup>20</sup> 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

---

<sup>20</sup> 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**

dívida ativa; **(iv)** análise quanto à existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal, em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro.

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

Nesse aspecto, cabe ressaltar que a atuação fiscalizatória da Corte de Contas considera a educação como um dos eixos centrais, razão pela qual foi empreendida nestes autos auditoria de conformidade com o intuito de “levantar as informações e avaliar a situação das metas do Plano Nacional” (ID 1235730).

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 vencidas, consoante *in verbis* (ID 1300917):

Assim, com base em nosso trabalho, detalhado no relatório (ID 1235730), concluímos o seguinte, de acordo com os critérios da Lei Federal n. 13.005 de 25 de junho de 2014 e com a base de dados do ano letivo de 2020 e de 2021:

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

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

b) 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);

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



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

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

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

a) Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil - universalização da pré-escola, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 88,58%;

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

c) Indicador 3A da Meta 3 (atendimento no ensino médio - universalização do atendimento no ensino médio para toda população de 15 a 17 anos, meta 100%, prazo 2016), por haver alcançado o percentual de 87,74%;

d) Estratégia 7.15A da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação - universalização do acesso à internet, meta 100%, prazo 2019), por haver alcançado o percentual de 33,33%;

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), por haver alcançado o percentual de 71,01% dos profissionais de magistério efetivos em exercício nas redes escolares e de 82,53% 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) 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 131,38%;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) 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%;

c) 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);

d) 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 89,13%;

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 23,44%;

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

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

d) 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);

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 77,25%;

g) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral - ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 4,21%;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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

i) 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 7,70%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 3,02%;

j) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 81,94%;

k) 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%;

l) 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 26,09%;

v. O Ente está no prazo de atendimento do Acórdão APL-TC 00366/21, referente ao Proc. nº 01602/2021, que determinou a correção da falta de aderência observada entre as metas e estratégias do Plano Municipal e o Plano Nacional de Educação

Como se depreende da avaliação técnica, houve descumprimento de pontos extremamente relevantes, a exemplo do Indicador 1A da Meta 1 (atendimento na educação infantil – universalização da pré-escola, meta 100%, prazo 2016), por haver sido alcançado somente o percentual de 88,58%.

Necessário, portanto, que se expeça determinação ao atual Prefeito para que adote medidas para prestar informações adequadas e para cumprir efetivamente todas as metas, estratégias e indicadores constantes no Plano Nacional de Educação, relacionadas à área de atuação prioritária dos Municípios.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 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**

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 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.<sup>22</sup>

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

Opina-se, ademais, pela expedição de determinação ao Controlador Interno do Município de Presidente Médici 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

---

<sup>22</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>. Consulta em 23.09.2022.



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

descumprimento, em procedimento próprio, da multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154/1996.

Por fim, verifica-se que, no estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno Municipal apresentou as manifestações exigidas acerca das contas de governo, posicionando-se no sentido da regularidade das contas, com ressalvas (ID 1183835, p. 46/47):

Analisado as peças que compõem o processo de Prestação de Contas do Exercício de 2021 da Prefeitura de Presidente Médici, CERTIFICO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS, haja vista que a mesma foi elaborada nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, bem como, contém todas as peças contábeis exigidas pelas Instruções Normativas nº 13/TCE- RO-2004 alterada pela IN 65/TCE-RO-2019 e nº 72/TCE-RO-2020 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

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

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

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

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



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

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, da alçada dos Municípios, atentando-se para os resultados da análise técnica, consubstanciados no relatório ID 1300917, 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 88,58%;

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

[...]

d) Estratégia 7.15A da Meta 7 (fluxo e qualidade - universalização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação – universalização do acesso à internet, meta 100%, prazo 2019), por haver alcançado o percentual de 33,33%;

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), por haver alcançado o percentual de 71,01% dos profissionais de magistério efetivos em exercício nas redes escolares e de 82,53% 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:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a) 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 131,38%;

b) 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%;

c) 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);

d) 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 89,13%;

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 23,44%;

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

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

d) 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);

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);

[...]



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

g) Indicador 6A da Meta 6 (educação integral – ampliação da oferta, meta 25%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 4,21%;

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

i) 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 7,70%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 3,02%;

j) Estratégia 7.18 da Meta 7 (fluxo e qualidade - infraestrutura básica, meta 100%, prazo 2024), por haver alcançado o percentual de 81,94%;

k) 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%;

l) 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 26,09%;

III – pela emissão da recomendação sugerida pelo corpo técnico no item 5.2 do relatório conclusivo;

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

V – pela expedição de **determinação** ao Controlador Interno do Município de Presidente Médici para que acompanhe e informe, por meio do



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

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.

Este é o parecer.

Porto Velho, 12 de dezembro de 2022.

**Adilson Moreira de Medeiros**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 12 de Dezembro de 2022



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