



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

PARECER N. : 0041/2026-GPGMPC

PROCESSO N. : 01217/25
ASSUNTO : Prestação de Contas Municipal – Exercício de 2024
JURISDICIONADO : Município de Ji-Paraná/RO
RESPONSÁVEL : Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024), e; Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024) – Prefeitos Municipais
RELATOR : Conselheiro Paulo Curi Neto

1. Tratam os autos sobre a **prestação de contas** de governo do Poder Executivo do Município de **Ji-Paraná** no exercício de 2024, de responsabilidade de Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024), e Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024), Prefeitos Municipais, e que tem como apenso os autos do processo de n. 01585/24, versando sobre a Gestão Fiscal do Município no exercício.
2. As peças contábeis exigidas para a prestação de contas foram enviadas ao Tribunal de Contas, via SIGAP, em 25/03/2025¹, e após a realização de diligências instrutórias², realizou-se a triagem inicial da documentação encaminhada³, que atestou a integralidade dos documentos que compõem o processo da Prestação de Contas Anual (PCA).

¹ Recibo de entrega da Prestação de Contas anual. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/prestacao-de-contas/filesprestacao/2024/24/Recibo.pdf>

² Ofício Circular nº 1/2025/CECEX2/TCERO (ID 1746821) e Ofício Circular nº 6/2025/CECEX2/TCERO (ID 1746822)

³ ID 1746823 (Análise de documentos – Triagem inicial).



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

3. 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 o conjunto de achados de auditoria, identificados nas contas, poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição** destas, sugeriu a abertura de contraditório ao responsável, nos termos consignados no relatório preliminar⁴:

Finalizados os procedimentos de auditoria e instrução sobre a prestação de contas do município de Ji-Paraná, atinentes ao exercício financeiro de 2024, de responsabilidade de Isaú Raimundo da Fonseca e Joaquim Teixeira dos Santos, na qualidade de Prefeito, destacamos as seguintes impropriedades e irregularidades:

- a) Não atingimento das metas dos resultados primário e nominal definidas na LDO (A1);
- b) Abertura de crédito adicionais sem autorização Legislativa (A2);
- c) Ausência de envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde (A3);
- d) Não cumprimento integral do Acordo de Compromisso Interinstitucional de devolução de recursos do Fundeb (A4);
- e) Indícios de Irregularidades identificados no Sistema Sinapse (A5);
- f) Não cumprimento de determinações de exercícios anteriores (A6);
- g) Ausência de registro das provisões sobre ações judiciais (A7);
- h) Deficiência na gestão patrimonial dos Bens Móveis (A8);
- i) Ausência de inclusão de outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou contratações indiretas de mão de obra no cômputo da despesa total com pessoal (A9);
- j) Distorções nos registros efetuados na conta “Imobilizado – Bens Imóveis” (A10);
- k) Não instituição da ordem cronológica de pagamentos (A11);
- l) Abertura dos créditos adicionais sem justificativa ou com justificativa genérica (A12);
- m) Edição de norma legal aumentando despesa com pessoal em período vedado (A13);
- n) Superavaliação do ativo garantidor dos Compromissos do Plano de Benefício (A14);
- o) Realização de despesa sem prévio empenho e sem cobertura contratual (A15);
- p) Anulação irregular de empenho (A16).

Importante destacar que **os achados, em função da gravidade, poderão ensejar a opinião adversa sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal dos recursos públicos**, e, por conseguinte, a possibilidade de emissão de parecer desfavorável às contas de governo.

Vale ressaltar que os achados de auditoria não foram objeto de coleta de manifestação da Administração na fase de execução dos procedimentos de auditoria.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Paulo Curi Neto, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, na qualidade de Prefeito Municipal (período de 1º.1.2024 a 26.3.2024; 12.4.2024 a 31.12.2024), responsável pela gestão do município de Ji-Paraná no exercício de 2024,

⁴ ID 1772561



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

com fundamento no inciso II, do §1º, do art. 50 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (RITCE-RO), pelos achados de auditoria A1 ao A16;

4.2. Promover Mandado de Audiência do Senhor Joaquim Teixeira dos Santos, na qualidade de Prefeito Municipal no período de 26.3.2024 a 12.4.2024, com fundamento no inciso II, do §1º, do art. 50 da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (RITCE-RO), pelo achado de auditoria A12;

4. Ato seguinte, o Conselheiro Paulo Curi Neto determinou a audiência dos responsáveis⁵ para que, no prazo de trinta dias⁶, apresentassem Razões de Justificativas e/ou esclarecimentos, acompanhadas de documentos que entendessem necessários para a elisão dos achados de auditoria capitulados no Relatório Técnico Preliminar, bem como assinalou prazo para o atual Prefeito do Município de Ji-Paraná, Affonso Antônio Cândido, para querendo, apresentar manifestação acerca das propostas de recomendações formuladas pela equipe de instrução.

5. Devidamente instados, os responsáveis apresentaram Razões de Justificativas consubstanciada nos Documentos ns. 04039/25, 04139/25, 05468/25, e conforme atesta a Certidão de Final de Prazo⁷, os documentos foram apresentados tempestivamente.

6. Nesse contexto, o Corpo Técnico emitiu Relatório de Análise de Defesa⁸, e, na sequência, o Relatório Conclusivo⁹, apresentando ao final a *Proposta de Parecer Prévio*, na qual, após considerações sobre o **conjunto de falhas remanescentes**, propõe que as contas afetas ao gestor **Joaquim Teixeira dos Santos**, que esteve à frente do Município por 18 dias (26.3.2024 a 12.4.2024), recebam **Parecer Prévio favorável à aprovação**, e que as contas do gestor **Isaú Raimundo da Fonseca**, responsável pelo período de 1º.1.2024 a 26.3.2024; 12.4.2024 a 31.12.2024, recebam **Parecer Prévio desfavorável à aprovação**:

[...] Propomos, com o fundamento nos arts. 9º ao 14 da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, a **emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do chefe do Executivo Municipal de Ji-Paraná, atinentes ao exercício financeiro de 2024, de responsabilidade do Senhor Isaú Raimundo da Fonseca, período de 1º.1.2024 a 26.3.2024; 12.4.2024 a 31.12.2024;**

Propomos, com o fundamento nos arts. 9º ao 14 da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, a **emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Executivo Municipal de Ji-Paraná, atinentes ao exercício financeiro de 2024, de responsabilidade do senhor Joaquim Teixeira dos Santos, período de 26.3.2024 a 12.4.2024 (18 dias).** (Grifou-se)

⁵ Itens I a IV da Decisão Monocrática – DDR 0114/2025-GCPCN/TCERO (ID 1765102)

⁶ Destaca-se que por meio da Decisão Monocrática - 0149/2025-GCPCN, o Conselheiro Substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro Paulo Curi Neto, deferiu em caráter excepcional e improrrogável, o pedido de dilação formulado por Isaú Raimundo da Fonseca, fixando-se o novo prazo de 30 (trinta) dias.

⁷ ID 1814378

⁸ ID 1848345

⁹ ID 1848351



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

7. Em complemento, a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica consignou entre outras deliberações, determinações e recomendações ao atual Chefe do Poder Executivo de Ji-Paraná a fim de adequar e otimizar a gestão municipal.
8. Concluída a instrução processual, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para a devida manifestação.
9. Em seu exame, o Órgão ministerial vislumbrou obscuridades na mensuração do resultado financeiro do Município, que poderiam comprometer a fidedignidade do superávit apurado. A análise dos empenhos anulados, procedimento essencial para validar tal resultado, restringiu-se a um universo amostral de apenas 50% dos casos ocorridos em novembro e dezembro de 2024.
10. A potencial ampliação desse escopo poderia não apenas transmutar o resultado positivo para um quadro deficitário, mas também configurar afronta à regra de final de mandato, insculpida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
11. Em face desta possibilidade, emitiu a **Cota Ministerial n. 006/2025 (ID 1867911)**, por meio da qual se pleiteou o aprofundamento do exame técnico.
12. Nada obstante, o eminente Conselheiro Relator, Paulo Curi Neto, proferiu a Decisão Monocrática n. 0287/2025-GCPCN, na qual ponderou pela suficiência dos elementos já coligidos para a formação de um juízo conclusivo. Na ocasião, determinou que a Secretaria Geral de Controle Externo se pronunciasse objetivamente sobre a robustez do conjunto probatório, a necessidade efetiva de nova instrução e sobre a existência de capacidade operacional para executar as medidas sugeridas pelo MPC, sem prejuízo de outras ações de controle.
13. Por sua vez, a Coordenadoria Especializada de Controle Externo, mediante o Despacho nº 0988819/2025/CECEX2, manifestou-se no sentido de que o acervo probatório se revelava consistente e apto à formação do juízo técnico, aduzindo que a diligência proposta carecia de proporcionalidade e necessidade, sobretudo diante da ausência de novos elementos que a justificassem.
14. Por fim, o Conselheiro em substituição, Omar Pires Dias, considerando o estágio processual e em atenção ao rito previsto no Regimento Interno desta Corte, determinou o



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

encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para a emissão da manifestação regimental.

15. **É o relatório.**

16. Preliminarmente, é imperativo contextualizar a proposição contida na Cota Ministerial n. 06/2025 - GPGMPC (ID 1867911), a qual visava aprofundar o exame do resultado financeiro. A medida se justificou pela singular gravidade do exercício em análise, coincidente com o término de mandato.

17. Considerando que no cenário de fim de mandato as repercussões de um eventual déficit transcendem à mera reprovação das contas, como proposto pela equipe técnica em razão do conjunto de falhas, o aprofundamento do exame financeiro visava o reexame aprofundado do cumprimento ao art. 1º, §1º, para não pairar dúvidas sobre o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tipificado como crime, que sujeitaria o gestor a severas consequências nas esferas administrativa e penal, para além das que são impostas pela reprovação decorrente das falhas já suficientemente configuradas na instrução.

18. Essa cautela do *Parquet* de Contas se robusteceu diante do rol de condutas gravíssimas identificadas pela Equipe Técnica, as quais revelam uma gestão marcada por profundas ilegalidades, que gerou um ambiente de desconfiança sobre a fidedignidade dos registros fiscais. Dentre elas, destacam-se: a) indícios de favorecimento institucionalizado, com priorização de despesas de locação de máquinas em detrimento de serviços essenciais, como os serviços médicos; b) registro de pagamentos em data anterior à liquidação da despesa ou mesmo sem a devida liquidação; c) subavaliação de obrigações financeiras, provocada pelo cancelamento indevido de empenhos; d) realização de despesa sem prévio empenho, prática que fomenta a fraude e a má gestão dos recursos públicos; e e) possibilidade de anulações sistemáticas de empenhos apenas no sistema contábil, sem a formalização exigível, comprometendo a transparência e a veracidade dos resultados.

19. Somando-se a estas falhas, o Órgão Ministerial percebeu que a suficiência financeira encontrada poderia ser desconstituída, caso o exame amostral das anulações indevidas de empenhos tivesse maior amplitude, eis que a própria Equipe de Instrução registrou que “*a anulação indevida de empenhos pode ser bem maior, pois consta da relação de empenhos anulados (ID 1762361) grande quantidade de anulação com a descrição genérica*”.



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

20. Diante de tal panorama, um exame mais amplo e profundo se mostrava razoável. Assim, **ainda que o presente caderno processual já dispusesse de elementos suficientes para a formação do juízo de mérito do *Parquet*** — apurados com a notória e habitual excelência técnica —, a proposta de aprofundamento instrutório derivou de um postulado de legalidade, isonomia, precisão e cautela.

21. A propósito, precisão na aferição do resultado financeiro possui um viés preventivo: além de apurar a existência de eventual desequilíbrio, caso se confirmasse, seria indispensável quantificá-lo. Com isso, tutelava-se o princípio da segurança jurídica em favor da gestão sucessora, garantindo que o novo administrador não fosse onerado por passivos deliberadamente ocultados e que uma eventual insuficiência financeira futura, na exata proporção do ônus herdado, não viesse a macular a apreciação de sua própria gestão.

22. O Ministério Público de Contas, contudo, acolhe com sensibilidade o posicionamento do eminente Conselheiro Paulo Curi Neto. Reconhece-se que a complexidade da matéria impõe um considerável esforço técnico e de planejamento, que se soma ao fato de a demanda ter emergido em um momento particularmente delicado do ponto de vista institucional.

23. Feitas essas digressões, adentra-se à análise dos elementos constantes dos autos.

24. Registra-se, de início, que o presente parecer, emitido no exercício das atribuições conferidas ao Ministério Público de Contas pela Constituição Federal e pela legislação aplicável, versa sobre as contas do Município de Ji-Paraná, relativas ao exercício de 2024, que foi exercida por dois prefeitos distintos – Sr. Isaú Raimundo da Fonseca (de 1.1.2024 a 26.3.2024 e de 12.4.2024 a 31.12.2024) e o Sr. Joaquim Teixeira dos Santos (de 26.3.2024 a 12.4.2024) –, tendo sido seus períodos de responsabilidade devidamente individualizados.

25. A prestação de contas foi apresentada tempestivamente a essa Corte em 25 de março de 2025, em observância ao prazo-limite de 31 de março, fixado pelo art. 52, alínea “a”, da Constituição do Estado.



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

26. A análise técnica presente nos autos (ID 1848351) foi conduzida pelo Tribunal de Contas à luz do Controle Externo Orientado por Dados (CEOD) e por técnicas tradicionais,¹⁰ em harmonia com os principais pilares da Administração Pública moderna.¹¹
27. A metodologia de Controle Externo Orientado por Dados – CEOD, implementada pelo Tribunal de Contas, viabiliza a utilização sistemática de ferramentas de análise preditiva, indicadores de risco e mineração de dados, conferindo maior agilidade e precisão à detecção de inconformidades e a formulação de recomendações.
28. Nesse contexto, de constante aprimoramento metodológico e normativo combinado com as técnicas tradicionais, o Ministério Público de Contas se manifesta com o firme propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública municipal e para a adequada proteção dos recursos públicos.
29. À luz destas considerações iniciais, registra-se que a análise das contas anuais de governo é instrumento essencial de controle, por meio do qual se afere a conformidade da gestão dos recursos públicos ao ordenamento jurídico, a partir de análise da execução orçamentária e financeira do ente, o que permite verificar a transparência dos atos praticados e, sobretudo, a sua legalidade e legitimidade.
30. Com efeito, tem-se que a transparência na gestão pública, corolário do princípio constitucional da publicidade, é pressuposto para o efetivo exercício do controle social: ao prestar suas contas com informações fidedignas, o gestor público viabiliza que a sociedade e os órgãos de controle fiscalizem e avaliem a aplicação do erário, fortalecendo a responsabilidade (*accountability*) inerente ao cargo.
31. Nesse sentido, a presente atuação ministerial tem por escopo avaliar a regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município de Ji-Paraná no exercício de 2024, sob a responsabilidade dos Prefeitos Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024), e Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024), tratando-se

¹⁰ Essas técnicas, embora hoje enriquecidas pelas abordagens de dados, continuam a constituir o alicerce dos procedimentos de controle externo, assegurando rigor, objetividade e fundamentação técnica aos relatórios e pareceres emitidos.

¹¹ A Administração Pública moderna fundamenta-se sobre duas dimensões – os princípios insculpidos no Art. 37 da CF/88, que englobam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e as diretrizes da nova gestão pública, que incluem a gestão por resultados com ênfase em metas e indicadores, a descentralização administrativa, a governança corporativa, a atuação em redes colaborativas e os imperativos de transparência, participação cidadã, *accountability* (responsabilização), inovação e sustentabilidade.



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

adiante da fidedignidade do Balanço Geral do Município e, de forma precípua, do cumprimento dos índices constitucionais e dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com especial atenção às aplicações mínimas em saúde e educação.

32. Consigna-se, nesse momento inicial, que é valioso para a compreensão das contas do exercício de 2024 a apresentação de um comparativo sintético com a situação evidenciada no exercício precedente, de 2023¹², contemplando os **aspectos gerais da instrução das contas de governo**, o que se faz no seguinte quadro:

DESCRIÇÃO	RESULTADO	VALORES (R\$)	2023 (para fins de comparação)
LOA	LEI MUNICIPAL N. 3.691/2023		
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL:	R\$ 636.418.822,94	R\$ 581.558.000,00
	AUTORIZAÇÃO FINAL:	R\$ 828.640.956,74	R\$ 766.311.385,68
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 625.209.978,92	R\$ 544.175.882,00
	ECONOMIA DE DOTAÇÃO:	R\$ 203.430.977,82	R\$ 222.135.503,68
	OBSERVAÇÕES: A autorização prévia na LOA para abertura de créditos adicionais foi fixada em 20% . Os créditos adicionais suplementares abertos no exercício com base na autorização contida na LOA alcançaram o valor de R\$ 128.643.812,84 , correspondente a 20,21% da dotação inicial, ficando, portanto, 0,21% acima do limite máximo . O total de alterações por fontes previsíveis (anulações e operações de créditos) foi de R\$ 118.035.044,74 , que corresponde a 18,55% do orçamento inicial, pelo que a unidade técnica concluiu 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.		Autorização de 20%, permaneceu abaixo do limite. Total de alterações de 10,56%. Não houve excesso de alterações orçamentárias.
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA ARRECADADA:	R\$ 614.821.860,11	R\$ 562.143.341,17
	DESPESAS EMPENHADAS:	R\$ 602.593.298,88	R\$ 544.175.882,00
	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (CONSOLIDADO):	R\$ 12.228.561,23	R\$ 17.967.459,17
	OBSERVAÇÕES: Dados extraídos do Balanço Orçamentário ID 1745401 .		
	ESTOQUE AO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2023):	R\$ 486.520.949,72	R\$ 468.107.738,84

¹² Processo n. 01202/2024



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

RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA	INSCRIÇÕES:	R\$ 79.469.201,78	R\$ 55.468.688,14
	ARRECAÇÃO:	R\$ 8.461.833,68	R\$ 9.559.609,99
	BAIXAS:	R\$ 6.787.699,18	R\$ 27.495.867,27
	SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2024:	R\$ 550.740.618,64	R\$ 486.520.949,72
	EFETIVIDADE DA ARRECAÇÃO	1,74%	2,04%
LIMITE DA EDUCAÇÃO (MÍNIMO 25%)	APLICAÇÃO NO MDE:	R\$ 76.479.085,31 26,30%	R\$ 77.648.043,69 29,79%
	RECEITA BASE:	R\$ 290.813.886,96	R\$ 260.618.002,75
LIMITE DO FUNDEB (MÍNIMO 70%) (MÁXIMO 30%)	RECEITAS DO FUNDEB (100%)	R\$ 74.879.854,10	R\$ 60.701.388,75
	TOTAL APLICADO:	R\$ 72.956.899,91 97,43%	R\$ 59.628.640,12 98,23%
	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO:	R\$ 65.431.137,08 88,54%	R\$ 48.518.463,21 80,51%
	OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB:	R\$ 7.525.762,83 10,05%	R\$ 11.110.176,91 18,30%
LIMITE DA SAÚDE (MÍNIMO 15%)¹³	TOTAL APLICADO:	R\$ 56.219.571,05 19,84%	R\$ 46.542.689,66 18,29%
	RECEITA BASE:	R\$ 283.380.949,32	R\$ 254.436.809,24
REPASSE AO PODER LEGISLATIVO (MÁXIMO DE 7%)	ÍNDICE:	5,87%¹⁴	6,00%
	REPASSE FINANCEIRO REALIZADO	R\$ 16.105.441,86	R\$ 15.433.012,44
	RECEITA BASE:	R\$ 274.204.270,64	R\$ 256.092.410,20
EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ART. 1º, §1º, DA LC N. 101/00)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA APURADA: (COBERTURA DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS ATÉ 31.12.2024)	R\$ 150.621.019,30	R\$ 171.064.431,01
	FONTES VINCULADAS	R\$ 141.678.648,37	R\$ 203.571.362,64
	FONTES LIVRES	R\$ 8.942.370,93	R\$ 28.533.484,54
	FONTES VINCULADAS DEFICITÁRIAS	R\$ -	R\$ -2.818,93
	RESULTADO FINANCEIRO DE RECURSOS LIVRES	R\$ 8.942.370,93 (Superávit)	R\$ 17.056.627,26 (Superávit)
RESULTADO NOMINAL		Não atingida	Não atingida
	META:	R\$ 5.500.078,48	R\$ -15.757.097,41
	RESULTADO NOMINAL APURADO	R\$ -71.842.188,67	R\$ -23.259.001,64

¹³ 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).

¹⁴ Registre-se que houve devolução de recursos da Câmara Municipal ao Poder Executivo, no montante de **R\$ 1.171.511,99**.



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

RESULTADO PRIMÁRIO		Não atingida	Não atingida
	META:	R\$ 13.495.477,44	R\$ -34.423.879,81
RESULTADO PRIMÁRIO APURADO	R\$ -85.148.485,06	R\$ -34.588.732,92	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL PODER EXECUTIVO (MÁXIMO 54%)	ÍNDICE:	50,52%	55,43%
	DESPESA COM PESSOAL	R\$ 244.832.140,33	R\$ 219.195.741,58
	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	R\$ 484.605.168,99	R\$ 422.105.299,23
GESTÃO PREVIDENCIÁRIA		Com objetivo de verificar o cumprimento das contribuições previdenciárias ao INSS, o corpo técnico realizou procedimentos de auditoria em relação à existência de dívidas da entidade junto ao órgão de seguridade social. Assim, com base nos procedimentos aplicados e nas informações contidas no Relatório de Situação Fiscal emitido pela Receita Federal, constatou que o município realizou o pagamento integral das contribuições previdenciárias ao INSS.	Com objetivo de verificar o cumprimento das contribuições previdenciárias ao INSS, o corpo técnico realizou procedimentos de auditoria em relação à existência de dívidas da entidade junto ao INSS. Assim, constatou que o município realizou o pagamento integral das contribuições previdenciárias ao INSS.

33. O quadro geral acima sintetizado indica que alguns parâmetros legais foram atendidos, dentre os quais se destacam a aplicação de 26,30% na MDE, quando a exigência legal é de 25%; a aplicação de 88,54% das receitas do Fundeb, quando o limite legal é no mínimo 70%; e a aplicação na saúde, na proporção de 19,84% das receitas de impostos e transferências, quando a exigência legal é de 15%.

34. Em que pese os resultados obtidos, as contas sob responsabilidade de **Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024)** devem ser analisadas à luz do grave conjunto de irregularidades e descumprimentos, que serão apresentadas ao longo deste parecer ministerial, que somados, inquinam as contas e ensejam a emissão de **parecer prévio desfavorável à aprovação.**



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

35. Doutro giro, no breve lapso sob a responsabilidade de **Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024)**, que atuou como Prefeito de Ji-Paraná por apenas 18 dias do exercício de 2024, não foram detectadas falhas que lhe possam ser atribuídas, razão pela qual suas contas merecem receber **parecer prévio pela aprovação**.

36. Passa-se ao exame dos principais pontos que merecem destaque para fundamentar o encaminhamento dado.

A execução orçamentária e financeira do Município no exercício de 2024

37. A sistemática constitucional estabeleceu no art. 165 da Carta Magna o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos de planejamento para que a Administração Pública persiga e atinja, continuamente, os objetivos da República por cada um de seus entes.

38. Esse sistema legal, obrigatoriamente interconectado, é considerado na apreciação das contas anuais, com prevalência à LOA, que estima as receitas que o governo espera arrecadar e fixa as despesas para cada área, e, ao cabo, organiza os recursos para realização dos programas e ações definidos no PPA e priorizados na LDO.

39. Na espécie, a Lei Municipal n. 3.691, de 27 de dezembro de 2023, aprovou o orçamento para o exercício de financeiro de 2024, tendo estimado receitas e fixado despesas no montante de R\$ 636.418.822,94.

40. Conforme consta na tabela apresentada pela Unidade Técnica¹⁵ e, em parte, no quadro dispositivo apresentado anteriormente neste parecer, o orçamento municipal foi alterado ao longo do exercício de 2024 pela abertura de créditos adicionais suplementares (R\$ 291.327.266,48) e especiais (R\$ 12.458.434,59), bem como pela anulação de créditos (R\$ 111.563.567,27), levando a dotação orçamentária final a alcançar o total de R\$ **828.640.956,74**.

41. Assim, tendo em vista que a despesa empenhada (R\$ **625.209.978,92**)¹⁶ no exercício foi menor que a dotação orçamentária atualizada (R\$ **828.640.956,74**), constata-se que houve **economia de dotação de R\$ 203.430.977,82**¹⁷.

¹⁵ ID 1848351 – Relatório Conclusivo – Tabela. Alterações do Orçamento inicial (R\$). Fls. 13 e 14.

¹⁶ Balanço Orçamentário Consolidado (ID 1745401, incluindo as contas intraorçamentárias).

¹⁷ Memória de cálculo: R\$ 828.640.956,74 (Autorização final atualizada) – R\$ 625.209.978,92 (Despesa empenhada) = R\$ 203.430.977,82.



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

42. Em análise específica sobre a ocorrência ou não de **excesso de alterações orçamentárias**, haja vista que esse Tribunal Especializado, na esteira de sua jurisprudência, considera como razoável alterações orçamentárias por fontes previsíveis no limite máximo de 20% do orçamento inicial, observou-se que tais alterações, alcançaram **R\$118.035.044,74**, equivalente **18,55%**¹⁸ do orçamento inicial, revelando que **a peça orçamentária não foi excessivamente alterada neste exercício.**

43. Também, em análise específica sobre a **observância ao limite da autorização prévia legislativa contida na LOA** para abertura de créditos suplementares diretamente por Decreto do Chefe do Poder Executivo, observa-se que foi autorizado previamente no artigo 8º, da Lei 3.691/2023¹⁹ **o limite de 20% do montante orçamentário inicial (R\$ 636.418.822,94)**, dos quais deve ser excluídos deste limite os incisos I, II e III do art. 9º da mesma Lei²⁰, quais sejam: I. decorrentes de sentenças judiciais, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, cuja suplementação poderá ocorrer até o limite dos valores sentenciados; II. com serviços da dívida (juros e amortização da dívida), cuja suplementação poderá ocorrer até o limite das respectivas inscrições; III. incorporar os saldos financeiros, apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

44. Observa-se que houve a abertura e créditos no montante de R\$ 134.820.303,74, e, após excepcionados o total de R\$ 6.176.490,90, sem que os mesmos fossem computados na autorização de 20%, a base de cálculo de apuração do índice foi reduzida para R\$ 128.643.812,84.

45. Assim, constatou-se que o Município realizou a abertura de créditos suplementares em valor de **R\$ 128.643.812,84**, com base neste dispositivo, o que é equivalente **20,21%**, observando-se que ocorreu a **abertura de créditos sem autorização legislativa**, porquanto a autorização para a alteração unilateral do orçamento era até R\$ 127.283.764,59

¹⁸ Memória de cálculo: R\$ 118.035.044,74 (alterações por fontes previsíveis) x 100/R\$ 636.418.822,94 (orçamento inicial) = 18,55%

¹⁹ Art. 8º O Executivo Municipal é autorizado a abrir Créditos Adicionais Suplementares com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias até o limite de 20% (vinte por cento) do orçamento para a despesa do exercício servindo, como recursos os definidos no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

²⁰ Destaca-se que o art. 9º, da LOA, estabeleceu que o limite autorizado no art. 8º **não será onerado** quando o crédito se destinar a: I. decorrentes de sentenças judiciais, inclusive aquelas consideradas de pequeno valor nos termos da legislação vigente, cuja suplementação poderá ocorrer até o limite dos valores sentenciados; II. com serviços da dívida (juros e amortização da dívida), cuja suplementação poderá ocorrer até o limite das respectivas inscrições; III. incorporar os saldos financeiros, apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.



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

(20%), ²¹ que deu azo à caracterização da falha **A2. Abertura de créditos adicionais sem autorização Legislativa.**

46. Como agravante a essa situação, verificou-se, a partir de uma amostra selecionada, a publicação de Decretos **sem a devida exposição de justificativa para abertura de créditos adicionais**, bem como a ocorrência de **justificativas vagas e genéricas**, motivo pelo qual restou consignado outro achado, descrito como **“Abertura dos créditos adicionais sem justificativa ou com justificativa genérica (A12)”**, em contrariedade ao disposto no art. 43 da Lei 4320/64 .

47. Em sua defesa, o gestor apresentou justificativas para os achados de auditoria referentes à abertura de créditos adicionais.

48. No que tange ao achado A2, sobre a abertura de créditos sem a devida autorização legislativa, a defesa alega que a medida foi tomada em um contexto de urgência, no último mês de mandato. Argumenta que recursos de "emendas Pix", já creditados, eram destinados ao custeio de serviços médicos essenciais e que havia um risco iminente de descontinuidade na prestação de saúde, o que ofenderia os princípios constitucionais da continuidade do serviço público e da proteção à saúde.

49. O gestor afirma ter tentado regularizar a situação ao convocar uma sessão extraordinária da Câmara Municipal para apreciar o Projeto de Lei n. 3259/2024, mas a deliberação não se consumou a tempo devido à proximidade do recesso legislativo e do término do mandato. Sustenta, ainda, que a urgência e o relevante interesse público autorizariam a medida excepcional, com posterior submissão ao Legislativo. Contudo, de forma contraditória, anexa o parecer jurídico para fundamentar sua tese — emitido pelo Procurador Geral do

21

Tabela. Avaliação da abertura de crédito suplementar com fundamento na LOA

Descrição	Valor	Percentual (%)
Dotação inicial (LOA) (a)	636.418.822,94	100,00
Limite créditos adicionais suplementares autorizado na LOA ⁴ (b)	127.283.764,59	20,00
Créditos adicionais suplementares abertos com autorização da LOA ⁵ (c)	263.464.116,58	41,40
Créditos adicionais suplementares abertos com autorização da LOA ⁶ (d)	134.820.303,74	21,18
Créditos adicionais suplementares abertos para fins de apuração (e = c-d)	128.643.812,84	20,21

Situação

Não conformidade

Fonte: Demonstrativo das alterações orçamentárias (ID 1756942); Lei Orçamentária Anual n. 3.691/2023.



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

Município sobre o referido projeto de lei — no qual opinou pela inadmissibilidade e recusa da proposta.

50. Quanto ao achado A12, referente à apresentação de justificativas genéricas, o responsável sustenta que a própria auditoria, ao utilizar os termos "sem justificativa" e, alternativamente, "com justificativa genérica", implicitamente admite a existência de alguma fundamentação. Para corroborar sua posição, o gestor colacionou trechos de diversos decretos (nº 1444/2024, 3635/2024, entre outros), os quais indicam as fontes de recursos para a cobertura dos créditos, como anulação de dotações, superávit financeiro e excesso de arrecadação, em conformidade com o art. 43 da Lei nº 4.320/64. Dessa forma, requereu que tais decretos fossem considerados como prova de que as devidas justificativas para a abertura dos créditos foram fornecidas.

51. Em sede de análise de justificativas, a Equipe de Instrução, acerca do achado A2, que trata da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa, observou que os argumentos eram frágeis e documentalmente desamparados. Primeiramente, a alegação de que os recursos eram oriundos de uma "emenda Pix" não foi acompanhada de qualquer documento comprobatório. Ademais, o inteiro teor do Projeto de Lei n. 3259/2024, que supostamente autorizaria o crédito, não foi anexado, o que prejudicou a análise sobre a urgência e a finalidade dos recursos. A ausência de provas impediu a verificação da correlação entre a alegada urgência e a totalidade das alterações orçamentárias realizadas, visto que outros créditos foram abertos após a tentativa de aprovação legislativa.

52. Sobre o argumento central da defesa, de que a urgência e o relevante interesse público dispensariam a autorização legislativa, a Equipe de Instrução aduziu que não encontra respaldo na Lei n. 4.320/1964.

53. Nesse sentido, afirma que o artigo 42 do referido diploma é taxativo ao exigir autorização por lei para a abertura de créditos suplementares, não comportando exceções. A dispensa de autorização prévia é prerrogativa exclusiva dos créditos extraordinários (art. 44), modalidade distinta daquela utilizada pelo gestor.

54. Observa que, de forma contundente, a própria Procuradoria do Município, em parecer anexado pelo defendente, opinou pela inadmissibilidade do projeto de lei, esvaziando por completo a tese de que a administração agia sob o manto da legalidade e da boa-fé. Assim,



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

diante da ausência de provas e da flagrante contrariedade à legislação orçamentária, a manutenção do achado é medida que se impõe.

55. No que tange ao achado A12, referente à ausência ou generalidade das justificativas para a abertura de créditos, a Equipe de Instrução aponta que o gestor confundiu a indicação da "fonte de recursos" com a "justificativa" do ato. Observa que os trechos dos decretos colacionados pela defesa apenas indicam a origem dos valores que cobririam as despesas, como anulação de dotação ou superávit financeiro, cumprindo uma formalidade legal. Contudo, não apresentam a motivação fática e de interesse público que fundamentou a necessidade da abertura de tais créditos.

56. Conforme bem apontado pela equipe técnica, as justificativas devem constar dos processos administrativos que originaram as despesas, os quais foram devidamente analisados durante a fiscalização *in loco* e se mostraram insuficientes. Portanto, a argumentação apresentada não foi capaz de elidir a irregularidade, devendo, no entendimento da equipe técnica, o achado ser integralmente mantido.

57. Com efeito, o Ministério Público de Contas, após análise dos elementos constantes nos autos, anui integralmente a permanência dos achados, reconhecendo que a abertura de créditos suplementares em percentual superior ao limite autorizado pela Lei Orçamentária, bem como a ausência ou insuficiência de justificativas nos decretos publicados, configuram afrontas diretas à Lei 4.320/64.

58. Para além disso, a falha representa uma clara violação ao sistema de freios e contrapesos. O ato de legislar sobre o orçamento é competência exclusiva do Poder Legislativo, e a sua inobservância pelo Executivo, em desrespeito ao art. 167, V, da Constituição, corrompe o equilíbrio essencial entre os Poderes. A gravidade da falha é amplificada pela ausência de justificativas adequadas nos decretos de crédito adicional, o que impede o controle e a transparência, em afronta ao art. 43 da Lei nº 4.320/64.

59. Por essas razões, o Ministério Público de Contas acolhe integralmente o achado, opinando pela manutenção da irregularidade nos seguintes termos:

IRREGULARIDADE

Afronta ao disposto nos arts. 167, II e V, da Constituição Federal/88, arts. 7º, I, 41 e 42 da Lei nº 4.320/64 e art. 8º Lei Municipal n. 3.691/2023 (Lei Orçamentária Anual de 2024), em razão da abertura de créditos suplementares, sem prévia autorização



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

legislativa, vez que o percentual de alterações orçamentárias previamente autorizadas na própria LOA que poderia ser até o limite de 20% do montante orçamentário inicial, alcançou o valor de R\$ 128.643.812,84, equivalente a 20,21%;
Abertura dos créditos adicionais sem justificativa ou com justificativa genérica em desacordo como o disposto no art. 165, § 8º e art. 167, V, da Constituição Federal e arts. 42 a 46 da Lei 4320/64.

60. Quanto ao **resultado orçamentário**, extrai-se do Balanço Orçamentário²² que a receita efetivamente arrecadada foi de R\$ **614.821.860,11** e as despesas empenhadas foram de R\$ **602.593.298,88**, o que representou um **superávit orçamentário de R\$ 12.228.561,23**, que comparado ao resultado, também superavitário, obtido no exercício de 2023 (R\$ 17.967.459,17), apresentou substancial regressão no presente exercício.

61. Acerca do cumprimento das **metas definidas na LDO para os Resultados Primário e Nominal** a avaliação técnica demonstrou o **descumprimento de ambos indicadores**, que estabelecem objetivos para as contas públicas, visando o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade financeira do Município

62. Nesse sentido, extrai-se da Tabela. *Resultado Primário – metodologia "acima da linha" sem RPPS*²³ que a meta de resultado primário foi estabelecida em **R\$ 13.495.477,44**, enquanto o resultado obtido entre as receitas e despesas primárias²⁴ é superavitário em **R\$ - 85.148.485,06**, demonstrando que **a meta fiscal de resultado primário não foi alcançada**, apresentando um desempenho inferior ao previsto.

63. Nessa esteira, depreende-se da tabela *Resultado Nominal - metodologia "abaixo da linha" sem RPPS*^{25,26} que o Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei n. 3.663/2023) previu meta de R\$ 5.500.078,48, para o resultado nominal, sendo observado, que ocorreu do exercício de 2023 para o exercício de 2024, uma variação negativa da Dívida Consolidada Líquida em **R\$ - 71.842.188,67**.

²² Balanço Orçamentário Consolidado (ID 1745401, desconsiderando as contas intraorçamentárias).

²³ Fl. 39 do ID 1848351.

²⁴ Exceto fontes do RPPS.

²⁵ Fl. 39 do ID 1848351.

²⁶ A metodologia de apuração "abaixo da linha" (ou por variação do estoque) é a mais comum para o resultado nominal. Nela, não se faz o confronto direto das receitas e despesas (que seria "acima da linha"), mas sim apura a variação da dívida consolidada líquida.



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

64. Sobre esse fato, a Equipe Técnica registrou as seguintes irregularidades no relatório preliminar²⁷: *A1. Não atingimento das metas do resultado primário e nominal definidas na LDO*”.

65. Em defesa²⁸, o responsável pontuou resumidamente que o Poder Executivo adotou providências formais e tempestivas, encaminhando à Câmara Municipal o Projeto de Lei visando à revisão das metas fiscais previstas na LDO, sendo que não foi aprovado pelo legislativo. Além disso, argumentou que, apesar do descompasso entre as metas e os resultados, o município apresentou solidez fiscal, e saúde financeira.

66. Por sua vez, a Equipe Técnica no relatório de análise de justificativas²⁹ rebateu os argumentos registrando que, apesar dos esclarecimentos, não foram juntados documentos hábeis a comprovar o referido Projeto de Lei, bem como a não aprovação pelo Legislativo. Além disso, apontou para o fato de que o próprio Controle Interno relatou “*a ausência de ações concretas para a contenção de gastos demonstra uma falha na gestão financeira, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige que medidas corretivas sejam implementadas quando as metas fiscais não são atingidas*”³⁰.

67. De fato, o descompasso entre as metas e resultados fiscais originam-se no processo de planejamento (estimativa, definição de metas, monitoramento e ajustes), o que denota que, no caso, durante a execução do orçamento o planejamento e ajustes necessários para evitá-lo não foram suficientemente rigorosos ou ágeis para ajustar as premissas iniciais que foram alteradas. Ademais, as alegações sem as devidas comprovações não se sustentam.

68. Deveras, as metas fiscais estabelecem objetivos para as contas públicas, visando o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade financeira do Município, sendo obrigatório o acompanhamento tempestivo dos resultados a cada bimestre, possibilitando ajustes dinâmicos às flutuações que ocorrerem, e garantindo que as previsões registradas na LDO se concretizem.

69. A propósito, a gravidade no descumprimento das metas fiscais encontra-se materializada na Resolução n. 353/2021-TCERO³¹, que assim expressa:

²⁷ ID 1774817

²⁸ ID 1812901

²⁹ ID 1848345

³⁰ ID 1745416

³¹ Altera a Resolução n. 278/2019/TCE-RO, a fim de amoldar os seus dispositivos ao novel entendimento do c. Tribunal Pleno desta Corte, por força do item V do Acórdão APL TC 00162/21, processo (PCe) n. 1630/20.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 2º A opinião sobre a execução dos orçamentos, a gestão dos recursos públicos e o desempenho das políticas públicas **poderá ser desfavorável quando houver:**

[...]

V - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto a:

[...]

b) **atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias** (Grifou-se)

70. Dessa feita, ratifica-se a permanência da infringência ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei n. 3.663/2023) c/c o art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000, em face do não atingimento das metas de resultado primário e da meta de resultado nominal.

71. Finalmente, sobre o resultado financeiro do exercício de 2024, coincidente com o último ano do mandato (2021-2024), foi verificado se houve o cumprimento das disposições dos artigos 1º, §1º³², e 42³³ da LRF, que preconizam, respectivamente, o equilíbrio das contas, com base na premissa de que os recursos não vinculados (fonte livre) sejam suficientes para cobertura de eventuais fontes de recurso vinculadas deficitárias após a inscrição dos Restos a Pagar, e, por se tratar do último exercício do mandato, veda a assunção de obrigações sem respaldo financeiro para serem pagas no exercício seguinte (2025)³⁴.

72. A análise por fonte do *Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar*³⁵, revelou que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2024. Assim à luz da tabela *Memória de cálculo apuração das disponibilidades por fonte agregada*³⁶ elaborada pela Equipe de Instrução, constata-se que o Município, ao final do exercício apresentou saldo positivo de R\$ 8.942.370,93. Destaca-se ainda que os testes não revelaram fontes vinculadas deficitárias.

³² Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

³³ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. [\(Vide Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)

³⁴ Primeiro ano do mandato 2025-2028.

³⁵ ID 1745407

³⁶ Fls. 28 do ID 1848351.



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

73. Por fim, considerando que o exercício fiscal de 2024, ora analisado, coincide com o término do mandato (2021-2024), a análise do resultado financeiro assume caráter mandatário em face da vedação prescrita no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

74. Embora os artigos 1º e 42 da LRF tratem da análise do equilíbrio financeiro, há distinção entre eles. Enquanto o primeiro dispositivo estabelece uma norma geral e principiológica, aplicável a todo o mandato e focada na manutenção do equilíbrio geral das contas públicas, cujo descumprimento, dentre outras consequências, vem sendo a principal razão para a emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas de governo no âmbito dessa Corte de Contas, o segundo dispositivo impõe uma regra específica e objetiva, com vigência restrita aos últimos oito meses da gestão, que veda estritamente a criação de dívidas de curto prazo sem a correspondente disponibilidade de caixa, sob pena da emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas e de que a conduta sendo tipificada como crime, por representar um dos mais graves atentados à gestão pública responsável, pois representa um ataque à continuidade administrativa, ao planejamento orçamentário e à garantia da transição republicana.

75. Como se nota, o artigo 42 da LRF tutela um princípio basilar da gestão fiscal responsável: a proteção do planejamento orçamentário e da higidez financeira da administração vindoura, coibindo a assunção de obrigações nos derradeiros meses de mandato sem a correspondente disponibilidade de caixa³⁷.

76. Nesse sentido, considerando-se a inexistência de fontes deficitárias, concluiu-se que não foram realizadas despesas sem disponibilidade de caixa em período vedado pela LRF. Ou seja, findou configurado que o resultado financeiro do exercício de 2024 foi superavitário, levando à conclusão de que **não foram contraídas obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato que não poderiam ser cumpridas integralmente, ou que teriam**

³⁷ Caso constatada a insuficiência financeira por fonte no exercício, em descumprimento ao artigo 1º, §1º da LRF, tornar-se-ia imperativa a verificação cronológica dos empenhos das obrigações a descoberto, vinculadas às fontes deficitárias, com o fito de aferir se a assunção de tais compromissos ocorreu **nos dois últimos quadrimestres**, em estrita observância ao art.42 da LRF, cujo descumprimento configura uma falha de natureza insanável, que macula a gestão como um todo, portanto, grave o suficiente para fundamentar a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas anuais do gestor perante o respectivo Tribunal de Contas.



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

parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF).

77. Nada obstante o resultado financeiro superavitário e o cumprimento do artigo 42 da LRF indicarem para a saúde financeira do Município, passa-se à análise da **realização de despesas sem prévio empenho e da anulação irregular de empenho**, eis que tais achados, da forma que foram descritos pela Equipe de Instrução, revestem-se de extrema relevância para a apreciação das contas, sobretudo, porque se apresentam como fatores que fragilizam e podem infirmar os resultados alcançados, eis que a subestimação das obrigações do ente, pode ocultar a realidade fiscal do Município.

78. Com vistas a atender ao disposto nos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal, 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, e 60 e 61 da Lei nº 4.320/64, o Corpo Técnico realizou procedimentos para verificar a conformidade da execução orçamentária e financeira do Município de Ji-Paraná.

79. Esses dispositivos estabelecem regras fundamentais para a gestão fiscal: a vedação à realização de despesas sem prévia autorização orçamentária, a obrigação de manter registros contábeis que evidenciem a situação patrimonial e financeira, e a exigência de que nenhuma despesa seja realizada sem prévio empenho, sendo a liquidação vinculada à comprovação da entrega do bem ou da prestação do serviço.

80. A análise dos procedimentos realizados evidenciou a ocorrência de reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e de reconhecimento de dívida, situações que revelam falhas no planejamento e na execução orçamentária.

81. Em termos práticos, foram identificados casos em que serviços foram prestados ou bens entregues em exercícios anteriores, sem que houvesse empenho ou pagamento no momento adequado, exigindo registro posterior como DEA.

82. Demais disso, também foi selecionada uma amostra 31 empenhos para análise detalhada, representando um montante de R\$ 45.555.600,21, com o objetivo de verificar a conformidade da anulação dos empenhos.

83. Nesse sentido, restaram evidenciadas as seguintes situações: *“Anulação de empenhos cujas documentações evidenciavam **despesas liquidadas** no valor total de R\$ 26.926.914,22, inclusive com pagamentos realizados ao fornecedor/prestador de serviço, com a justificativa*



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

genérica (sem fundamentação técnica e jurídica)”, bem como “Anulação de empenho sem a apresentação de justificativa formal por parte do servidor responsável, e de documento que comprovasse a autorização expressa da autoridade competente para o ato, nos autos dos respectivos processos administrativos, bem como de despesas cujas documentações evidenciavam ser despesas liquidadas, no montante de R\$ 1.749.818,46”.

84. Importa destacar, que conforme suscitado na análise inicial, tendo em vista tratar-se de **exame amostral**, *“a anulação indevida de empenhos **pode ser bem maior**, pois consta da relação de empenhos anulados (ID 1762361) grande quantidade de anulação com a descrição genérica”,* como por exemplo: *“Reclassificação da despesa para fins de Ajuste Contábil quanto as Fontes de Recursos apurados nesta data”.*

85. Quanto ao primeiro apontamento, consistente na realização de despesas sem prévio empenho, a defesa sustenta que tais procedimentos não configuram ilegalidade, mas sim ajustes contábeis previstos no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e no MCASP, necessários para assegurar a fidedignidade das demonstrações financeiras. Argumenta ainda que parte da despesa foi empenhada e paga, e que o saldo foi registrado como dívida, em conformidade com normas municipais, contrapondo-se a qualquer indício de má-fé.

86. No tocante ao segundo registro, referente à anulação irregular de empenho, a defesa afirma que as anulações ocorreram dentro da legalidade, fundamentadas no art. 35 da Lei nº 4.320/64 e no Decreto Municipal nº 5.177/2024, e foram motivadas por fatos supervenientes, como a decisão do STF na ADPF 854/DF que suspendeu pagamentos de emendas parlamentares. Sustenta que os cancelamentos tiveram caráter retificador, sem prejuízo ao erário, e que muitos empenhos foram reemitidos posteriormente para correta alocação dos recursos.

87. Ao analisar os esclarecimentos apresentados, a equipe de instrução, no primeiro caso, destacou tratar-se de defesa de natureza predominantemente conceitual, sustentando que o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores encontra respaldo legal e jurisprudencial. Contudo, **não foram anexados aos autos documentos que comprovassem, de forma objetiva, a conformidade desses registros com as normas aplicáveis à contabilidade pública.**



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

88. Paralelamente, acerca dos empenhos anulados, embora o gestor tenha fundamentado sua defesa fazendo menção à decisão do Ministro Flávio Dino, proferido nos autos da ADPF 854/DF, que determinou a suspensão imediata do pagamento de emendas parlamentares e teria exigido ajustes orçamentários e financeiros para adequação dos recursos disponíveis, verificou-se, na prática, que os empenhos selecionados foram anulados por razões diversas, acompanhadas de justificativas genéricas e sem embasamento técnico ou jurídico, como: *“realizar correções das notas de empenhos referentes a classificação contábil”*, *“reajustar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato”* e *“trocar a fonte de recursos”*, motivo pelo qual, não foi possível estabelecer relação entre os argumentos apresentados pelo responsável e os atos de anulação, pois não há registro nos processos da motivação legal que autorizasse tais medidas, **tampouco foram juntados documentos que comprovassem a narrativa exposta na defesa**

89. Desta feita, impende frisar que a ocorrência de anulação irregular de empenhos e a realização de despesas sem prévio empenho **representam graves falhas na execução orçamentária, pois comprometem a transparência, a fidedignidade das demonstrações contábeis e a observância aos princípios da legalidade e do equilíbrio fiscal**. Tais práticas fragilizam os controles internos e podem induzir à manipulação dos resultados financeiros, afetando a correta avaliação da situação fiscal do ente.

90. Ademais, o Ministério Público de Contas entende que a situação é tão relevante que enseja a reprovação das contas, ainda que haja disponibilidade de caixa.

91. Vejamos o porquê.

92. A conduta de anular empenhos de despesas que já tiveram seu objeto entregue ou serviço prestado, ou que já constituem uma obrigação líquida e certa, é uma irregularidade grave que atenta contra pilares fundamentais da contabilidade e das finanças públicas brasileiras.

93. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) considera a transparência da gestão fiscal a um de seus pilares. O cancelamento irregular de empenhos, vai na contramão desse princípio, pois impede que a informação contábil e orçamentária seja clara, precisa e acessível, dificultando o controle social e a fiscalização.



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

94. A anulação de empenho após a prestação do serviço ou entrega do bem, seguida pelo empenho no exercício seguinte, em muitos casos, resulta na execução de despesa sem o prévio e devido empenho no exercício em que a obrigação foi, de fato, constituída.

95. Analogicamente, situação que recorrentemente é apontada pelo Tribunal de Contas nas análises das prestações de contas, nos seguintes termos:

A realização, portanto, de qualquer despesa pela Administração Pública sem o seu prévio empenhamento, constitui afronta à legislação vigente, porquanto desconfigura todo o planejamento público realizado, instrumento tão caro e imprescindível para uma boa e responsável gestão da atividade administrativo-financeira estatal. Esse cenário traz como consequência o descontrole orçamentário, financeiro e, também, patrimonial, haja vista que uma vez não empenhada, a Administração Pública não tem “conhecimento” da existência da despesa, fato que redundando no comprometimento do controle sobre os compromissos assumidos (passivos) e deságua nas demonstrações contábeis com apresentação não fidedigna dos resultados patrimonial e orçamentário do exercício. (Acórdão APL-TC 00037/23, referente ao processo 01888/20)

96. Desse modo, na opinião do *Parquet* de Contas, o cancelamento de empenho representa uma grave violação ao princípio da legalidade (art. 37 da Constituição Federal) e à própria essência do processo orçamentário (Art. 60 da Lei 4.320/64), além de ferir o regime de competência (art. 35 da Lei 4.320/64), além disso, omite a real situação financeira do município.

97. Neste ponto, enfatiza-se que a Equipe Técnica realizou o procedimento atinente aos cancelamentos, utilizando-se da técnica de amostragem, em que foram selecionados parte dos cancelamentos, ou seja, além dos cancelamentos examinados pelo Corpo Técnico, ainda restou outra parte, **muito maior** segundo afirma o Corpo Instrutivo, para os quais não foram realizados exames.

98. Por conseguinte, com a devida vênia à opinião da Equipe Técnica, mostra-se temerário afirmar sobre a suficiência para a cobertura dos passivos financeiros assumidos até 31.12.2024, quando se está a considerar o exame do montante parcial cancelado (abrangido pela amostra) na avaliação da disponibilidade de caixa para cobertura das obrigações financeiras por fonte de recursos, uma vez que os elementos dos autos apontam que foram realizados vários cancelamentos indevidos, cujo total é desconhecido.

99. Como se verifica, a prática de cancelar empenhos indevidamente altera significativamente o **resultado financeiro do exercício**, falha que, por excelência, tem ensejado o maior número de parecer prévio desfavorável pela Egrégia Corte de Contas.



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

Considere-se ainda que, o cenário de obscuridade quanto ao real resultado financeiro, pode estar associado ao descumprimento do art. 42 da LRF.

100. Assim, o Ministério Público de Contas ratifica a manutenção das irregularidades caracterizadas pelo Corpo Técnico, considerando que, no contexto em que foram perpetradas, ensejam a emissão de parecer pela reprovação das contas.

Da despesa com pessoal

101. No que tange à rubrica de despesas com pessoal, a conclusão exarada no relatório técnico conclusivo cinge-se, estritamente, à aferição da observância ao limite de gastos estabelecido nos artigos 20, inciso III, e 23 da Lei Complementar nº 101/2000, tendo por fundamento exclusivo os dados declarados pelo próprio ente gestor por intermédio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)³⁸.

102. Sob o aspecto avaliado nos autos, em conformidade com o estabelecido no art. 169 da Constituição Federal c/c art. 20, III, 'b', da LRF, a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal não pode ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo apurado que o Município de Ji-Paraná, no exercício de 2024, gastou o total de **R\$ 244.832.140,33**, o que corresponde **50,52%** da RCL (R\$ 484.605.168,99) e, portanto, **acima do limite de alerta**³⁹.

103. Cumpre assinalar que no âmbito do relatório preliminar foi identificado que o Município efetuou pagamento de serviços terceirizados classificados como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, sendo que, conforme o §1º do art. 18 da LRF e o MDF (14ª edição, item 04.01.02.01), tais despesas devem ser computadas no cálculo da despesa com pessoal.

104. Apesar das justificativas apresentadas, o corpo técnico concluiu que não foram suficientes para descaracterizar ou corrigir a irregularidade apontada. Dessa forma, o valor

³⁸ Cumpre salientar que o escopo das auditorias realizadas pela Corte de Contas não contemplou a execução de testes substantivos destinados à validação da fidedignidade e exatidão dos valores lançados.

³⁹ 48,60% da RCL (90% do limite legal).



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

mencionado de **R\$ 244.832.140,33**, que engloba⁴⁰ o ajuste de despesa com pessoal terceirizado (R\$ 22.445.955,34), no valor de R\$ 22.445.955,34, deve ser mantido.

105. Nesse sentido, a equipe de instrução fez constar a seguinte irregularidade e determinação, com a qual o Ministério Público de Contas expressa concordância:

IRREGULARIDADE

Descumprimento ao prescrito no §1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, em razão da não contabilização de despesas com terceirização de mão de obra (R\$22.445.955,34), como despesa com pessoal.

106. A propósito, a falha em tela também foi percebida no exercício de 2023⁴¹, o que poderia levar à caracterização de descumprimento de determinação. Contudo, o corpo técnico, considerando que o alerta só foi dado em janeiro de 2025, postergou a análise para esse exercício. Com efeito, o Acórdão APL-TC 00253/24 foi prolatado em 16/12/2024, tendo como data de publicação 07/01/2025, desta feita, a análise do cumprimento deve ficar postergada para a prestação de contas do exercício de 2025.

107. Além disso, considerando tratar-se das contas de 2024, a regra de fim de mandato, disposta no artigo 21, II, da LRF, que proíbe o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem o término do mandato do Chefe do Poder Executivo, foi avaliada pela Equipe Técnica.

108. Depreende-se da tabela *Avaliação do Aumento da despesa com pessoal entre os semestres de 2024*,⁴² que ocorreu uma **evolução nominal** das despesas do primeiro (R\$ 208.156.678,00) para o segundo semestre de 2024 (R\$ 222.386.184,99), no total de R\$ 14.229.506,99. Ocorre que, considerando o aumento no montante da Receita Corrente Líquida

40

Descrição - Art.20, III, "b", art. 22, parágrafo único, da LRF	Valor (R\$)	Percentual (%)
2.3. Ajuste de despesa com pessoal terceirizado não computado no cálculo do limite	22.445.955,34	4,63%
2.4. Despesa recalculada do Poder Executivo	244.832.140,33	50,52%
Avaliação (Se 2<=48,6%, conformidade)		Alerta

Fonte: Sistema de Informações contábeis e Fiscais do Setor Público – Siconfi e Documentação de auditoria da fiscalização *in loco*.

⁴¹ Processo 01202/24 - APL-TC 00253/24, item VII – Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Ji-Paraná que adote as providências necessárias para incluir na categoria 3.3.90.34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização), ou seja, no cálculo das despesas com pessoal, as despesas relativas à terceirização de serviços que se superpõem às atribuições dos cargos previstos na legislação municipal que não foram extintos ou colocados em extinção. Essa medida visa assegurar a correta apuração e evidenciação dos limites estabelecidos nos artigos 20 e 22 da Lei Complementar n. 101/2000.

⁴² Fl. 38 do ID 1848351.



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

verificado entre o mesmo período, houve um **decréscimo percentual de aproximadamente 0,49%** do primeiro (51,01%) para o segundo semestre de 2024 (50,52%).

109. Complementarmente, como parte desse exame da regra de fim de mandato, a Equipe Técnica realizou uma análise por amostragem dos atos normativos expedidos durante os 180 dias que antecederam o fim do mandato do Chefe do Poder Executivo (período de 2021–2024), não sendo identificado “*nenhum ato do Poder Executivo que pudessem gerar aumento dos gastos com pessoal no referido período*”.

110. Nesse sentido, ante o exposto, o Ministério Público de Contas entende que não foram identificados atos do Poder Executivo que pudessem gerar aumento dos gastos com pessoal no referido período, motivo pelo qual pode-se concluir que houve **conformidade da gestão com o artigo 21, da Lei Complementar nº 101/2000**.

Receita da Dívida Ativa

111. Conforme evidenciado no quadro comparativo que introduz esta análise, no exercício de 2024 foi arrecadado o montante de R\$ **8.461.833,68**, referente à Dívida Ativa do Município, tributária e não tributária, o que representou **1,74%** do valor do estoque (**R\$ 486.520.949,72**), verificado no final do exercício anterior.

112. Comparativamente, a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa do Município de Ji-Paraná apresentou regressão entre os exercícios de 2023 e 2024. Em termos percentuais de efetividade, houve um decréscimo de 2,04% em 2023 para 1,74% em 2024, ao mesmo tempo em que, em valores nominais, a arrecadação registrou uma queda do exercício anterior para o ora analisado (de R\$ 9.559.609,99 para R\$ 8.461.833,68).

113. Contudo, sobre o critério de avaliação da efetividade da arrecadação da dívida ativa, o Tribunal de Contas definiu, mediante o **Acórdão APL-TC 00159/24**, referente ao processo n. 01204/24, sob relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto, que a avaliação sobre a efetividade da arrecadação da dívida ativa deve considerar as medidas de governança e gestão implementadas pela Administração para a arrecadação desses créditos, e não, isoladamente, o percentual da arrecadação frente ao estoque da dívida ativa.

114. Tal evolução no entendimento do Tribunal de Contas já foi objeto de recomendação específica ao então Prefeito do Município de Ji-Paraná quando do julgamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

das contas do exercício de 2023, conforme se verifica no item V do Acórdão APL-TC 00253/24 referente ao processo 01202/24, o que torna despicienda nova recomendação no mesmo sentido, sendo oportuno, todavia, registrar nesta oportunidade o teor das recomendações já exaradas:

V – Recomendar ao atual Prefeito do Município de Ji-Paraná, ou a quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo, que adote medidas para promover a melhoria contínua na gestão da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, com vistas assegurar maior eficiência e transparência na administração desses créditos. Para tanto, sugere-se a consideração dos seguintes critérios: a) a adoção de tentativa de conciliação ou de outras soluções de caráter administrativo, inclusive com a instituição de mesas permanentes de negociação fiscal (por exemplo, câmaras de conciliação), como medidas prévias à judicialização; b) a implementação de métodos eficazes para a cobrança administrativa da dívida, adotando-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da constituição definitiva do crédito, para inscrição em dívida ativa, e a execução extrajudicial da CDA; c) a necessidade de toda a comunicação extrajudicial endereçada ao contribuinte estar acompanhada de guia para pagamento de débito, integral e/ou parcelado, e, na hipótese de parcelamento, com instruções precisas para a sua formalização tais como: e-mail, nome do responsável pela setorial, número de telefone/WhatsApp, endereço físico, link para acesso ao sítio eletrônico, etc. Ainda visando facilitar a quitação da dívida e promover a universalização e acessibilidade aos meios de pagamento, é positiva a disponibilização de outras formas para tanto, como o PIX e o cartão de crédito; d) a inscrição da dívida em órgãos de proteção ao crédito, como alternativa de protesto, seja realizada antes do ajuizamento da execução fiscal; e) a fixação de valor mínimo para legitimar o ajuizamento de ação de execução fiscal (alçada), o qual deve ser, na forma exigida pela decisão do STF no Tema 1.184, precedido de tentativas de conciliação ou outras soluções administrativas visando à quitação da dívida, ou, ainda, de protesto em cartório da CDA. A referida definição deve considerar a realidade socioeconômica de cada ente, a natureza do crédito tributário e não-tributário e o custo unitário do processo de execução fiscal, bem como a aplicação da correção monetária para a atualização do valor em cada exercício, podendo, para tanto, ser utilizados como parâmetro estudos realizados por instituições de credibilidade reconhecida; f) a avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de se requerer a suspensão da ação de execução fiscal em trâmite, para fins de adoção das medidas descritas no item 2 da Decisão proferida pelo STF no Tema 1.184; g) o ajuizamento da execução fiscal seja realizado, preferencialmente, no mesmo exercício financeiro em que preenchidas todas as condições à judicialização. No caso de impossibilidade, a providência deverá ocorrer no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias h) a facilitação na gestão e cobrança dos créditos com a inscrição na CDA de uma única dívida para cada devedor, evitando-se com isso eventual nulidade; i) o agrupamento, sempre que possível, das certidões de dívida ativa contra o mesmo devedor na mesma execução fiscal, promovendo a eficiência e reduzindo os custos processuais; j) a atualização e compatibilização das bases de dados (ou cadastrais) dos contribuintes e dos respectivos imóveis e/ou estabelecimentos; e k) a implementação de sistemas informatizados de gestão da dívida ativa permite um melhor controle e monitoramento dos créditos, além de facilitar a comunicação com os devedores e a adoção de medidas de cobrança.

115. Consigna-se, também, a existência do **processo n. 1267/2024**, no qual o Tribunal de Contas realizou **levantamento sobre as Administrações Tributárias Municipais**, cujo



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

resultado sintetizado consta em ficha⁴³ que instrui estes autos, anotando-se que foi considerado “**insuficiente**” o estágio de maturidade da administração tributária do Município de Ji-Paraná.

116. Daquele levantamento, destacam-se os componentes avaliados cujos estágios de maturidade foram considerados **críticos**, sendo que todos se ligam, indissociavelmente, à governança e gestão municipal. São eles: ‘Gestão orçamentária-financeira’ e ‘Gestão de tecnologia da informação’.

117. Tendo em vista, portanto, a amplitude daquele levantamento e a ausência de instrução específica deste objeto nestes autos de prestação de contas, entende-se que, nesse momento processual, é pertinente que a determinação de adoção de medidas corretivas ocorra naqueles autos, pois, conforme indicação da Unidade Técnica há proposta de encaminhamento para a elaboração de plano de ação para o saneamento das fragilidades e riscos identificados.

Aplicação de recursos na educação: Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE e FUNDEB

118. O art. 212 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de aplicação do índice de 25% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, sendo apurado que, no exercício de 2024, o Município de Ji-Paraná aplicou o total de R\$ 76.479.085,31, o que corresponde a **26,30%** da receita de impostos e transferências (R\$ 290.813.886,96), cumprindo o percentual de aplicação mínima estabelecido na Constituição Federal (25%).

119. Por sua vez, quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), decorrente do art. 212-A da Carta magna, estabeleceu-se em regulamento (Lei n. 14.113/2020, art. 26) que no mínimo 70% dos recursos anuais do Fundo devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, tendo sido verificado que no exercício de 2024 o Município de Ji-Paraná aplicou o valor de R\$ 65.431.137,08, que corresponde a **88,54%** do total da receita do FUNDEB (R\$ **74.879.854,10**), cumprindo com a aplicação mínima de recursos exigida (70%).

⁴³ ID 1712091, referente ao processo n. 1267/2024



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

120. Verificou-se ainda que o Município aplicou em *Outras despesas do FUNDEB* (máximo de 30%), o valor de R\$ **7.525.762,83**, equivalente a **10,05%** do total dos recursos, o que levou a aplicação total (70% e 30%) do exercício ao total de R\$ **72.956.899,91**, correspondente a **97,43%** dos recursos, pelo que se constata que o entesouramento (recursos não aplicados no exercício) fez o valor de R\$ **1.922.954,19** (2,57%), revelando que **também foi observado** o limite máximo permitido de 10%, conforme art. 25, §3º, da Lei 14.113/2020 c/c artigo 18 da IN n. 77/TCERO/2021.

121. Quanto à **gestão dos recursos do FUNDEB**, registra-se que ao proceder com o procedimento de controle da disponibilidade financeira e conciliação bancária, foi verificada a **consistência** nos saldos bancários do fundo.

122. Registre-se ainda que no item '2.1.4.1.3' do relatório conclusivo, a equipe de instrução manifesta-se sobre indícios de irregularidades no Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação (Sistema Sinapse).

123. Especificamente, o apontamento reside na "*Titularidade indevida da Conta Única vinculada ao Fundeb*", "*Servidor falecido*" e "*Créditos estranhos ao Fundeb*" indicando que a gestão dos recursos do Fundo apresenta fragilidades significativas tanto na conformidade legal quanto nos controles internos. Tais indícios, evidenciam desvio das normas que regem a aplicação dos recursos, comprometendo a transparência, a rastreabilidade e a finalidade do Fundo.

124. Ante a oportunidade de apresentar justificativas, constatou-se que as justificativas apresentadas não foram consideradas adequadas, devido à ausência de comprovação, ou não foram implementadas as medidas necessárias para sanar tal apontamento, que permanece pendente de resolução no Sistema Sinapse.

125. Diante deste cenário, e com o propósito de garantir a regularidade na gestão dos recursos públicos, foi expedida a seguinte determinação à Administração Municipal, com prazo de 60 dias, para que adote as providências cabíveis, com a qual o Órgão Ministerial converge na integralidade:

Determinar à Administração Municipal que, no prazo de 60 dias, adote as providências necessárias para sanar os indícios de irregularidades identificados no Sistema Sinapse (www.tcu.gov.br/sinapse), relativos às tipologias: titularidade indevida da conta única vinculada ao Fundeb (Lei 9.394/1996, artigo 69, caput, e §5º e Lei 14.113/2020, art. 20, art. 21, caput e §7º), servidor falecido recebendo remuneração com recursos do Fundeb após a data de óbito (Lei 9.394/1996, art. 70 e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

71); e, créditos estranhos ao Fundeb realizados na Conta Única e Específica vinculada ao Fundo (Lei 14.113/2020, art. 20, art. 21, caput e §7), promovendo a apuração interna, a adoção das medidas corretivas cabíveis e o registro das justificativas e comprovações exclusivamente por meio do Sistema Sinapse; ressalta-se que a inércia na resolução dos indícios poderá ensejar a responsabilização dos agentes públicos nos termos do art. 55 da Lei Complementar nº 154, de 1996, inclusive com aplicação de multas.

126. Ademais, nos autos ora examinados⁴⁴, verifica-se que a Equipe Técnica averiguou o **descumprimento do Compromisso Interinstitucional para devolução dos recursos do Fundeb ao Governo do Estado de Rondônia**.

127. No caso de Ji-Paraná, verifica-se que, o Município aderiu ao Termo de Compromisso Interinstitucional somente em 10 de outubro de 2024, assumindo a obrigação de restituir ao Governo do Estado de Rondônia a quantia de R\$ 4.399.120,27 recebida indevidamente do Fundeb, com devolução prevista por meio de retenção no FPM em 48 parcelas mensais de R\$ 91.648,34, a iniciar em janeiro de 2025.

128. Ocorre que, quando da verificação no âmbito da Prestação de Contas do exercício de 2024, a equipe técnica constatou que até aquele momento⁴⁵ não havia sido realizada qualquer retenção do FPM destinada ao adimplemento das parcelas iniciais do acordo, tampouco havia recebido recursos de redistribuição. Soma-se a isso o fato de que “*o município não elaborou o plano de aplicação dos recursos a serem recebidos a título da redistribuição, descumprindo a cláusula sexta do Termo de Compromisso firmado e a Orientação Técnica nº 01/2019 – MPCRO*”.

129. A despeito da formalização do Termo de Compromisso, sobreveio aos autos o Ofício n. 000303/2025-GAEDUC⁴⁶, encaminhado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, informando que a Procuradoria do Município de Ji-Paraná, por meio do Parecer Jurídico n. 332/PGM/PMJP/2025⁴⁷, manifestou-se pela ilegalidade da assunção da “dívida pactuada”. Segundo a Procuradoria, o acordo firmado no último trimestre da gestão anterior não observou os princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às despesas públicas, tampouco atendeu aos requisitos legais, por ter sido contraído sem disponibilidade financeira e

⁴⁴ ID 1848351, Item 2.1.4.1.4

⁴⁵ Aplicação de questionário respondido pelo agente de gestão escolar em conjunto com a contadora do município. O questionário foi respondido em 28.04.2025. Até aquela data já deveria ter ocorrido o adimplemento de, pelo menos, três parcelas do acordo.

⁴⁶ ID 1823442

⁴⁷ ID 1823443



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

sem autorização legislativa, em afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 12, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal. Tal posicionamento, que sugere inclusive medidas de saneamento como convalidação ou anulação administrativa ou judicial, revela controvérsia relevante quanto à validade do compromisso assumido, com potencial impacto na análise das contas do exercício, especialmente no tocante à vedação de assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres do mandato.

130. Em que pese a argumentação apresentada pela Procuradoria Municipal, a unidade técnica ressalta que o adimplemento das parcelas do Termo de Compromisso **não configura assunção de dívida nos moldes ordinários da execução orçamentária**, mas sim devolução de valores indevidamente recebidos, oriundos de repasses de IPVA creditados equivocadamente na conta do ICMS dos municípios. Ademais, destaca-se que a Procuradoria Municipal participou ativamente das tratativas e reuniões que culminaram na formalização do acordo, circunstância expressamente registrada no item VII do próprio Termo de Compromisso

131. Assim, a obrigação assumida – que consiste em retenção automática pelo Banco do Brasil, e não em desembolso direto – era fato conhecido pelos gestores e deveria ter sido considerado no planejamento orçamentário e financeiro.

132. Por fim, chama a atenção ao fato de que a inércia do município em cumprir o pactuado, caso persista, poderá ensejar a adoção de medidas constitucionais para assegurar o direito à educação (art. 129, II, CF), bem como a aplicação de sanções por essa Corte (arts. 54 e 55 da LC n. 154/96). Destaca ainda que não se mostra legítima a invocação da Lei de Responsabilidade Fiscal como argumento para justificar a própria morosidade administrativa na assinatura e execução do compromisso.

133. Ora, vejamos!

134. O debate instaurado nos autos gira em torno da natureza jurídica da obrigação assumida pelo Município de Ji-Paraná no Termo de Compromisso Interinstitucional firmado em outubro de 2024. A Procuradoria Municipal sustenta que a avença configura assunção de dívida nos últimos meses do mandato, sem disponibilidade financeira e sem autorização legislativa, em afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 12, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal. Tal entendimento, se acolhido, implicaria na nulidade do pacto e na necessidade de adoção de medidas saneadoras.



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

135. Todavia, cumpre destacar que, conforme consignado pela unidade técnica, a obrigação pactuada não se enquadra como assunção de dívida típica da execução orçamentária, mas sim como **devolução de valores indevidamente recebidos pelo Município**, oriundos de repasses de IPVA creditados equivocadamente na conta do ICMS. Trata-se, portanto, de recomposição de recursos do Fundeb, cuja destinação constitucional é vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, não havendo espaço para interpretação que permita ao ente municipal se eximir do dever de restituição sob o argumento de restrições impostas pela LRF.

136. Ademais, a forma de cumprimento do compromisso – retenção automática pelo Banco do Brasil sobre repasses do FPM – não implica desembolso direto ou geração de despesa nova, mas sim ajuste financeiro decorrente de obrigação preexistente, fato que afasta a incidência do art. 42 da LRF. Soma-se a isso a participação ativa da Procuradoria Municipal nas tratativas que culminaram na formalização do acordo, circunstância que reforça a previsibilidade da obrigação e a necessidade de seu adequado planejamento.

137. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas acompanha integralmente o posicionamento da unidade técnica, **reconhecendo que a obrigação assumida pelo Município configura devolução de recursos indevidamente recebidos, e não assunção de dívida, devendo ser providenciado o cumprimento integral do Termo de Compromisso**. Assim, ratifica-se a proposição das seguintes determinações:

Determinar à Administração do município de Ji-Paraná, no prazo de 90 dias, que adote providências para a elaboração e divulgação do plano de aplicação dos recursos do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional, nos termos da Orientação Técnica n. 01/2019/MPC-RO, comprovando o cumprimento nestes autos; Determinar à Administração do Município de Ji-Paraná, no prazo de 90 (noventa) dias, que adote as providências necessárias para a operacionalização, junto ao Banco do Brasil, a fim de realizar os descontos nas receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) correspondentes às parcelas pendentes de devolução do Acordo de Compromisso Interinstitucional, destinado à restituição dos recursos do Fundeb ao Governo do Estado de Rondônia, comprovando o cumprimento nestes autos.

138. Anota-se, por fim, sobre a aplicação de recursos na Educação, que a Equipe de Instrução, em sua manifestação expressa no relatório conclusivo, ressaltou que este exame se limitou à conformidade do cumprimento dos limites mínimos (arts. 212 e 212-A da CF/88 e arts. 2º e 20 da IN n.77/21/TCERO), com base nas informações encaminhadas pela Administração via Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)



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

139. Em que pese o exame não aferir qualitativamente os gastos com Educação, o Tribunal de Contas de Rondônia tem expandido e aprofundado sua atuação para uma avaliação da *qualidade, efetividade e resultados* das políticas públicas educacionais, buscando induzir melhorias contínuas na gestão e no impacto dos recursos aplicados, como será abordado mais à frente neste parecer, no tópico *A política de alfabetização do Município*.⁴⁸

Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde

140. O art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, regulamentando o art. 198, §2º, III, da Constituição Federal, estabelece que anualmente **deverão ser aplicados em ações e serviços público de saúde o mínimo de 15% da arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 156, 158 e a alínea “b” do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

141. No caso do Município de Ji-Paraná no exercício de 2024, foi aplicado o montante de R\$ 56.219.571,05, equivalente a **19,84%** da receita-base (R\$ 283.380.949,32), **cumprindo** o percentual mínimo (15%).

142. Registra-se que no relatório preliminar foi anotada a falha referente à *Ausência de envio das informações necessárias à alimentação do Banco de Preços em Saúde – BPS (A3)*, sobre as aquisições de medicamentos e insumos de saúde, em contrariedade ao prescrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (princípio da legalidade e publicidade) e art. 106 da Resolução de Consolidação CIT n. 1, de 30 de março de 2021.

143. Com efeito, o BPS é a maior base de dados de preços públicos de itens de saúde do País e, além de promover a transparência, tem por objetivo ampliar a capacidade negociação dos gestores do Sistema Único de Saúde. Nessa senda, o envio das informações relativas às aquisições de bens e insumos de saúde ao Banco de Preços em Saúde, mantido pelo Ministério da Saúde, de natureza obrigacional, permite a integração adequada daquela base de dados, sendo relevante para auxiliar tomadas de decisões futuras, não só dos gestores do Município de Ji-Paraná, mas de outros entes que utilizam o BPS para balizamento de preços.

⁴⁸ A coexistência dessas duas abordagens sobre a educação – a conformidade fiscal, onde se analisa se a quantidade de recursos aplicados foi suficiente, e as auditorias operacionais de resultados, destinadas a avaliar os resultados efetivos dessa aplicação – reflete o processo de evolução na atuação do Tribunal de Contas nas contas de governo, que visa não apenas aferir a legalidade, mas também a eficiência e eficácia da aplicação de recursos públicos.



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

144. Dada a relevância do achado, o *Parquet* de Contas converge integralmente com o encaminhamento da Equipe Técnica pela sua manutenção e pela expedição da determinação proposta pelo Corpo Instrutivo à Administração Municipal, destacando, em acréscimo, que o Município de Ji-Paraná é uma referência dentre os demais municípios, sendo a que a ausência das informações pode prejudicar toda a região:

Determinar, à Administração do Município, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (princípio da legalidade e publicidade) e art. 106 da Resolução de Consolidação CIT n. 1, de 30 de março de 2021, que proceda à inserção, no Banco de Preços em Saúde (BPS), mantido pelo Ministério da Saúde, das informações relativas às futuras aquisições de bens medicamentos e insumos de saúde, mantendo os dados devidamente atualizados, visando orientar os processos de aquisição e coibir preços abusivos. O cumprimento da presente determinação deverá ser comprovado na prestação de contas do exercício em que ocorrer a notificação.

145. Neste ponto, da mesma forma que no tópico anterior, a Equipe de Instrução ressaltou que este exame sobre a aplicação de recursos na Saúde limitou-se à conformidade do cumprimento dos limites constitucionais mínimos (art. 198, § 2º, inciso III, da CF/88 e art. 7º da LC n. 141/2012), com base nas informações encaminhadas pela Administração via Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops).

146. Igualmente, importante pontuar que o Tribunal de Contas de Rondônia tem atuado na avaliação da *qualidade, efetividade e resultados* das políticas públicas de saúde, conforme se verá adiante, no tópico destinado a analisar *A política de atenção ao pré-natal*.

Repasso de recursos ao Poder Legislativo Municipal

147. Relativamente ao repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, avalia-se o cumprimento do limite estabelecido no art. 29-A, II, quanto ao Município de Ji-Paraná, ou seja, 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal.

148. No exercício de 2024, o repasse realizado foi de R\$ 16.105.441,86, o que corresponde ao índice **5,87%**⁴⁹ das receitas que compõem a base de cálculo (R\$ **274.204.270,64**), o que representa **cumprimento** ao mandamento constitucional (6%).

⁴⁹ Destaca-se que foi devolvido o valor de R\$ 277.100,20 pelo Poder Legislativo.



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

Gestão Previdenciária

149. Com vistas à avaliação da conformidade no recolhimento das contribuições previdenciárias ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foram conduzidos procedimentos de auditoria voltados à verificação da existência de eventuais débitos da entidade junto ao regime geral de previdência social.

150. A análise foi fundamentada nas informações constantes do Relatório de Situação Fiscal emitido pela Receita Federal do Brasil, a partir do qual constatou-se que o ente municipal se encontra **adimplente**, tendo efetuado o pagamento integral das obrigações previdenciárias devidas ao INSS.

151. Além disso a fim de verificar a observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal de 1988, foram realizados procedimentos de auditoria voltados à análise da conformidade no recolhimento das contribuições previdenciárias à Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), abrangendo tanto os valores descontados dos servidores quanto os repasses das contribuições patronais de responsabilidade do ente federativo, bem como foi examinado o resultado atuarial do RPPS, e a adoção de medidas voltadas ao equacionamento de eventual déficit atuarial identificado no exercício de 2024.

152. A partir dos exames realizados e esclarecimentos apresentados restou evidenciado que o município **cumpriu** com suas obrigações previdenciárias, incluindo o repasse das contribuições retidas dos servidores, o pagamento da contribuição patronal e o cumprimento dos parcelamentos vigentes. Constatou-se, ainda, que foram adotadas providências adequadas para o enfrentamento do déficit atuarial.

153. Por fim, registra-se que o município editou Lei Complementar n. 001/2022, promovendo a Reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em atendimento às disposições da Emenda Constitucional nº 103/2019, o que pode explicar a redução do déficit atuarial em relação aos exercícios anteriores, alcançando um déficit de R\$ 352.824.477,46.

Análise da Capacidade de Pagamento do Município

154. O relatório técnico de ID 1848351 apresenta a Capacidade de Pagamento (Capag) do Município de Ji-Paraná com base nos dados orçamentários e financeiros verificados



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

no exercício de 2024, para atender à exigência prevista no § 6º do art. 2º da Portaria n. 5.623/2022 do Ministério da Economia⁵⁰.

155. A apuração e classificação da Capag do Município e o seu registro no Parecer Prévio a ser emitido é relevante, uma vez que é necessário quando os governos regionais pleiteiam operações de crédito interno e externo com aval ou garantia da União.

156. Assim, seguindo a metodologia regulamentada pela Portaria Normativa n. 1.583/2023 do Ministério da Fazenda, a Unidade Técnica indicou que o Município de Ji-Paraná tem capacidade de pagamento calculada e classificada como “B+” (*indicador I - Endividamento 18,47% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 90,79% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez Relativa 3,30% classificação parcial “B”*), o que significa que o ente está apto a obter financiamentos para aplicação em políticas públicas com o aval da União, nos termos do art. 13, I da Portaria ME n. 1.583, de 13 de dezembro de 2023”, pelo que, opina-se, seja registrado no Parecer Prévio.⁵¹

Da ordem cronológica de pagamentos

157. A ordem cronológica de pagamentos, além de tratar-se de exigência legal⁵², reveste-se de um caráter de controles administrativos, que visam além de proporcionar transparência e imparcialidade, a segurança dos credores.

158. Nesse sentido, foram objeto de avaliação pagamentos de bens e serviços realizados nos meses de julho a dezembro/2024, com os respectivos empenhos, notas de liquidação e ordens de pagamento⁵³.

159. Assim, após os procedimentos executados, verificaram-se **“deficiências significativas nos controles e na transparência quanto ao cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade (...), ausência de sistema informatizado com parâmetros ativos, ausência descontrolada de obediência da ordem e justificativas formalizadas”**.

⁵⁰ § 6º A partir de 1º de janeiro de 2023 será exigido, para as análises de capacidade de pagamento realizadas no âmbito de processos de concessão de garantia da União a operações de crédito de interesse de Estado, Distrito Federal ou Município, o parecer prévio conclusivo de que trata o art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

⁵¹ Comparativamente ao exercício de 2023, em que o Município possuía classificação A, constatou-se regressão em sua capacidade de pagamento.

⁵² Art. 141, da Lei n. 14.133/2021

⁵³ ID 1762356



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

160. Registra-se, quanto ao ponto, que foi observada pela Equipe Técnica gravíssima situação, revelando que os pagamentos destinados à locação de máquinas, **ocorreram em prazos extremamente curtos**, não ultrapassando seis dias após a liquidação. Em contrapartida, despesas relacionadas à fonte 600, correspondente aos serviços médicos terceirizados, **apresentaram atrasos expressivos**, chegando a até quatro meses (120 dias) para sua quitação, **discrepância que evidencia a preterição dos pagamentos.**

161. Diante do exposto, o Órgão Ministerial acrescenta que o próprio gestor ao afirmar, em defesa, que *“as inversões de ordem nos pagamentos foram direcionadas à garantia de continuidade dos serviços públicos essenciais”* reconheceu a ocorrência de preterição na ordem de pagamentos, justificando-a sob alegação de situação emergencial ou indispensável à continuidade do serviço público.

162. Todavia, cumpre destacar que, como bem pontuado no Relatório de Análise de Defesa, para que haja respaldo legal na alteração da ordem cronológica, é imprescindível a demonstração das circunstâncias excepcionais previstas em lei, acompanhada de justificativa prévia da autoridade competente, comunicação ao órgão de controle interno e ao Tribunal de Contas. Sendo que, no caso em exame, **não foram apresentados nos autos elementos que comprovem o cumprimento desses requisitos autorizativos**, razão pela qual se mantém a caracterização da irregularidade.

163. Finalmente, cumpre assinalar que **a inobservância da ordem cronológica de pagamentos constitui uma grave irregularidade na gestão pública, violando os princípios de impessoalidade, moralidade e transparência. Essa prática abre espaço para favorecimentos e discricionariedades indevidas, comprometendo a isonomia entre fornecedores e prestadores de serviços e gerando um ambiente de insegurança jurídica.**

164. Ao permitir que determinados credores sejam pagos antes de outros sem justificativa legal, a Administração não só descumpre o previsto na Lei nº 14.133/2021, como também prejudica a confiabilidade e previsibilidade das operações financeiras, essenciais para o planejamento dos fornecedores. Para além disso, **essa inobservância pode resultar em sanções e prejuízos ao erário, pois potenciais credores preteridos podem buscar ressarcimento por danos causados pela quebra da ordem de pagamentos, onerando ainda**



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

mais os cofres públicos e fragilizando o controle financeiro e orçamentário da entidade pública.

165. Dessa forma, considerando-se os documentos comprobatórios acostados aos autos e que os argumentos apresentados pelo defendente não foram suficientes para afastar o presente achado, o Ministério Público converge com manutenção da irregularidade consignada pelo corpo técnico, registrando que **a gravidade intrínseca da falha ora em comento deve ser considerada na apreciação destas contas.**

Da gestão fiscal do Município

166. No processo apenso de n. 01585/24, a Unidade Técnica apresentou o relatório de ID 1759805 no qual sintetiza em quadros demonstrativos o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), registrando, em ambos, a conformidade da gestão, ressaltando-se apenas a não conformidade em relação ao Resultado Primário e Nominal.

167. Nada obstante, foi observado o cumprimento dos demais parâmetro legais, pelo que se entende que a gestão fiscal do Município de Ji-Paraná no exercício de 2024, atendeu **parcialmente** aos pressupostos da Lei Complementar n. 101/2000, opinando-se pelo registro de tal atendimento, **ressaltando-se os descumprimentos**, no momento da apreciação das contas, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Resolução n. 173/2014-TCERO.

A política de alfabetização do Município

168. A Constituição Federal estabeleceu a educação como um dos direitos sociais a ser garantido aos cidadãos (art. 6º), reconhecendo-a como ferramenta para o pleno desenvolvimento da pessoa, mediante o preparo para o exercício da cidadania e na qualificação para o trabalho (art. 205). Para tanto, dentro da necessária organização federativa, incumbiu aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º).

169. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia estabeleceu em seu Plano Estratégico 2021-2028⁵⁴ o objetivo de induzir nos jurisdicionados melhorias na efetividade de políticas públicas, com foco na educação, saúde e no desenvolvimento regional

⁵⁴ https://tce.ro.br/wp-content/uploads/2024/04/Plano_estrategico_2021-2028-revisao24-25.pdf



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

sustentável, sendo estabelecidos os impactos desejados para a educação, a saber, o “aumento na taxa de acesso à educação infantil” e “melhores resultados da alfabetização na rede pública”.

170. Assim, avaliam-se nas prestações de contas de governo não somente o cumprimento do índice de aplicação mínima de recursos na educação, mas os resultados da atuação dos municípios na área, incluindo as ações previstas no Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

171. Tal exame consta no relatório técnico de ID 1848351, do qual são colhidas importantes informações sobre: (a) o desempenho do Município no Sistema Permanente de Avaliação da Educação de Rondônia (SAERO); (b) o atendimento às boas práticas recomendadas para potencializar a política de alfabetização; e (c) o cumprimento das metas de gestão.

172. Acerca da **média geral das redes municipais**, em específico sobre o desempenho do 2º ano do Ensino Fundamental, a Equipe Técnica apurou queda no desempenho no exercício sob análise:

Após quatro anos de implementação do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização (PAIC), os resultados têm sido promissores, com avanços significativos na etapa de alfabetização em todo o território. Segundo o Sistema Permanente de Avaliação da Educação de Rondônia (SAERO), a **média geral de desempenho no 2.º ano do Ensino Fundamental** evoluiu de 45% em 2022 para 68% em 2023, **mas recuou para 58% no ano seguinte**. Embora esse índice ainda seja expressivo, ele nos leva a **concentrar esforços no diagnóstico das possíveis causas dessa queda e a articular, em parceria com as redes públicas, ações para recuperar o patamar de alto desempenho**. (Grifou-se)

173. A saber, a **média por disciplina das redes municipais** revelou que em língua portuguesa, os Municípios Rondonienses alcançaram 60% em língua portuguesa e 63% em matemática, no exercício de 2024.

174. Sobre o desempenho do Município de Ji-Paraná conforme registros do SAERO, obtém-se no relatório técnico a informação de que **63,5%** dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental obtiveram desempenho adequado em Língua Portuguesa, o que representou regressão relativamente à 2023, que registrou índice de 83%, permanecendo, contudo, acima da média por disciplina das redes municipais em 2024 (60%); em Matemática também registrou queda em relação ao índice de 2023 (85%), tendo **65,6%** dos estudantes alcançado adequação, acima da média territorial (63%).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

175. Não obstante, tais dados revelam que, por meio da adoção de estratégias pedagógicas eficazes, da formação continuada de professores e do acompanhamento individualizado dos estudantes, é possível contribuir efetivamente para a melhoria do desempenho geral no exercício.

176. Além das avaliações gerais, a avaliação do SAERO também permite analisar os resultados de **cada escola da rede municipal**. Neste sentido, os desempenhos registrados das escolas que ofertam o 2º ano do ensino fundamental,⁵⁵ no exercício de 2024 foram classificados na “Categoria 2” para Língua Portuguesa e “Categoria 2” para Matemática, conforme definições adiante:

Categoria 1: ≥70% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais apresentam um desempenho destacado, com um percentual igual ou superior a 70% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Isso indica um alto nível de qualidade e efetividade na implementação das políticas educacionais, proporcionando um ambiente propício para o desenvolvimento dos estudantes.

Categoria 2: ≥50% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais demonstram um desempenho satisfatório, com um percentual igual ou superior a 50% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Embora haja espaço para melhorias, essas redes estão no caminho certo para proporcionar um ensino de qualidade e promover o desenvolvimento dos estudantes.

Categoria 3: ≥25% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais têm um percentual igual ou superior a 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. Essas redes devem implementar estratégias para a recomposição das aprendizagens dos estudantes, tais como programas de reforço escolar e acompanhamento individualizado para os estudantes com desempenho abaixo do esperado, a fim de melhorar os resultados de aprendizagem dos estudantes e implementar estratégias para garantir um ensino de qualidade.

Categoria 4: <25% Aprendizado adequado

Nesta categoria, as redes municipais enfrentam grandes desafios, com menos de 25% de estudantes alcançando um aprendizado adequado. É fundamental que essas redes identifiquem as áreas problemáticas e adotem medidas efetivas para melhorar os resultados de aprendizagem, investindo em recursos pedagógicos e programas de apoio aos estudantes.⁵⁶

⁵⁵ “No município de Ji-Paraná, das 20 escolas que ofertam o 2.º ano do Ensino Fundamental, 4 unidades foram classificadas na Categoria 1, demonstrando um índice de aprendizagem satisfatório, com mais de 70% dos estudantes apresentando desempenho adequado em Língua Portuguesa. Outras 4 escolas, classificadas nas categorias 3 e/ou 4, não alcançaram 50% de aproveitamento na avaliação”.

⁵⁶ Essas rubricas fornecem uma estrutura para classificar as redes municipais com base no percentual de estudantes com “aprendizado adequado”. Essas categorias foram ancoradas na Meta 3 do Todos Pela Educação, de que 70% dos alunos deveriam apresentar aprendizado adequado.



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

177. Tal avaliação permite dimensionar também o alunado que ainda não atingiu as habilidades esperadas para o ciclo de alfabetização, fator essencial para implementar estratégias de aprendizagem e garantir que todos alcancem os níveis desejados de proficiência, melhorando os resultados da Rede Municipal.

178. Quanto ao levantamento realizado pela Unidade Técnica para **verificação da política de alfabetização** do Município⁵⁷, verificou-se que Ji-Paraná atendeu **81%** dos itens avaliados, destacando-se, negativamente, o eixo “Gestão do Conhecimento” que apresentou índice de atendimento de boas práticas de 38%.

179. Sobre as **metas de performance da gestão**, que objetivam a alfabetização de todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental, os dados do PAIC relatados pela Unidade Técnica indicaram resultado abaixo do esperado nos indicadores: “*Frequência dos professores, supervisores e diretores nas formações*”, considerando o índice de 91% diante da meta de 95% e “*Frequência dos estudantes em sala de aula*”, considerando o índice de 89% diante da meta de 98%. Além disso, foi realizada apenas 1 observação em sala de aula, sendo que a meta é de 3.

180. Ainda que, de forma geral, os demais indicadores estejam adequados, a falha evidenciada pode comprometer o alcance da meta global de alfabetização geral, de forma que se entende necessária a adequação pelo Gestor Municipal.

181. Por fim, a Equipe Técnica apontou para a relação existente entre a melhoria dos resultados educacionais e o aumento da arrecadação municipal, eis que, à medida que o Município produz melhores resultados de aprendizado, há potencial para aumentar a receita do ICMS, que é baseado no Índice de Desenvolvimento da Educação de Rondônia (IDERO).

182. Assim, registrou que “*a partir de 2025, a melhoria dos resultados de alfabetização pode resultar em aumento de recursos repassados ao município pelo Estado, contribuindo, portanto, para melhorar a capacidade de pagamento e realizar investimentos no município*”, o que justifica a expedição de recomendações à Municipalidade, conforme proposto no relatório técnico conclusivo.

⁵⁷ Item 2.4.3 do relatório de ID 1848351.



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

183. Ainda sobre a Educação, verifica-se que a Equipe Técnica avaliou no item 2.5 do relatório conclusivo a educação infantil (creche e pré-escola) ofertada no Município de Ji-Paraná, enfatizando que:

O objetivo central é verificar em que medida os agentes públicos estão conseguindo implementar políticas para garantir o acesso da população à educação infantil, incluindo indicadores e dados sobre: criação de novas vagas, taxa de atendimento em cada etapa considerando a população teórica para a faixa etária e políticas de indicadores de focalização para grupos específicos, como as famílias mais pobres, para entender se os benefícios sociais estão alcançando populações específicas com necessidades mais urgentes.

184. Nesse objetivo, observou-se pela Unidade Técnica que, de acordo com os resultados do Censo Demográfico 2022 (IBGE), a quantidade de crianças residentes no Município de Ji-Paraná, com idade de 0 a 5 anos era de 10.598, equivalente a 8,52% da população; em complemento, informou que o Município registrou 6.967 crianças de 0 a 3 anos e 3.631 de 4 e 5 anos e que há 22.817 famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais (dezembro/2024), evidenciando que residem no Município 2.509 crianças com idade entre 0 a 5 anos em situação de pobreza (faixa de renda de até R\$ 353,00 per capita).

185. De acordo com a base de dados do Cadastro Único, os registros indicam que 1.719 crianças em situação de pobreza de 0 a 3 não frequentaram creches no município em 2024, o que representa uma diminuição de 24,11% em comparação com o ano anterior. Considerando que o município aumentou em 65 o número de vagas em creches em comparação com o ano anterior, para cumprir a meta 1 do Plano Nacional de Educação⁵⁸, o Município precisa de aproximadamente 2.348 novas matrículas.

186. Sobre a **oferta de pré-escola**, o que abrange a faixa etária de 4 a 5 anos, no exercício de 2024, o número total de vagas ofertadas para a etapa da pré-escola foi ampliada em 161 em comparação com o ano anterior, de forma que **o Município alcançou uma taxa bruta de matrícula de 100,00%**⁵⁹, totalizando 3.648 matrículas.

⁵⁸ “Meta 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar, até 2024, a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.”

⁵⁹ “Registre-se que o indicador utilizado neste relatório para o cálculo da meta de atendimento é a taxa de matrícula bruta (TBM), que considera o total das matrículas na pré-escola, independentemente da idade, expresso como a percentagem da população teórica na faixa etária oficial correspondente a essa etapa”.



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

187. Inobstante, os dados podem estar subestimados⁶⁰, pois considera a população teórica na faixa etária, o que demanda a realização de busca ativa cadastral no território, com o objetivo de identificar crianças em idade escolar obrigatória, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade.

188. O exame da Unidade Técnica finaliza com a propositura de recomendações para melhoria da política de educação infantil, com as quais o Ministério Público de Contas consente, com especial destaque à necessidade de estabelecimento de regras para garantir atendimento prioritário para famílias de baixa renda, famílias monoparentais e mulheres que trabalham para compor a renda familiar, conforme exigido pela Lei 14.851/2024, e à instituição de um cadastro único para a gestão da demanda em creches.

A política de atenção ao pré-natal

189. A política de atenção ao pré-natal destacada na instrução dos autos pela Unidade Técnica, além de sua importância natural, liga-se ao Plano Estratégico do Tribunal de Contas, que estabeleceu tal cuidado como prioridade estratégica no “Eixo A – Impacto Externo”, tendo como um dos impactos esperados **a indução da redução da taxa de mortalidade materna e infantil.**

190. A problemática do assunto tem raízes em baixos índices de cuidados pré-natal e baixa resolutividade da assistência pré-natal na Atenção Básica no Estado de Rondônia, o que a Corte de Contas intenta solucionar com a propositura de ampliação do acesso e melhoria da qualidade dos serviços de atenção pré-natal prestados nas Unidades Básicas de Saúde.

191. Nesse norte, a instrução dos autos revelou dados da Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia indicando que, no ano de 2024, **85,61%** das mães no Município de Ji-Paraná tiveram sete consultas pré-natal ou mais durante a sua gestação, enquanto 2,35% das mães tiveram três ou menos consultas no período de gestação.

192. Também foi indicado, que no ano de 2024, **85,5%** das gestantes iniciaram o pré-natal até o terceiro mês de gestação – conforme recomendação sobre o tema, enquanto o mesmo índice no âmbito estadual é de 74,52%, o que indica que, embora possua índice superior ao

⁶⁰ “O CadÚnico e o Censo Escolar ainda não estão integrados. Dessa forma, os dados da série (etapa) e do código da escola informados no CadÚnico podem divergir, em alguma medida, das informações processadas de matrículas para o Censo Escolar”.



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

estadual, o acesso ao acompanhamento pré-natal não ocorreu no tempo adequado para uma pequena parcela da população sob análise.

193. A análise desses dados motivou a Unidade Técnica a classificar o número de consultas pré-natal no Município de Ji-Paraná no exercício de 2024 como “intermediário”.

194. O relatório técnico também indicou as seguintes classificações: “alto” para o percentual de partos de mães adolescentes; “alto” para taxa de prematuridade; e “desejável” para taxa de mortalidade neonatal. Destaca-se dos dados as informações sobre “óbitos neonatais evitáveis”, tendo a Unidade Técnica discorrido o seguinte:

Quando analisados os óbitos neonatais ocorridos no município de Ji-Paraná (RO) entre 2006 e 2024, cerca de 84.38% poderiam ter sido evitados – ou seja, são considerados óbitos causados por agravos ou situações preveníveis pela atuação adequada dos serviços de saúde. Em Rondônia, no mesmo período, 74.09% dos óbitos neonatais são considerados evitáveis.

Quando classificados quanto à causa mortis e ao tipo de óbito evitável, observa-se que, no ano de 2024, em Ji-Paraná (RO), 54.69% dos óbitos ocorridos nos primeiros 27 dias de vida são atribuídos à atenção pré-natal inadequada – o que exige reavaliar a qualidade do serviço e realizar intervenções para aprimoramento da atenção à gestante.

195. Diante do exposto é justificável a expedição de recomendações de melhorias na atenção pré-natal, conforme recomendações específicas indicadas pela Unidade Técnica, com as quais o Ministério Público de Contas converge.

A gestão das políticas ambientais

196. A gestão ambiental do Município de Ji-Paraná no exercício de 2024 integrou a análise do Tribunal de Contas dada a sua relevância e impacto na saúde e qualidade de vida da população.

197. A rigor, o art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, de forma que a implementação e governança de políticas ambientais são necessárias para a preservação ambiental e uso adequado dos recursos naturais, notadamente quando restou evidenciado no exercício de 2024 que as mudanças climáticas, como a estiagem severa, as chuvas intensas e as queimadas atingiram grandemente todo o Estado de Rondônia.



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

198. Os municípios assumem um papel de protagonismo na gestão do meio ambiente, considerando que são a esfera de governo mais próxima do cidadão e do território onde os problemas ambientais ocorrem e são sentidos.

199. Por isso, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei n. 6.938/1981 e cujos conceitos e definições foram recepcionados pela Constituição Federal, estabeleceu objetivos de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente, racionalização, preservação e restauração dos recursos ambientais, proteção dos ecossistemas e controle das atividades poluidoras.

200. Considerando, assim, a competência comum da União, Estados e Municípios (art. 23, CF) na proteção do meio ambiente, é **dever do gestor municipal** o estabelecimento de ações que cumpram com as disposições constitucionais e legais, o que passa pelo conhecimento da situação atual. Nesse norte, a Unidade Técnica apresentou o **Índice de Desempenho Ambiental Municipal (IDAM)**, como uma ferramenta capaz de mensurar e, de forma padronizada, comparar o desempenho dos municípios na gestão ambiental.

201. Avaliando indicadores de conservação, degradação, planejamento e uso do território, saneamento básico e governança ambiental, a Unidade Técnica relatou a estrutura ambiental do Município e, ao final, calculou o **IDAM de 0,57**, classificando-o com “*Desempenho ambiental regular, com necessidade de aprimoramento*”.

202. Neste sentido, convém informar que a criação de fundo público de meio ambiente pode se apresentar como instrumento econômico para consecução dos deveres do Município na gestão ambiental, conforme preconiza a Lei Complementar n. 140/2011, em específico o seu art. 4º, inciso IV.

203. Referida lei complementar regulamenta os incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, e trata, por exemplo, do licenciamento ambiental, que pode representar fonte de recursos para o fundo a ser criado e, com isso, permitir, economicamente, melhor estruturação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

204. Nada obstante, no caso, o Município conta com pessoal capacitado e com a estrutura adequada para atuar no licenciamento ambiental, constando a adequação no documento intitulado “Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil”⁶¹, do Ministério

⁶¹ Disponível em: [VERSÃO-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de Meio Ambiente, há tópico sobre o “**Impacto na Lei Complementar Federal n. 140/2011**” (p. 400), que condiciona a realização de licenciamento ambiental pelo município a alguns requisitos:

4.23.7 Impacto da Lei Complementar Federal nº 140/2011

Segundo levantamento in loco, a Sedam fornece cursos de capacitação de 2 semanas de duração para os servidores dos municípios que desejam realizar o licenciamento ambiental municipal. Para que o município possa exercer a responsabilidade do licenciamento e monitoramento ambientais, *devem* seus representantes ter participado do curso de capacitação da Sedam e comprovar estrutura técnica, que deve contar com (RONDÔNIA, 2013b):

- Órgão ambiental municipal com equipe técnica composta por servidores do quadro efetivo, à disposição ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental, bem como infraestrutura, equipamentos e material de apoio próprio ou disponibilizado;
 - Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada normativa, consultiva e deliberativa, de composição paritária, devidamente instituído e em funcionamento;
 - Legislação municipal regulamentadora das atividades administrativas de licenciamento, fiscalização e gestão ambiental;
 - Fundo Municipal de Meio Ambiente devidamente instituído e em funcionamento.
- Segundo a Resolução Consep nº 5/2014 (RONDÔNIA, 2014b), as atividades não são consideradas como de impacto local quando:
- Sua área de influência direta ultrapassar os limites territoriais no município;
 - Atingir Unidades de Conservação do estado ou da União, à exceção das Áreas de Proteção Ambiental;
 - A atividade, federal ou estadual, estiver sujeita à elaboração de EIA/ Rima. O porte e o potencial poluidor das atividades passíveis de licenciamento ambiental municipal são elencadas nos Anexos I e II da referida resolução. Atualmente, dos 52 municípios rondonianos, 16 estão capacitados e contam com a estrutura municipal necessária para atuar no licenciamento: Ariquemes, Cacoal, Candeias do Jamari, Ji Paraná, Machadinho, Nova Brasilândia, Nova Mamoré, Monte Negro, Pimenta Bueno, Porto Velho, Rolim de Moura, Theobroma, Urupá, Vale do Anari e Vilhena. Dos outros municípios do estado de Rondônia, sete possuem a devida capacitação, mas estão em processo de adequação da estrutura municipal: **Alto Alegre, Buritís, Costa Marques, Guajará Mirim, São Francisco, São Miguel e Seringueiras**. (Grifou-se)

205. No entanto, considerando que estes dados foram levantados nos idos de 2016, por ocasião do estudo que contemplou as atividades realizadas pelas equipes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de Engenharia Ambiental da UFMG⁶², a realidade dos Municípios Rondonienses pode ter mudado consideravelmente no transcorrer de quase uma década

⁶² Até aquela quadra não havia um documento que reunisse informações sobre os procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, e permitisse identificar e avaliar a metodologia utilizada pelos diferentes órgãos licenciadores. Por essa razão, foi realizado o estudo referente ao licenciamento ambiental, assunto de grande importância para a melhoria desse instrumento de regulação ambiental no País, especialmente para a concretização do item 3 do Plano de Trabalho, que prevê a elaboração de um relatório contendo um estudo dos órgãos licenciadores em âmbito



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

206. Dessa forma, recomenda-se à Administração Municipal, **caso o Município ainda não esteja adequado para atuar no licenciamento ambiental**, que: a) estruture a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, dotando-a com adequação legal, orçamento adequado e capacitação de pessoal junto à SEDAM, que são investimentos estratégicos que trarão autonomia, agilidade e sustentabilidade ao desenvolvimento do Município, inserindo-o no rol dos municípios rondonienses que são protagonistas na gestão de seu próprio meio ambiente; e, b) avalie o cabimento e a pertinência para criação de Fundo Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente, como mecanismos para financiamento e gestão de ações ambientais.

207. Por fim, à vista da análise empreendida nos autos acerca das políticas ambientais do Município de **Ji-Paraná** no exercício de 2024, converge-se com o teor das recomendações sugeridas pela Unidade Técnica na folha 108 do ID 1848351.

Do monitoramento das determinações

208. Quanto ao monitoramento das **determinações e recomendações** exaradas pelo Tribunal de Contas ao Chefe do Poder Executivo de Ji-Paraná em exercícios anteriores, **converge-se integralmente com a análise contida no item 2.3 do relatório técnico de ID 1848351**, dispensando-se novas incursões, dada a análise já realizada pela Unidade Técnica, cujos fundamentos, na opinião do Ministério Público de Contas, são suficientes para o deslinde dos autos, nos exatos termos propostos pela CECEX 2.

209. Registra-se que a Equipe Técnica realizou o monitoramento de 16 determinações tendo constatado que *“1 (uma) determinação está no prazo de implementação (considerando a data em que foi expedido o Acórdão, considera-se razoável avaliá-las na Prestação de Contas do exercício 2025); 4 (quatro) consideradas “parcialmente cumpridas”; 9 (nove) consideradas “cumpridas”; 1 (uma) considerada prejudicada e 1 (uma) propõe-se a dispensa do monitoramento nos termos do parágrafo único do art. 17 da Resolução n. 410/2023”*, consignando a seguinte proposta de encaminhamento, com a qual manifesta-se concordância:

federal, estadual e do distrito federal, sobre o levantamento e a organização das informações no processo de licenciamento ambiental no Brasil.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerar “cumpridas” as determinações constantes do item VI, do Acórdão APL-TC 00253/24 (Processo n. 01202/24); dos itens I, II e III do Acórdão APL-TC 00065/24 (Processo n. 03335/23); do item II da Decisão Monocrática GCWCSC n. 00220/22 (Processo n. 02352/22); do item V do Acórdão APL-TC 00250/21 (Processo n. 01008/21); do item VI do Acórdão APL-TC 00292/22 (Processo n. 00923/21); do item VI do Acórdão APL-TC 00219/21, (Processo n. 01592/20); e do item II da Decisão Monocrática GCVCS n. 00057/21 (Processo n. 01333/19);

Considerar “cumpridas parcialmente” as determinações constantes do item III do Acórdão APL-TC 00187/23 (Processo n. 00949/23); do item III do Acórdão APL-TC 00291/22 (Processo n. 00675/22) e do item III “a” e “b” do Acórdão APL-TC 00250/21 (Processo n. 01008/21), dispensando a continuidade do monitoramento no próximo exercício conforme os fundamentos contidos na análise técnica; e

Propõe-se a dispensa do monitoramento da determinação contida no item II, Decisão Monocrática GCWCSC n. 00171/22, (Processo n. 01010/22), nos termos do inciso IV, do §1º, do art. 9º, da Resolução nº 410/2023, conforme os fundamentos da análise técnica;

Propõe-se a dispensa do monitoramento da determinação contida no item III, “c”, do Acórdão APL-TC 00250/21 (Processo n. 01008/21), nos termos do parágrafo único do art. 17 da Resolução n. 410/2023, conforme os fundamentos da análise técnica.

Transparência Pública

210. No que tange à transparência dos atos de gestão, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), em cooperação com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), realizou em 2024 o levantamento da transparência ativa. Tal avaliação afere a divulgação proativa de dados e informações pelos entes jurisdicionados, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação.

211. O resultado classifica as entidades nos níveis Diamante, Ouro e Prata (Resolução Atricon nº 01/2023), sendo que o descumprimento das exigências pode implicar sanções, notadamente a impossibilidade de receber transferências voluntárias, conforme preveem os artigos 48, 48-A e 51 da Lei Complementar nº 101/2000.

212. O Município sob análise obteve o índice de transparência de **75,28%**, sendo classificado com nível **prata**, apto, portanto, à obtenção de selo de qualidade em transparência pública no exercício de 2024.

213. Registre-se que informações relacionadas à **Emendas Parlamentares foram consideradas inexistentes (0%)**. Além disso outras dimensões ficaram abaixo da sua média: Obras (75%), SIC (70,83%), Licitações e Receita (66,67%), Recursos Humanos (65,52%), Educação (57,14%), Renúncia de Receita (52,49%), Convênios e Transferências (36,36%), Saúde (30%), LGPD e Governo Digital (28,57%) e Acessibilidade (25%).



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

214. Nesse sentido, a equipe técnica aponta que apesar das deficiências/inexistências apontadas, considerando que está em andamento uma nova avaliação no ciclo de 2025, conforme programação definida pela Atricon em conjunto com os Tribunais de Contas, opinou por não exarar determinação para a correção das falhas e para disponibilização das informações neste momento.

215. Assim, considerando a nova avaliação no ciclo de 2025, conforme programação definida pela Atricon em conjunto com os Tribunais de Contas, o MPC converge com a equipe técnica no sentido de dispensar determinações para a correção das falhas apontadas e disponibilização de informações.

216. Todavia, afigura-se necessário registrar que a deficiência constatada no critério "**Emendas Parlamentares**" (0%) revela fragilidade na publicidade dos recursos de origem externa que adentraram aos cofres municipais por meio de emendas especiais, que são aplicados sob a discricionariedade do gestor local.⁶³

217. Nesta senda, embora as "Emendas especiais" representem uma modalidade de repasse direto e confirmam maior flexibilidade ao gestor local na aplicação dos recursos, não se exime do dever fundamental de publicidade e do controle inerente à administração pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação.

218. Em verdade, a ausência de um convênio ou instrumento similar e de objeto predefinido, exigidos nas transferências voluntárias tradicionais, torna a transparência ativa no portal do município o principal mecanismo de fiscalização social e dos Órgãos de Controle de tais recursos.

219. Quanto ao tema, imperioso destacar que o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão proferida em 23 de outubro de 2025 no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854/DF, determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem os mesmos padrões de controle, transparência e publicidade aplicáveis às emendas parlamentares federais, conforme estabelecido no artigo 163-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 126/2022.

⁶³ Em que pese a maior flexibilidade, no § 1º do art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019), determina-se que ao menos 70% (setenta por cento) dessas transferências devem ser alocados em despesas de capital, restando a vedação expressa para o seu uso no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais ou com o serviço da dívida.



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

220. Em sua manifestação, o Ministro Relator Flávio Dino ainda estabeleceu que “a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Exmos. Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores somente poderá iniciar, quanto ao exercício de 2026, após a demonstração, pelos governos estaduais, distrital e prefeituras, perante os respectivos Tribunais de Contas, de que estão cumprindo o comando constitucional expresso no artigo 163-A da Carta Magna, nos termos do que fixado pelo Plenário do STF quanto à transparência e rastreabilidade”.

221. Assim, diante da fragilidade identificada no exercício ora analisado e da crescente materialidade desses repasses, **recomenda-se ao Corpo Técnico a inclusão, no escopo de análise das contas de governo municipais do exercício de 2025, de um ponto de verificação específico sobre a gestão e aplicação das transferências especiais, que deverá focar não apenas na legalidade das despesas, mas, sobretudo, no cumprimento rigoroso das obrigações de transparência ativa, assegurando que o recebimento e a destinação final de cada recurso sejam devidamente publicados no portal da transparência do município.**

Informações Contábeis

222. A partir de janeiro de 2024, o Tribunal de Contas de Rondônia, implementou uma nova sistemática⁶⁴ de testes automatizados para a análise de dados contábeis enviados pelos municípios por meio do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria Pública (SIGAP), que visa identificar inconsistências e orientar a implementação de ações corretivas, quando necessária.

223. Este sistema visa materializar os princípios do Controle Externo Orientado a Dados, gerando um Relatório de Pontos de Controle que apresenta os resultados da análise automatizada dessas informações contábeis para o período.

224. Os resultados dessa análise automatizada, são classificados em três situações distintas: **Validado** – testes realizados e considerados consistentes; **Não validado** – testes realizados e considerados inconsistentes, mas que já foram alertados ao jurisdicionado pelo sistema Sigap, e; **Não verificado** – testes não aplicáveis à unidade, seja pela inexistência de

⁶⁴ A Equipe de Instrução evidencia que nesta primeira rodada de testes findou evidenciado o potencial dessa metodologia na elevação do padrão da gestão contábil pública, porquanto aumenta a transparência das informações fiscais, previne inconsistências e economiza recursos públicos que seriam gastos em correções tardias.



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

saldo contábil em determinada conta ou pela impossibilidade de ocorrência de determinado fato gerador naquela unidade.

225. No caso em análise, a *Tabela. Pontos de Controle Sistema Sigap*⁶⁵ reproduz os testes realizados na remessa de informações contábeis do Município (ID 1829702) que demonstraram os seguintes resultados: do total de 3.883 testes realizados, 3.211 estão ‘validados’ (foi verificado e não há erro) e 672 encontram-se ‘não validados’ (foi verificado e há erro).

226. Ante os resultados, a Equipe Técnica concluiu que cerca de 82,69% dos testes aplicados foram considerados validados (sem erros), ao passo que 17,31% incorreram em inconsistência com alerta ao jurisdicionado via Sigap, levando ao registro de cientificação à Administração, para evitar a reincidência das inconsistências classificadas como não validadas, medida com a qual converge o Órgão Ministerial.

Das demais irregularidades verificadas no exercício

227. Em tempo, consigna-se os demais achados⁶⁶, relacionados ao Balanço Geral do Município, verificados pela Unidade Técnica, e não discorridos anteriormente, quais sejam: *Ausência de registro das provisões sobre ações judiciais; Deficiência na gestão patrimonial dos Bens Móveis; Distorções nos registros efetuados na conta “Imobilizado – Bens Imóveis”, e; Superavaliação do ativo garantidor dos Compromissos do Plano de Benefício.*

228. Destaca-se que tais distorções, em conjunto, por exceder o nível de materialidade da auditoria, bem como representar materialidade qualitativa, poderiam comprometer a fidedignidade e a transparência das contas, tendo o potencial de, por si só, ensejar uma opinião adversa sobre o Balanço Geral.

229. Registra-se, ainda, que, oportunizada a defesa, o gestor **reconhece** a ausência de provisões e **não refuta** as demais inconsistências apontadas.

230. Em relação à ausência de provisões sobre ações judiciais, embora tenha apresentado medidas para correção, estas não se mostraram suficientes para elidir o apontamento, sobretudo porque a falha já havia sido objeto de registro na prestação de contas

⁶⁵ Fl. 12 do ID 1848351

⁶⁶ Que motivaram a opinião adversa acerca do balanço geral do Município (Fls. 130 do ID 1848351).



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

do exercício anterior, **evidenciando reincidência. Também quanto à deficiência na gestão patrimonial, no exercício anterior também foi identificada irregularidade nos registros do ativo imobilizado.**

231. Tais fatos reforçam a persistência de fragilidades nos controles patrimoniais e a necessidade de adoção de medidas estruturantes para assegurar a fidedignidade das demonstrações contábeis.

232. Infere-se que a Administração deveria adotar medidas para fortalecer a transparência e a conformidade com os princípios da contabilidade aplicada ao setor público, mitigando riscos e promovendo maior fidedignidade das demonstrações., mas não o fez.

233. Assim, **a permanência das irregularidades, deve ser somada para fins de formação de juízo sobre as presentes contas.**

Da manifestação do Controle Interno

234. No estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno Municipal apresentou relatório anual,⁶⁷ em que se manifestou pela regularidade das contas:

Nos termos do Inc. III do Art. 9º da Lei Complementar Estadual 154/1996; É DE PARECER que o Balanço Geral do Município de Ji-Paraná, relativo ao Exercício Financeiro de 2023, atende os requisitos necessários de regularidade ao ponto de merecer PARECER FAVORÁVEL na forma regimental, quais serão acompanhadas as recomendações no transcorrer do exercício.

235. Tal entendimento não é compatível com o desse Órgão Ministerial, porquanto se defende a não aprovação das contas, haja vista as graves irregularidades que foram perpetradas pela Administração Municipal no exercício de 2024.

Conclusão

236. Embora este Órgão Ministerial, por cautela, tenha inicialmente sugerido o aprofundamento da análise técnica para dissipar a dúvida que pairava sobre a real situação financeira do município ao final do mandato, a subsequente Decisão Monocrática n. 0287/2025-

⁶⁷ ID 1570593



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

GCPCN, proferida pelo eminente Conselheiro Relator, Paulo Curi Neto, ponderou acertadamente pela suficiência dos elementos já coligidos.

237. **De fato, o conjunto probatório é mais do que suficiente, revelando um quadro de descontrole administrativo e desrespeito às normas basilares da gestão fiscal que, por si só, já justificam um juízo conclusivo pela irregularidade da gestão.**

238. As práticas reiteradas de realização de despesas sem prévio empenho e a anulação irregular de empenhos já liquidados não constituem meras falhas formais; são artifícios que criam uma realidade contábil fictícia, subavaliando as obrigações financeiras do ente e lançando uma névoa de incerteza sobre o verdadeiro passivo deixado para a gestão subsequente.

239. Tal cenário, que por si só já seria gravíssimo, é agravado por contundentes indícios de um favorecimento institucionalizado, onde a arbitrariedade ditou a alocação de recursos públicos. A priorização de despesas com locação de máquinas em detrimento de serviços essenciais, como os médicos, somada à flagrante violação da ordem cronológica de pagamentos, evidencia uma gestão que não apenas ignorou a legalidade, mas também o interesse público primário.

240. As falhas administrativas se aprofundam com a observação de pagamentos registrados antes mesmo da liquidação da despesa, ou até sem qualquer liquidação, prática que fomenta a fraude e dar azo ao desvio de recursos. As anulações sistemáticas de empenhos, realizadas sem a devida formalização, corroem os pilares da transparência e da fidedignidade dos registros contábeis.

241. Essas não são irregularidades isoladas, mas um conjunto de ações interligadas que demonstram um padrão de má gestão. São vícios de natureza gravíssima, máculas insanáveis que comprometem a essência da responsabilidade fiscal e impõem, de forma inequívoca, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas anuais do gestor.

242. Diante de todo o exposto, convergindo com a Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina** seja(m):

I – Emitido PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS prestadas por **Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024), Prefeito Municipal de Ji-Paraná, relativas ao exercício de 2024, com fundamento**



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

no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 50 do Regimento Interno dessa Corte, em razão do conjunto das seguintes falhas observadas nestes autos, em especial a **realização de despesas sem prévio empenho e da anulação irregular de empenho, bem como a inobservância da ordem cronológica de pagamentos que, no caso, constituiu uma grave irregularidade na gestão pública, que viola os princípios de impessoalidade, moralidade e transparência.**

II – Emitido **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS** prestadas por **Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024)**, Prefeito Municipal de Ji-Paraná, relativas ao exercício de 2024, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c artigo 50 do Regimento Interno dessa Corte;

III – Considerado que a Gestão Fiscal do Poder Executivo do Município de Ji-Paraná, referente ao exercício de 2024, de responsabilidade de **Isaú Raimundo da Fonseca (1.1.2024 a 26.3.2024 e 12.4.2024 a 31.12.2024)**, e **Joaquim Teixeira dos Santos (26.3.2024 a 12.4.2024)**, Prefeito Municipal, atende **parcialmente** aos pressupostos estabelecidos pela Lei Complementar Federal n. 101/2000, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Res. n. 173/2014-TCERO, porquanto, apesar do descumprimento das metas fiscais, houve equilíbrio financeiro no exercício (até onde foi possível perceber), além da observação de outras exigências legais preconizadas na LRF;

IV - Expedidas as seguintes, **DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e CIENTIFICAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de Ji-Paraná, consoante proposto pela Equipe de Instrução nos itens 5.2 a 5.9 e 5.15, do relatório conclusivo (ID 1848351), além de uma recomendação (**IV.1**) ora sugerida pelo Ministério Público de Contas:

5.3. Determinar, à Administração do Município, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (princípio da legalidade e publicidade) e art. 106 da Resolução de Consolidação CIT n. 1, de 30 de março de 2021, que proceda à inserção, no Banco de Preços em Saúde (BPS), mantido pelo Ministério da Saúde, das informações relativas às futuras aquisições de bens medicamentos e insumos de saúde, mantendo os dados devidamente atualizados, visando orientar os processos de aquisição e coibir preços abusivos. O cumprimento da presente determinação deverá ser comprovado na prestação de contas do exercício em que ocorrer a notificação;

5.4. Determinar à Administração Municipal que, no prazo de 60 dias, adote as providências necessárias para sanar os indícios de irregularidades identificados no Sistema Sinapse (www.tcu.gov.br/sinapse), relativos às tipologias: titularidade indevida da conta única vinculada ao Fundeb (Lei 9.394/1996, artigo 69, caput, e §5º e Lei 14.113/2020, art. 20, art. 21, caput e §7º); servidor falecido recebendo remuneração com recursos do Fundeb após a data de óbito (Lei 9.394/1996, art. 70 e 71); e, créditos estranhos ao Fundeb realizados na Conta Única e Específica vinculada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ao Fundo (Lei 14.113/2020, art. 20, art. 21, caput e §7), promovendo a apuração interna, a adoção das medidas corretivas cabíveis e o registro das justificativas e comprovações exclusivamente por meio do Sistema Sinapse, comprovando o cumprimento nestes autos;

5.5. Determinar à Administração do município de Ji-Paraná, no prazo de 90 dias, que adote providências para a elaboração e divulgação do plano de aplicação dos recursos do Fundeb proveniente do termo de compromisso interinstitucional, nos termos da Orientação Técnica n. 01/2019/MPC-RO, comprovando o cumprimento nestes autos;

5.6. Determinar à Administração do Município de Ji-Paraná, no prazo de 90 (noventa) dias, que adote as providências necessárias para a operacionalização, junto ao Banco do Brasil, a fim de realizar os descontos nas receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) correspondentes às parcelas pendentes de devolução do Acordo de Compromisso Interinstitucional, destinado à restituição dos recursos do Fundeb ao Governo do Estado de Rondônia, comprovando o cumprimento nestes autos;

5.7. Determinar à Administração do Município, com fundamento nos artigos 141, 143 e 178 da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, no que concerne à ordem cronológica de pagamentos, que no prazo de 90 dias contados da notificação: (a) implante controles de pagamentos a fornecedores observando a ordem cronológica; (b) disponibilize eletronicamente esse sistema para consulta pública; atribua à unidade de Controle Interno a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento desses controles; e (d) adote sistemáticas e normas internas que ordenem as análises e processos administrativos para obedecer à ordem cronológica de pagamentos, comprovando o cumprimento na prestação de contas do próximo exercício;

5.8. Recomendar à Administração do Município, com o fim de manter a adequação com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei n. 4320/64, que institua controles eficazes quanto ao processo de abertura de créditos adicionais que deve, em primeira mão, respeitar os limites previstos na LOA e deve, de forma clara e objetiva, demonstrar onde e como os recursos serão aplicados, vincular o crédito à execução de políticas públicas específicas, justificar o montante solicitado com base em estimativas, contratos, planilhas de custo ou documentos técnicos equivalentes, identificar a fonte de recursos ou a destinação específica (com a respectiva codificação e memória de cálculo) e indicar o amparo legal e a compatibilidade com os instrumentos de planejamento vigentes (PPA, LDO e LOA), sob pena de comprometer a transparência, o controle e a conformidade do processo orçamentário;

5.9. Recomendar à Administração do Município, com o fim de melhorar os indicadores de resultado da política de alfabetização, de atendimento da educação infantil, de atenção ao pré-natal, gestão das políticas ambientais e de monitoramento do Plano Nacional de Educação, implemente as medidas e ações propostas nas análises contidas nos itens 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 e 2.8 deste relatório;

IV.1 – Recomendado, caso o Município ainda não esteja adequado para atuar no licenciamento ambiental, que: a) estruture a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, dotando-a com adequação legal, orçamento adequado e capacitação de pessoal junto à SEDAM, que são investimentos estratégicos que trarão autonomia, agilidade e sustentabilidade ao desenvolvimento do Município, inserindo-o no rol dos municípios rondonienses que são protagonistas na gestão de seu próprio meio ambiente; e, b) avalie o cabimento e a pertinência para criação de Fundo Municipal de Meio Ambiente e Conselho



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

Municipal de Meio Ambiente, como mecanismos para financiamento e gestão de ações ambientais.

V – Ratificado os itens 5.10 a 5.13 sobre o encaminhamento dado pela Equipe de Instrução quanto ao descumprimento, cumprimento, e dispensa de monitoramento das determinações da Corte de Contas; e

VI – Registrada no Parecer Prévio que o Município de Ji-Paraná, no exercício de 2024, apresentou capacidade de pagamento classificada como “**B+**” (indicador I - Endividamento 18,47% classificação parcial “A”; indicador II – Poupança Corrente 90,79% classificação parcial “B”; indicador III – Liquidez Relativa 3,30% classificação parcial “B”), o que significa que o ente está apto a obter financiamentos para aplicação em políticas públicas com o aval da União, nos termos do art. 13, I da Portaria ME n. 1.583, de 13 de dezembro de 2023.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 16 de março de 2026.

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 16 de Março de 2026



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS

NÃO JULGADO