



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

PARECER N. : 0126/2025-GPWAP

PROCESSO N° : 2988/2024
ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS
UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO
RESPONSÁVEIS: HILDON DE LIMA CHAVES - PREFEITO MUNICIPAL (EXERCÍCIO DE 2021) ;
PATRÍCIA DAMICO DO NASCIMENTO CRUZ - CONTROLADORA-GERAL DO MUNICÍPIO (EXERCÍCIO DE 2021)
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de Fiscalização de Atos e Contratos, instaurada com o objetivo de apurar a regularidade das baixas administrativas de créditos inscritos em Dívida Ativa Tributária do Município de Porto Velho, constatadas na apreciação das Contas de Governo de 2022, analisadas no bojo do Processo n° 00952/2023/TCE-RO.

Saliente-se que, nos referidos autos, foi prolatado o Acórdão APL-TC 00063/24, que determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) a apuração, no vertente feito, das razões que fundamentaram as baixas administrativas de créditos registrados em Dívida Ativa Tributária no montante de R\$ 20.379.902,30 (vinte milhões, trezentos e setenta e nove mil, novecentos e dois reais e trinta centavos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Nesse contexto, a unidade técnica, em manifestação inicial¹, apresentou a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

"4. CONCLUSÃO

Encerrada a instrução dos autos, em atendimento ao item XII do Acórdão APL-TC 00063/24, referente ao Processo n. 00952/23, concluímos, com base no exame amostral, que as baixas administrativas de créditos inscritos em Dívida Ativa Tributária, realizadas pela Prefeitura do Município de Porto Velho, no exercício de 2022, no montante de R\$ 20.379.902,30, referem-se à regularização contábil de cancelamentos efetuados em exercícios anteriores, em aparente conformidade com os dispositivos legais aplicáveis.

Desta forma, concluímos que os cancelamentos analisados apresentam indicativos de regularidade, não havendo elementos que indiquem tratar-se de renúncia de receita, uma vez que os valores cancelados já haviam sido considerados irrecuperáveis em períodos anteriores, não configurando expectativa de ingresso futuro nos cofres públicos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Valdivino Crispim de Souza, propondo:

5.1. Considerar cumprido o escopo da presente fiscalização de atos e contratos, uma vez que, conforme os fundamentos da análise técnica, que as baixas administrativas de créditos inscritos em Dívida Ativa Tributária, realizadas pela Prefeitura do Município de Porto Velho, no exercício de 2022, no montante de R\$ 20.379.902,30, referem-se à regularização contábil de cancelamentos efetuados em exercícios anteriores e, com base no exame realizado, não foram identificados indícios de renúncia de receitas;

5.2. Alertar o Chefe do Poder Executivo quanto ao entendimento fixado por esta Corte na Decisão n. 356/2014-Pleno, quanto à possibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar as causas e eventuais responsáveis pela prescrição e pelo não ajuizamento de ações de cobranças dos créditos inscritos em Dívida Ativa, sob pena de responsabilidade solidária;

5.3. Arquivar os autos após o término dos trâmites processuais."

¹ ID 1740189



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para apresentação de parecer jurídico.

É o relato do necessário.

Por introito, considera-se oportuno que seja esclarecido o procedimento que culminou na autuação do vertente processo.

Nessa perspectiva, verifica-se que, após apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, relativas ao exercício financeiro de 2022 (Processo nº 00952/2023/TCE-RO), o Tribunal de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00063/24, no qual determinou a apuração das justificativas que fundamentaram as baixas administrativas de créditos inscritos em dívida ativa tributária.

Com base no exame técnico consolidado no relatório e demais peças instrutórias encaminhadas pela Controladoria-Geral do Município de Porto Velho, a Coordenadoria Especializada em Finanças Municipais verificou que os créditos baixados foram originados nos períodos de 1995 a 2021. Dentre eles, aproximadamente 40.290 (quarenta mil duzentos e noventa) lançamentos referem-se a valores já alcançados pela prescrição, o que compromete sua exigibilidade e inviabiliza sua recuperação pela Administração Pública.

Nesse mesmo diapasão, identificou-se que cerca de 6.503 (seis mil quinhentos e três) créditos cancelados foram constituídos há mais de 20 (vinte) anos, circunstância que, na prática, prejudica qualquer medida efetiva de cobrança. Diante da manifesta irreversibilidade desses valores, a apuração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

minuciosa dos citados lançamentos revelou-se de limitada relevância sob o ponto de vista técnico.

Diante do volume dos dados apresentados, foi realizada a seleção aleatória de cinco cancelamentos com valores individuais superiores a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Em relação a eles, após análise, o Corpo Técnico não identificou indícios de renúncia de receitas. Tal constatação reforça a hipótese de que os montantes baixados referem-se à regularização contábil de exercícios pretéritos, em aparente consonância com os dispositivos normativos aplicáveis.

Prefacialmente, em virtude do formato adotado para o estudo, e, com o objetivo de aprimorar a compreensão, cumpre proceder à apresentação individualizada de cada um dos processos administrativos examinados pelo órgão instrutivo.

1. Processo Administrativo nº 06 02553-00 2022 (Dívida nº 67834)

Trata-se de pedido de baixa relativo aos débitos fiscais concernentes à inscrição municipal nº 03.21.001.0567.001, atinentes a propriedade situada na Rua da Beira, nº 6.690, Eldorado, Porto Velho/RO. Os créditos tributários abrangem o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o tributo municipal relativo ao aforamento de terrenos públicos (Foros), referentes aos exercícios de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

O cancelamento dos referidos subsídios fundamentou-se na prescrição. O órgão de instrução constatou, mediante análise do Parecer nº 0482/SPFUN/PGM/2022, o qual,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

por sua vez, está fundamentado no Parecer n° 1573/SPDA/PGM/2022, que os créditos atinentes a Foros e Laudêmios constituídos nos exercícios de 1997 e 2002, malgrado a regular inscrição na dívida ativa, não foram objeto de ação executiva fiscal.

Com o tempo transcorrido, fulminado o direito à exigibilidade do crédito. Subsiste, contudo, dúvida sobre a inércia dos gestores, encarregados pela condução e fiscalização dos recursos do erário. Não obstante, considerando a identidade temática com os demais Processos Administrativos sindicados pelo órgão instrutivo, uma análise aprofundada deste aspecto será postergada para momento oportuno.

2. Processo Administrativo n° 06 03235-000 2022 (Dívida n. 27569920)

Constatou-se, na amostra apreciada, a existência de débitos correspondentes à Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) e ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017. Os valores, nos termos do Parecer n° 1.652/SPDA/PGM/2022, foram considerados prescritos.

À semelhança da dívida anteriormente aludida, verifica-se, em face do lapso transcorrido, a ocorrência do esaurimento do direito de exigir o pagamento do débito.

3. Processo Administrativo n° 06 08241-00 2022 (Dívida n° 27990164)

Infere-se que a baixa dos indicados créditos tributários se fundou no reconhecimento de imunidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

tributária por prazo indeterminado, com início em 2022, aplicável ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN).

Apesar disso, a documentação apresentada pela Controladoria-Geral do Município reluz em outras dívidas, atinentes à Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD) e ao IPTU, relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Bem por isso, o Corpo Instrutivo apontou a ausência de documentos capazes de comprovar a regularidade da dívida questionada.

Tal fato, entretanto, não compromete a verificação da regularidade do procedimento realizado pela Prefeitura Municipal, na medida em que, conforme apontado pelo órgão técnico, há fortes indícios de que a inconsistência decorra de mero equívoco material na vinculação dos documentos comprobatórios correspondentes.

Além disso, o valor cancelado, de R\$ 15.452,49 (quinze mil quatrocentos e cinquenta e dois reais e quarenta e nove centavos), revela-se inexpressivo do ponto de vista do impacto financeiro, não justificando a baixa em diligência do feito para juntada da documentação pertinente.

4. Processo Administrativo nº 06 08250-00 2021 (Dívida nº 27430274 e 29398122)

O processo declara imunidade tributária ao imóvel localizado na rua Antônio Lacerda, nº 4168, Industrial, Porto Velho/RO, registrado sob a inscrição municipal nº 01.10.017.0967.001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

A declaração da imunidade abrangeu o período retroativo compreendido entre 1997 a 2021, alcançando o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Nos moldes delineados pelo Corpo Técnico, tem-se que o expediente em análise não configura concessão retroativa de imunidade tributária, mas sim declaração com efeitos pretéritos. O Processo Administrativo supracitado comprovou que, desde o ano de 1997, a Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária - SEPAT utiliza o bem imóvel em questão para desempenho de suas atividades institucionais.

Nesse compasso, a Constituição Federal, por intermédio do art. 150, inciso VI, alínea "a"², proíbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de imposto sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros.

Cumprir registrar que a imunidade tributária em questão foi objeto de estudo do Parecer Fiscal nº 041/2022/DCON, fundamentado exatamente no art. 150, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal.

Ressalte-se que, após o ano de 2021, instituiu-se que a imunidade recíproca seria concedida pelo prazo de um

² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

ano, findo o qual sua manutenção seria reavaliada, medida que visa garantir que a propriedade continua a servir à finalidade pública.

Por todas essas razões, o relatório técnico concluiu, com exatidão, pela inexistência de inconformidades na situação em comento.

5. Processo nº 06 12393-000 2021 (Dívida nº 21957698)

Ocupa-se o expediente acima do exame de débitos fiscais associados aos Foros dos exercícios de 2003 a 2011. Por meio do Parecer n. 0276/SPFUN/PGM/2022, a Procuradoria Geral do Município constatou que os créditos públicos relacionados ao aforamento de 2003 a 2007, embora mantivessem o status de "dívida do ano", não tiveram a ação de cobrança ajuizada tempestivamente.

No tocante às pendências fiscais atinentes aos Foros de 2008 a 2011, as Certidões de Dívida Ativa (CDAS), apesar de devidamente inscritas, não foram apresentadas ao Juízo competente, obstando a continuidade da perseguição judicial. Tais encargos foram constituídos há mais de cinco anos, período que transcorreu sem a ocorrência de causas suspensivas ou interruptivas de prescrição, resultando na extinção do direito de exigência do crédito.

6. Da responsabilidade dos administradores

Inicialmente, em face da relevância do tema, cumpre, antes de adentrar na análise da responsabilidade dos agentes municipais, aprofundar o exame acerca dos deveres e encargos inerentes à administração na condução do interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

A gestão fiscal responsável está alicerçada em diversos dispositivos legais, observando-se, precipuamente os ditames da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as quais exigem das autoridades públicas o compromisso de atuar com eficiência, pautando-se no planejamento e na conformidade com o princípio da legalidade e demais fundamentos constitucionais e infraconstitucionais.

Tamanha é a relevância do tema que o legislador reputou por bem tipificar como crimes condutas que malfirmam a administração tributária, na forma prevista na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei dos Crimes Fiscais) e na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária).

Nesse diapasão, apenas para exemplificar, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 8.137/1990, criminaliza a conduta de auferir vantagem para não lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente:

Art. 3º Constitui crime funcional contra a ordem tributária, além dos previstos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal (Título XI, Capítulo I):

[...]

II - exigir, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de iniciar seu exercício, mas em razão dela, vantagem indevida; ou aceitar promessa de tal vantagem, para **deixar de lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente**. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa." (grifou-se)

Não obstante a conclusão da Unidade Técnica pela ausência de dolo ou erro grosseiro na extinção da pretensão punitiva dos débitos fiscais, a ocorrência desse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

fenômeno inequivocamente configura **grave desídia** na gestão da receita pública, podendo, inclusive, caracterizar ato de improbidade administrativa, consoante disposto no art. 10, inciso X, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992³.

O contexto normativo apresentado revela a imperatividade de uma atuação administrativa proativa, eficiente e devidamente estruturada, voltada, nesse caso, à salvaguarda do crédito tributário, de modo a evitar sua extinção por inércia, negligência ou inadequação da gerência.

Nesse sentido, observa-se que a omissão na cobrança dos tributos, quando caracterizada por conduta culposa grave, poderá ensejar a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Tal entendimento, em consonância com a jurisprudência dessa Corte de Contas, foi adequadamente delineado pela Coordenadoria Especializada em Finanças Municipais:

“DECISÃO Nº 356/2014 – PLENO

“Constitucional. Prestação de Contas Anual. Município de Nova Brasilândia do Oeste – Exercício de 2013. Cumprimento dos índices constitucionais com a educação, saúde, gastos com pessoal e repasse ao Legislativo. Situação orçamentária líquida superavitária. Equilíbrio financeiro. Cobrança judicial e administrativa não satisfatória da dívida ativa. Existência de impropriedades formais. Determinações para correção e prevenção. Parecer favorável à aprovação das contas com ressalvas.

[...]

³ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

II - Determinar via ofício ao atual Prefeito que: c) promova a **instauração de Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os motivos e eventuais responsáveis pela prescrição e não ajuizamento de ações de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, sob pena de responsabilidade solidária**, conforme disposto no artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 154/96, observado o que dispõe a Instrução Normativa nº 21/2007-TCER, encaminhando o resultado acompanhado das manifestações do órgão de Controle Interno e do Ordenador de Despesa, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da publicação desta Decisão; (Processo 1178/2014. Relator: Edilson de Sousa Silva. Unanimidade. Apreciado em 11/12/2014. Publicado no DOeTCE-RO 857 de 23.2.2015). (grifou-se)

ACÓRDÃO APL-TC 00525/17.

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. MUNICÍPIO DE JIPARANÁ - EXERCÍCIO DE 2016. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, GASTOS COM PESSOAL E REPASSE AO LEGISLATIVO. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA LÍQUIDA DEFICITÁRIA. EQUILÍBRIO FINANCEIRO. COBRANÇA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA NÃO SATISFATÓRIA DA DÍVIDA ATIVA. METAS FISCAIS (RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO) ATINGIDAS. REGRAS DE FIM DE MANDATO CUMPRIDAS. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES FORMAIS. DETERMINAÇÕES PARA CORREÇÃO E PREVENÇÃO. PARECER PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS.

[...]

III - Determinar, via ofício, ao atual Prefeito do Município de Ji-Paraná, ou a quem lhe vier a substituir ou suceder, que: e) promova a **instauração de Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os motivos e eventuais responsáveis pela prescrição e não ajuizamento de ações de cobrança dos créditos no valor de R\$ 39.045.770,94 (trinta e nove milhões, quarenta e cinco mil, setecentos e setenta reais e noventa e quatro centavos) inscritos em dívida ativa, sob pena de responsabilidade solidária**, conforme disposto no art. 8º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, DM-GPCPN-TC 00069/15. (grifou-se)

[...]

I - Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal de Cacoal, sob pena de responsabilidade solidária, a **instauração imediata da Tomada de Contas Especial - TCE, para apuração dos fatos mencionados no relatório técnico em anexo, atinentes ao cancelamento de dívida ativa por prescrição, identificação dos responsáveis e quantificação do dano**, consoante o art. 8º da Lei Complementar nº 154/96, bem como observe os dispositivos constantes na Instrução Normativa nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

21/2007-TCER; (Processo 1292/15. Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto. Decisão lavrada em 2.6.2015). (grifou-se)

EMENTA

CONSTITUCIONAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO PARA COBERTURA DAS OBRIGAÇÕES. DESCUMPRIMENTO DE LIMITE DE GASTOS COM O FUNDEB. IRREGULARIDADES QUE INQUINAM AS CONTAS. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A EDUCAÇÃO, SAÚDE, GASTOS COM PESSOAL E REPASSE AO LEGISLATIVO. AUDITORIA NO BALANÇO GERAL DO MUNICÍPIO. AUDITORIA NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. IRREGULARIDADES MATERIAIS E FORMAIS. DETERMINAÇÕES. PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS. [...] 4) arrecadação da dívida ativa em apenas 5,01%, muito aquém de 20% tido pelo Tribunal como razoável; [...] (Processo n. 01699/20, Acórdão APL n. 0129/21, Relatoria: Erivan Oliveira da Silva, Julgado: 27.5.2021, Publicado: 15.6.2021.)."

A instauração da TCE condiciona-se à verificação de vestígios de conduta dolosa ou culposa. O dolo é percebido pela ação ou omissão com intensão de lesar o Poder Público. Portanto, figura-se na vontade consciente em praticar o ato ilícito, sabendo do prejuízo eminente à Administração.

A ação amparada pela culpa grave, conhecida como erro grosseiro, todavia, é aquela advinda da negligência, imprudência ou imperícia no dever de cuidado objetivo para com o regime jurídico de direito público. Traduzindo-se, dessa forma, na omissão do cumprimento eficaz das atribuições funcionais.

A negligência no exercício da função pública é evidenciada pela inércia do agente, uma vez que se espera do administrador médio a adoção das providências indispensáveis para a correta arrecadação de tributos.

Essa Corte de Contas, nos últimos anos, tem proferido diversos acórdãos conceituando o que entende por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

dolo direto, dolo eventual e erro grosseiro. Para melhor análise, transcrevo o disposto no Acórdão **APL-TC nº 00037/23**⁴:

"(...)4. Somente poderá ser responsabilizado, como condição indispensável, por suas decisões ou opiniões técnicas quem agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia - culpa grave), no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

5. **Entende-se como dolo direto**, quando o agente agir de forma livre e consciente com a intenção de praticar ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a administração pública.

6. **Compreende-se como dolo eventual**, o elemento subjetivo do ilícito em que o agente, antevendo como possível o resultado ilícito, como efeito de sua conduta, mesmo não o querendo de forma direta, não se importa com a sua consumação, assumindo, com isso, o risco de produzir ato ilegal, ilegítimo e antieconômico contra a administração pública.

7. **Configura erro grosseiro**, o agente que pratica ato administrativo culposo de natureza grave, decorrente de elevada imprudência, negligência e imperícia, em razão de inobservância do dever de cuidado objetivo quanto às normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de direito tributário e econômico, critérios científicos e técnicos, além da violação aos princípios constitucionais e infraconstitucionais no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º, do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

8. Para os fins de responsabilização, a instrução processual deverá revelar, por todos os meios em direito admitidos, que o responsabilizado tenha cometido o ilícito mediante a prática de ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro). A ausência desses elementos subjetivos exclui a responsabilidade, ainda que possa subsistir a própria infração;(...)" (grifou-se)

Ainda inserido na análise da conduta dos responsáveis, cumpre individualizar o comportamento do servidor público. Nessa seara, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵ estabelece que o

⁴ Processo nº 1.888/2020/TCE-RO.

⁵ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

agente responderá pessoalmente por suas opiniões ou decisões técnicas, no caso de dolo e erro grosseiro, cabendo-lhe apenas as ações e omissões por ele praticadas.

Outra vez, chama-se atenção ao conteúdo do Acórdão **APL-TC nº 00037/23**⁶, o qual exige a especialização do comportamento do administrador, vejamos:

"(...)10. A manifestação em que se requer a aplicação de sanção, **além de comprovar a consumação do ilícito, deverá individualizar a conduta** e indicar o nexos causal entre ela e o resultado lesivo e, ainda, evidenciar a presença dos elementos subjetivos do ilícito, culpa grave ou dolo, como condição indispensável para requerimento de imposição sancionatória. (...)" (grifou-se)

Finalmente, para além da configuração da conduta dolosa ou culposa, é imperioso verificar o nexos de causalidade entre a ação do gestor público e o resultado danoso. O nexos causal é compreendido como o elo existente entre a condutada do administrador, dolosa ou amparada por erro grosseiro (culpa grave), e o resultado danoso.

Em outras palavras, a omissão ou ação do agente que descumpriu o dever de cuidado objetivo esperado do médio administrador, aquela derivada de erro inescusável, deve ser determinante para a lesão ao erário, como, por exemplo, a perda de arrecadação no montante aproximado de R\$ 20.379.902,30 (vinte milhões trezentos e setenta e nove novecentos e dois reais e trinta centavos), que poderia não ter ocorrido, caso a atuação do Poder Público fosse diligente e tempestiva.

Nesse sentido, esse Tribunal de Contas, amparado no §3º do art. 12 do Decreto Federal nº 9.830/2019⁷,

⁶ Processo nº 01888/2020/TCE-RO.

⁷ Decreto regulamentador dos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

adota a teoria da equivalência dos antecedentes causais (*conditio sine qua non*), consoante se extrai do Acórdão **APL-TC n° 00225/22**⁸:

"(...)72. Além da necessidade de individualização da conduta, com base no princípio da segregação de funções, deve-se perquirir acerca da existência de nexos de causalidade, caracterizado pelo vínculo entre a conduta e o resultado lesivo (ilegalidade ou dano ao erário). Isto é, **há nexo causal quando a conduta praticada é causa determinante do resultado obtido (teoria da equivalência dos antecedentes causais)**."

73. No caso em julgamento, entendo que há nexo causal entre a conduta do recorrente, uma vez que sua conduta - determinar pagamento - integra a cadeia causal que levou à ocorrência do dano.

74. Entretanto, **o mero nexo causal entre a conduta e o resultado danoso não é motivo suficiente para embasar o julgamento irregular das contas e a obrigação de ressarcimento, conforme expressamente previsto no art. 12, § 3º do Decreto n. 9.830/2019, que regulamentou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o qual dispõe que: "O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público"**.

75. Assim, mesmo presente o nexo de causalidade, é preciso aferir a existência do elemento subjetivo na conduta do recorrente, de forma a verificar se agiu com dolo ou erro grosseiro. (...) (grifou-se)

O mesmo entendimento é resguardado no paradigmático Acórdão **APL-TC n° 00037/23**⁹, *in verbis*:

"(...) 4. **Somente poderá ser responsabilizado, como condição indispensável, por suas decisões ou opiniões técnicas quem agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro** (elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia - culpa grave), no desempenho de suas funções, conforme disposto no art. 28, caput, da LINDB c/c art. 12, caput e §1º do Decreto Federal n. 9.830, de 2019.

(...)

8. **Para os fins de responsabilização, a instrução processual deverá revelar, por todos os meios em direito admitidos, que o responsabilizado tenha cometido o ilícito mediante a prática de ato doloso ou com culpa**

- LINDB.

⁸ Processo n° 00302/2022-TCE/RO.

⁹ Processo n° 1.888/2020/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

grave (erro grosseiro). **A ausência desses elementos subjetivos exclui a responsabilidade**, ainda que possa subsistir a própria infração; (...)” (grifou-se)

Assim, a atuação ilegítima do Administrador Público, por ação ou omissão, configura elemento indispensável para a ocorrência do dano.

7. Do contexto fático

Na hipótese vertente, a Unidade Técnica concluiu pela regularidade dos indicadores das baixas administrativas realizadas. Conquanto do prejuízo estimável, R\$ 20.379.902,30 (vinte milhões, trezentos e setenta e nove mil, novecentos e dois reais e trinta centavos), não se configura possível individualizar a atuação, ainda que resultante de culpa grave, dos responsáveis.

Não obstante o exposto, não é conveniente o arquivamento dos autos sem a adoção de qualquer medida complementar de responsabilização. É perceptível que tal comportamento tem se reiterado por sucessivos mandatos, como se depreende da análise técnica que apurou a existência de débitos relativos ao exercício de 1995¹⁰.

O planejamento eficaz da execução contínua e uniforme das cobranças das dívidas tributárias, visando obstar a prescrição decorrente de inércia ou desídia, insere-se no rol de atribuições do gestor municipal. Portanto, impõe-se empreender esforços e diligências adequadas para reduzir e, quando possível, impedir a perda do direito de cobrança do erário.

¹⁰ Relatório Técnico Preliminar ID 1740189, pág. 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Assim, acompanho o Corpo Técnico quanto à necessidade de advertir o atual Prefeito Municipal e o Controlador-Geral do Município com o objetivo de evitar omissões futuras na cobrança da dívida fiscal.

Nessa esteira, crível que seja utilizado de parâmetro o bem articulado Parecer nº 150/2025-GPGMPC da Procuradoria-Geral de Contas¹¹, o qual, considerando o estágio incipiente do trabalho de auditoria e inspeção empreendido por essa Corte de Contas no Processo nº 1267/2024/TCE-RO, que versa sobre o Levantamento nas administrações tributárias dos municípios do Estado de Rondônia, reforça a urgência de fazer as seguintes recomendações à Administração:

“Recomendar à Administração do Município que adote, no mínimo, as seguintes ações na gestão do estoque da dívida ativa: **a) Análise da base de dados:** realizar uma análise minuciosa da base de dados dos créditos inscritos em dívida ativa, adotando critérios de priorização de cobrança: (i) dos créditos que estão próximos de atingir o prazo prescricional e priorize esses casos para ação imediata; e (ii) dos créditos que possuem montante mais elevado; **b) Estabelecimento de responsabilidade:** normatizar o processo de trabalho sobre a dívida ativa municipal, estabelecendo fluxos de trabalhos, rotinas, manuais de operacionalização, designando os setores/órgãos responsáveis por cada etapa; **c) Treinamento de pessoal:** promover a reciclagem dos responsáveis sobre a legislação aplicável, afim de adaptar-se com a legislação vigente sobre prescrição de dívida ativa e suas particularidades, entendendo os prazos e os eventos que podem interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, priorizando o investimento em capacitação da equipe responsável pela

¹¹ Processo nº 1150/2024/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

cobrança da dívida ativa; **d) Implementação de processos ágeis:** estabelecer processos eficientes e ágeis para a cobrança dos créditos em dívida ativa, incluindo a junção em um único processo de todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de parcelamentos não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal; **e) Negociação e parcelamento:** oferecer opções de negociação e parcelamento para os devedores, visando facilitar o pagamento dos créditos, estabelecendo critérios claros e consistentes para conceder benefícios; **f) Intensificação da cobrança:** intensificar a cobrança por meio do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais; **g) Monitoramento contínuo:** estabelecer um sistema de controle capaz de realizar o monitoramento contínuo dos créditos em dívida ativa, contendo, no mínimo, os seguintes acompanhamentos: (i) variação do estoque nos últimos 3 anos; (ii) total do estoque em cobrança judicial; (iii) total do estoque em protesto extrajudicial; (iv) inscrições realizadas; (v) valor arrecadado; (vi) percentual de arrecadação; (vii) prescrições e (viii) demais baixas administrativas. Reportar esse monitoramento no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno encaminhado na Prestação de Contas Anual.” (grifou-se)

Nesse mesmo diapasão, entendo ser o caso de admoestação do atual Prefeito de Porto Velho e do Controlador-Geral do Município, agente público responsável pelo órgão central de controle interno do ente, sobre a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar as causas e eventuais responsáveis pela prescrição e omissão no ajuizamento das ações de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, sob pena de responsabilização solidária, condizente ao entendimento inserido na Decisão nº 356/2014



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

(Processo nº 01178/14/TCE/RO), lavrada por essa Corte de Contas.

Ex positis, o Ministério Público de Contas opina, anuindo com a Unidade Técnica, nos seguintes termos:

I - Seja considerado **cumprido** o escopo da presente fiscalização de atos e contratos, uma vez que, conforme análise técnica, as baixas administrativas de créditos inscritos em dívida ativa tributária, realizadas pela Prefeitura do Município de Porto Velho, no exercício de 2022, no montante de R\$ 20.379.902,30 (vinte milhões, trezentos e setenta e nove mil, novecentos e dois reais e trinta centavos), referem-se à regularização contábil de cancelamentos efetuados em exercícios anteriores, não sendo identificados indícios de renúncia de receitas;

II - Seja **expedido alerta** ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho sobre a necessidade de observância ao entendimento fixado por essa Corte de Contas na decisão nº 356/2014 - Pleno, que trata da imperiosidade de instauração de Tomada de Contas Especial para apurar as causas e eventuais responsáveis pela prescrição e pelo não ajuizamento de ações de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, sob pena de responsabilidade solidária;

III - Seja **recomendado** à Administração do Município que adote, no mínimo, as seguintes ações na gestão do estoque da dívida ativa:

- a)** Análise da base de dados: realizar uma análise minuciosa da base de dados dos créditos inscritos em dívida ativa,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

adotando critérios de priorização de cobrança: (i) dos créditos que estão próximos de atingir o prazo prescricional e priorize esses casos para ação imediata; e (ii) dos créditos que possuem montante mais elevado;

- b)** Estabelecimento de responsabilidade: normatizar o processo de trabalho sobre a dívida ativa municipal, estabelecendo fluxos de trabalhos, rotinas, manuais de operacionalização, designando os setores/órgãos responsáveis por cada etapa;
- c)** Treinamento de pessoal: promover a reciclagem dos responsáveis sobre a legislação aplicável, afim de adaptar-se com a legislação vigente sobre prescrição de dívida ativa e suas particularidades, entendendo os prazos e os eventos que podem interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, priorizando o investimento em capacitação da equipe responsável pela cobrança da dívida ativa;
- d)** Implementação de processos ágeis: estabelecer processos eficientes e ágeis para a cobrança dos créditos em dívida ativa, incluindo a junção em um único processo de todas as dívidas do mesmo contribuinte, inclusive as de parcelamentos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

não cumpridos e autos de infração ou lançamento de tributo, de modo alcançar o valor de alçada para execução fiscal;

- e) Negociação e parcelamento: oferecer opções de negociação e parcelamento para os devedores, visando facilitar o pagamento dos créditos, estabelecendo critérios claros e consistentes para conceder benefícios;
- f) Intensificação da cobrança: intensificar a cobrança por meio do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa e ajuizamento de execuções fiscais;
- g) Monitoramento contínuo: estabelecer um sistema de controle capaz de realizar o monitoramento contínuo dos créditos em dívida ativa, contendo, no mínimo, os seguintes acompanhamentos: (i) variação do estoque nos últimos 3 anos; (ii) total do estoque em cobrança judicial; (iii) total do estoque em protesto extrajudicial; (iv) inscrições realizadas; (v) valor arrecadado; (vi) percentual de arrecadação; (vii) prescrições e (viii) demais baixas administrativas. Reportar esse monitoramento no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno encaminhado na Prestação de Contas Anual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

IV - Sejam **arquivados** os autos após o término dos trâmites processuais.

Porto Velho, 27 de maio de 2025.

WILLIAN AFONSO PESSOA

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 27 de Maio de 2025



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

WILLIAN AFONSO PESSOA
PROCURADOR