



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0220/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 2971/2024
ASSUNTO : Recurso de Reconsideração: em face do Acórdão APL-TC 00136/24, proferido no processo n. 01114/23/TCERO
UNIDADE : Município de Castanheiras
RECORRENTE : Cícero Aparecido Godoi - Prefeito do Município de Castanheiras
RELATOR : Conselheiro Valdivino Crispim De Souza

Versam os autos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto por **Cícero Aparecido Godoi**, em face do Acórdão APL-TC 00136/24, autos n. 01114/23/TCERO, que tratou da Prestação de Contas do Município de Castanheiras, relativo ao exercício de 2022 e emitiu parecer prévio desfavorável, nos termos abaixo reproduzidos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Castanheiras, exercício de 2022, de responsabilidade de Cícero Aparecido Godoi, na condição de Prefeito Municipal, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do chefe do Executivo municipal de Castanheiras, atinentes ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Cícero Aparecido Godoi (CPF n. ***.469.632-**), na forma e nos termos da proposta de parecer prévio, consoante dispõe o artigo 35 da Lei Complementar n. 154/96 e os arts. 9º, 10, 11, 12, 13 e 14 da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, em razão das irregularidades abaixo elencadas:

a) Descumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação com relação a aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (69,76%), ferindo o disposto no art. 212-A, inciso XI, da CF/88 e no artigo 26 da Lei n. 14.113/2020, enquadrando-se na hipótese prevista no artigo 13, § 2º, inciso IV, da Resolução n. 278/2019/TCER-RO;

b) Não atingimento das metas de resultado primário e de resultado nominal, em descumprimento ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei n. 991/2021 c/c o art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000);

c) Intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias, referente ao repasse das contribuições dos servidores e patronal do 13º salário, repasse intempestivo das contribuições e parcelamentos e repasse parcial do aporte do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS, em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

inobservância dos princípios e regras constitucionais, art. 40 da Constituição Federal de 1988 (Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial), e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, enquadrando-se na hipótese prevista no artigo 13, inciso V, letra “i” da Resolução n. 278/2019/TCE-RO;

d) Abertura de créditos adicionais especiais sem a autorização legislativa, em inobservância às disposições do § 8º do art. 165, da Constituição Federal e inciso II dos arts. 41, 42 e 43 da Lei n. 4.320/64;

e) Não atendimento das determinações da Corte de Contas constantes do item VI do Acórdão APL-TC 00157/22 (processo n. 00114/2021/TCE-RO); itens II e III da DM 0142/2022- GCJEPPM (processo n. 1833/22/TCE-RO); itens II e III do DM 0115/2022-GCJEPPM (processo n. 01369/22/TCE-RO), Item III, letras “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, do Acórdão APL-TC 00349/21 (processo n. 0960/21/TCE-RO), item II, subitens 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 12, do Acórdão APL-TC 00320/18 (processo n. 2458/17/TCERO);

f) Omissão na remessa da Projeção de Receita para o orçamento do exercício financeiro de 2022, em inobservância ao disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 57/2017/TCERO; [...]

Em síntese, os recorrentes alegaram, resumidamente:

(i) quanto ao descumprimento da aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério: a) o valor a menor que não foi aplicado correspondeu a apenas R\$ 9.308,87, mas o Município conseguiu atingir na totalidade das verbas para Educação com índice de 32,21%, ou seja, mais de 7% superior ao mínimo constitucional obrigatório; b) no primeiro quadrimestre do total de restos a pagar R\$ 25.105,20, foram pagos R\$ 13.904,74, em 19.01.2023, não sendo computado o valor de R\$ 11.200,46 para atingir os 70% do FUNDEB, pagas somente em 30.11.2023 por culpa exclusiva de terceiro (problemas no sistema do IPERON); c) o cumprimento dos índices deve considerar despesas empenhadas, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, expedido pela STN.

(ii) quanto ao não atingimento das metas do resultado primário e nominal estabelecido na LDO: a) o desvio foi causado pela execução de despesas primárias no valor de R\$ 3.499.300,00 com base em superávit financeiro decorrente da recuperação econômica pós-pandemia, sendo necessária a reformulação do cálculo para adequação dos resultados; e b) a justificativa encontra respaldo nos dados apresentados, demonstrando que o desvio foi influenciado por fatores alheios ao controle do administrador e compatível com o contexto econômico.

(iii) quanto à intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias: a) o município efetuou integralmente os recolhimentos, mas houve pagamento duplicado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de guias no mês de março de 2022, totalizando R\$ 24.130,47, que foram compensados nos valores de novembro do mesmo ano; b) os documentos anexados aos autos comprovam que o recolhimento foi realizado, sendo a falha identificada exclusivamente no sistema de contabilidade; e c) o apontamento técnico não considerou essa compensação, configurando equívoco que não gerou dano ao erário, conforme a Súmula 18-TCE-RO, que recomenda aprovação com ressalvas para irregularidades formais.

(iv) quanto à abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa:

a) os créditos foram realizados dentro do limite de 6,75%, amparados pela Lei Orçamentária Anual (Lei 1.004/2021), que autorizava a abertura por decreto no limite de 20%; b) a ADI n. 0801038-59.2022.8.22.0000 derrubou emenda legislativa que zerava a possibilidade de abertura de créditos adicionais, restabelecendo a legalidade da medida.

(v) quanto à omissão na remessa da projeção de receita para o orçamento de 2022:

a) a projeção foi devidamente realizada e constava nos anexos da LDO, mas problemas técnicos inviabilizaram seu envio tempestivo; b) o Tribunal já consolidou entendimento, por meio da Súmula 10-TCE-RO, de que o envio intempestivo de balancetes não impede o julgamento regular com ressalvas.

Ao final, pugnou pelo acolhimento do recurso e seu provimento, requerendo a reconsideração da decisão e a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas com ressalvas, em razão de as inconsistências apontadas não configurarem irregularidades graves ou danos ao erário, tendo sido apresentadas justificativas e provas documentais que afastam as imputações iniciais.

Foi certificada a tempestividade do recurso¹, e em seguida os autos foram encaminhados ao Relator que proferiu a Decisão DM 0093/2024-GCVCS/TCERO² o juízo de admissibilidade conhecendo do expediente como Pedido de Reexame.

Após, vieram os autos para análise ministerial, na forma regimental.

É a síntese do necessário.

1. Da admissibilidade recursal

¹ Certidão de Tempestividade (ID 1580606).

² ID 1588609.



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

Conforme já afirmado pelo Relator, na decisão DM 0093/2024-GCVCS/TCERO, o recurso em análise preenche os requisitos de admissibilidade previstos na LC n. 154/96 e no RITCERO, devendo, portanto, ser conhecido como Pedido de Reexame.

2. Do mérito

a) Da descumprimento da aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério

O recorrente reconheceu a insuficiência na aplicação do percentual mínimo de 70% na valorização do magistério, destacando que o valor faltante corresponde a apenas R\$ 9.308,87. Ressaltou ainda que o município atingiu um índice total de 32,21% na Educação, ultrapassando o mínimo constitucional de 25%.

No entanto, como é sabido, a aplicação global dos recursos para a Educação não substitui a obrigatoriedade de destinação específica para a valorização do magistério, conforme exige o art. 212-A da Constituição Federal e o art. 26 da Lei n. 14.113/2020. Portanto, o descumprimento do percentual específico configura falha independente e não pode ser mitigado pelo cumprimento de outros índices, ainda que relacionados à educação.

Ademais, o insurgente justificou que o valor de R\$ 11.200,46, correspondente a guias de recolhimento previdenciário ao IPERON, não foi pago no primeiro quadrimestre de 2023 devido a falhas no sistema do órgão, dentro do período adicional previsto no art. 25, §3º, da Lei n. 14.113/2020³, o que inviabilizou a emissão das guias. Para sustentar essa alegação apresentou comunicações com o IPERON, prints de e-mails e mensagens em que a municipalidade tentou solucionar o problema.

³ Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#). (...).

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



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

Ainda assim, conforme bem assinalado pela a equipe técnica no processo de origem, não foram fornecidas evidências conclusivas que comprovassem que a falha decorreu exclusivamente de fatores externos. A IN n. 77/2021/TCE-RO prevê, em seu art. 18, § 2º, que tais valores podem ser computados no índice desde que se demonstre culpa exclusiva de terceiros, o que não foi suficientemente demonstrado.

O recorrente argumentou, ainda, que o cálculo deveria considerar as despesas meramente empenhadas. Contudo, o Tribunal de Contas adota como critério somente as despesas empenhadas, liquidadas e pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício subsequente. Essa metodologia é, inclusive, respaldada pela IN n. 77/2021/TCE-RO e garante maior controle e efetividade na execução dos recursos vinculados, sendo considerada adequada e conforme à legislação vigente.

O acórdão recorrido destacou que o descumprimento do índice evidencia falhas de planejamento e rotinas de controle interno, especialmente considerando que a administração municipal já havia sido instada a corrigir insuficiências semelhantes em exercícios anteriores. No exercício de 2021, foi identificada uma diferença a menor de R\$ 953.276,36, cuja complementação foi determinada até 2023, reforçando a necessidade de maior rigor na gestão dos recursos.

Ainda que o recorrente tenha enfatizado a ausência de dolo e o esforço em cumprir as exigências legais, o acórdão e os pareceres ministeriais (Parecer n. 0299/2023-GPGMPC e Parecer n. 0064/2024-GPGMPC) reforçaram que a insuficiência, mesmo considerada de pequena monta, reflete inadequações na gestão orçamentária e no planejamento. Além disso, o descumprimento específico do índice de 70% não pode ser desconsiderado por tratar-se de uma obrigação constitucional expressa, cogente e de caráter finalístico.

Não subsiste, portanto, ante todo o exposto, a pretensão recursal no presente ponto, devendo ser mantida a irregularidade nos termos do acórdão objurgado.



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

b) Do não atingimento das metas do resultado primário e nominal estabelecido na LDO

O recorrente argumentou que o descumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO decorreu da execução de despesas primárias no montante de R\$ 3.499.300,00, realizadas com base em superávit financeiro acumulado em razão da recuperação econômica pós-pandemia.

Alegou, ainda, que o superávit financeiro atingiu R\$ 4.179.724,69, valor superior ao projetado inicialmente, e que a não inclusão desse fator no cálculo teria impactado os resultados apurados, sendo necessária a reformulação dos cálculos para refletir adequadamente a situação fiscal.

Contudo, os apontamentos feitos pela equipe técnica e corroborados pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0299/2023-GPGMPC, ambos no processo de origem, demonstram que os argumentos apresentados não superam as fundamentações do Acórdão APL-TC 00136/24.

Primeiramente, a análise técnica destacou que, mesmo com a justificativa apresentada pelo recorrente, os resultados fiscais permaneceram em desconformidade com as metas estabelecidas na LDO. O resultado primário apresentou déficit de R\$ 2.600.649,31, enquanto o resultado nominal registrou déficit de R\$ 1.313.366,72, ambos incompatíveis com as metas fixadas. A equipe técnica enfatizou que a Administração reconheceu a realização de despesas primárias com base no superávit financeiro, mas isso evidencia que as receitas arrecadadas no exercício foram insuficientes para cobrir os gastos realizados, configurando a não observância do equilíbrio fiscal previsto na LC n. 101/00.

O corpo técnico também ressaltou que, embora o superávit financeiro represente um aumento na disponibilidade de recursos, ele não isenta a administração de observar as metas fiscais definidas, que têm como objetivo assegurar o planejamento e a responsabilidade na gestão pública. A execução de despesas além do planejado



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

demonstra falhas no controle interno e na gestão orçamentária, comprometendo o cumprimento das obrigações legais e constitucionais.

O Ministério Público de Contas, no processo de origem, acompanhou o entendimento técnico, reforçando que a não conformidade com as metas fiscais é uma irregularidade de natureza grave. O Parecer n. 0299/2023-GPGMPC destacou que a argumentação de que os desvios foram influenciados por fatores externos, como a pandemia, não possui suporte suficiente para justificar o descumprimento, especialmente diante da ausência de medidas para compensar os impactos fiscais. Além disso, ressaltou que a inclusão do superávit financeiro nos cálculos não altera o fato de que as despesas realizadas excederam a capacidade de arrecadação primária do município.

O recorrente também apresentou demonstrativos revisados, alegando que a reformulação dos cálculos poderia demonstrar o cumprimento das metas. No entanto, sobre o argumento, a equipe técnica já havia concluído, no processo originário, que os ajustes propostos não foram suficientes para reverter os déficits registrados, reforçando que os resultados permanecem em desconformidade. Adicionalmente, o relatório técnico destacou que a execução de despesas primárias por meio de superávit financeiro deveria ter sido planejada de forma a respeitar os limites e diretrizes estabelecidos na LDO.

Por fim, o acórdão recorrido evidenciou que o descumprimento das metas fiscais reflete não apenas o impacto da pandemia, mas também a falta de ações corretivas e de planejamento adequado por parte da administração. A ausência de medidas para ajustar as despesas à realidade fiscal compromete a sustentabilidade das finanças municipais e configura infração às normas de responsabilidade fiscal.

Diante do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados pelo recorrente, embora contextualizem os impactos do superávit financeiro, não afastam as irregularidades apontadas no Acórdão APL-TC 00136/24. A justificativa de que o desvio foi causado por fatores externos não é suficiente para superar as falhas de planejamento e controle interno identificadas.



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

Assim, permanece o entendimento de que o não atingimento das metas fiscais configura descumprimento das disposições legais e dos princípios da responsabilidade fiscal, conforme previsto na Lei Complementar n. 101/2000. A manutenção do acórdão recorrido é medida que se impõe.

c) Da intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias

O recorrente alegou que a irregularidade referente à intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias deve ser mitigada, uma vez que decorreu de falhas no sistema contábil que geraram pagamentos duplicados no mês de março de 2022, no valor de R\$ 24.130,47.

Argumentou que tais valores foram compensados na guia de novembro do mesmo exercício, o que afastaria qualquer inadimplemento ou prejuízo ao erário. Para reforçar sua defesa, destacou o reconhecimento dessa compensação pelo Instituto de Previdência de Castanheiras (IPC) por meio do Ofício 06/IPC/2024 e invocou a Súmula 18/TCE-RO, que recomenda aprovação com ressalvas para irregularidades formais.

Apesar das justificativas apresentadas, os apontamentos realizados pelo corpo técnico, corroborados pelo Ministério Público de Contas (MPC) no Parecer n. 0064/2024-GPGMPC, no processo de origem, demonstram que a irregularidade em questão é grave e não foi superada pelas alegações dos recorrentes. O conjunto de falhas apontadas reflete inadequações na gestão previdenciária que comprometem o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e à Portaria n. 464/2018.

Inicialmente, a equipe técnica reconheceu que houve pagamento duplicado em março de 2022 e que os valores foram compensados em novembro de 2022, fato confirmado pelo IPC e evidenciado na conciliação bancária realizada em agosto de 2022. No entanto, a compensação não elimina as consequências da falha, pois o repasse tardio indica fragilidades no controle interno e na gestão contábil, comprometendo a regularidade das contas e a confiança nas informações apresentadas. Ainda que a



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

compensação tenha sido efetuada, o atraso no recolhimento caracteriza irregularidade que fere os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

Adicionalmente, o relatório técnico destacou que, além da compensação de valores, ocorreram repasses intempestivos das contribuições previdenciárias ao longo do exercício de 2022, abrangendo os meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho, dezembro e 13º salário. Também foi constatada a ausência de pagamento regular e tempestivo de termos de parcelamento e o repasse parcial do aporte para equacionamento do déficit atuarial, no montante de R\$ 120.387,89, conforme previsto na Lei 973/20 e no anexo I do Decreto Municipal n. 28/2022. Tais falhas reiteram a inadequação na gestão previdenciária e o desrespeito às obrigações constitucionais e legais.

O impugnante buscou amparo na Súmula 18/TCE-RO para sugerir que as irregularidades apresentariam caráter formal. No entanto, as falhas apuradas ultrapassam a esfera formal, configurando graves infrações que comprometem a gestão previdenciária e resultam em prejuízos ao erário, como o pagamento de encargos moratórios no montante de R\$ 7.639,67.

A gravidade dessas falhas é reforçada pela Súmula 19/TCE-RO, que estabelece que o não recolhimento das contribuições previdenciárias e o inadimplemento das obrigações, sem justa causa, caracterizam irregularidade grave e insanável, passível de atrair parecer prévio pela reprovação das contas.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 0064/2024-GPGMPC, acompanhou o entendimento técnico e reiterou que a gestão previdenciária apresentou inadequações graves, refletindo ausência de planejamento e controle interno eficazes. Ainda que o insurgente tenha buscado justificar os atrasos por meio da compensação de valores pagos em duplicidade, essa justificativa não afasta a caracterização da irregularidade, uma vez que a gestão deve assegurar a tempestividade e integralidade dos repasses, conforme exige o art. 40 da Constituição Federal e os princípios da responsabilidade fiscal.

Assim, a análise integrada dos elementos apresentados confirma que as falhas apontadas são suficientes para comprometer a regularidade das contas. A compensação



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

de valores não desqualifica a gravidade das falhas na gestão previdenciária, que geraram atrasos nos repasses e prejuízo ao erário por meio de encargos financeiros desnecessários. Portanto, permanece o entendimento de que a irregularidade é grave e justifica a manutenção do Acórdão APL-TC 00136/24, em conformidade com a Súmula 19/TCE-RO e com os pareceres técnico e ministerial.

d) Da abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa

O impugnante alegou que a abertura do crédito adicional especial de R\$ 1.000.000,00 está amparada na Lei Orçamentária Anual (LOA) n. 1.004/2021, que previa autorização genérica para abertura de créditos adicionais até o limite de 20% do orçamento inicial, por meio de decreto do Chefe do Executivo.

Além disso, argumentou que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 0801038-59.2022.8.22.0000, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, invalidou a emenda legislativa que zerava tal possibilidade, restabelecendo a legalidade da autorização. Ressaltaram que os créditos adicionais abertos no exercício, incluindo os suplementares e especiais, corresponderam a 6,75% da dotação inicial, percentual muito inferior ao limite autorizado, afastando qualquer excesso ou irregularidade.

Contudo, os apontamentos realizados pela equipe técnica, ratificados pelo Ministério Público de Contas no Parecer n. 0299/2023-GPGMPC, demonstram que a justificativa dos recorrentes não supera a irregularidade identificada, consistente na ausência de autorização legislativa específica para a abertura do crédito especial.

Conforme as lições da doutrina de direito financeiro, a autorização para a abertura de créditos suplementares e especiais exige parâmetros distintos, de modo que créditos especiais devem ser precedidos de lei específica, não podendo ser abrangidos por autorização genérica contida na LOA.

Os créditos adicionais, conforme definido no art. 40 da Lei n. 4.320/1964, são autorizações de despesa que não constaram ou se mostraram insuficientemente dotadas na



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

Lei Orçamentária Anual (LOA). São instrumentos retificadores do orçamento, permitindo ajustes necessários durante sua execução, mas exigem respeito rigoroso aos limites constitucionais e legais. A classificação dos créditos adicionais inclui três espécies: suplementares, especiais e extraordinários, sendo cada uma direcionada a situações específicas e sujeita a requisitos próprios:

Créditos suplementares destinam-se ao reforço de dotações existentes, podendo ser autorizados pela LOA ou por lei específica, e abertos por decreto executivo, desde que exista fonte de recursos correspondente (art. 41, I, da Lei n. 4.320/1964).

Créditos especiais, por sua vez, visam a despesas novas, para as quais não haja dotação específica no orçamento, e sua abertura exige obrigatoriamente autorização por lei específica, além de indicação da fonte de recursos correspondente (art. 41, II, e art. 42 da Lei n. 4.320/1964).

Créditos extraordinários atendem a despesas urgentes e imprevisíveis, relacionadas a situações de calamidade pública, guerra ou comoção interna, sendo sua abertura regulada pelo art. 167, § 3º, da Constituição Federal e art. 41, III, da Lei n. 4.320/1964.

No presente caso, o crédito adicional especial foi aberto com fundamento em autorização genérica contida nos artigos 8º e 9º da LOA n. 1.004/2021. Contudo, como bem apontado pelo corpo técnico e reiterado no Parecer Ministerial, tal autorização não atende às exigências normativas para créditos especiais. Conforme esclarece a doutrina, créditos suplementares podem ter autorização genérica prevista na LOA, mas créditos especiais, por tratarem de despesas novas e não previstas, demandam autorização específica.

Nas palavras de Marcus Abraham, “os créditos especiais referem-se a despesas novas não contempladas na LOA [...] e sua autorização deve ser sempre específica, de modo a garantir o controle e a transparência na execução orçamentária”⁴. Já Augustinho Paludo reforça que “o princípio da exclusividade orçamentária, consagrado no art. 165, § 8º, da Constituição, impõe que a autorização para créditos especiais seja tratada de forma distinta, em projeto de lei próprio”⁵.

⁴ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁵ PALUDO, Augustinho. Orçamento público, AFO e LRF - 11. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.



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

No caso em exame, não há nos autos indicação de projeto de lei específico para a abertura do crédito especial em questão, tampouco de que tenha sido apreciado pelo Legislativo. Assim, o crédito foi aberto em desacordo com o art. 165, § 8º, da Constituição Federal e os arts. 41, II, e 42 da Lei n. 4.320/1964, caracterizando infração ao princípio da legalidade e da exclusividade orçamentária.

Ademais, o argumento de que a decisão na ADI n. 0801038-59.2022.8.22.0000 restabeleceu a autorização genérica para abertura de créditos não modifica o cenário. A decisão limitou-se a invalidar a emenda legislativa restritiva, mas não dispensou o cumprimento dos requisitos específicos para cada espécie de crédito adicional. Como enfatiza Paludo, “cada tipo de crédito adicional possui finalidade e procedimentos distintos, sendo essencial observar as normas aplicáveis a cada modalidade”⁶.

Diante do exposto, verifica-se que a abertura do crédito adicional especial de R\$ 1.000.000,00 violou os requisitos de autorização específica exigidos pelo § 8º do art. 165 da Constituição Federal e pelos arts. 41, II, e 42 da Lei n. 4.320/1964. A justificativa apresentada pelo recorrente, baseada em autorização genérica da LOA e na decisão judicial proferida na ADI n. 0801038-59.2022.8.22.0000, não é suficiente para afastar a irregularidade identificada. A ausência de lei específica para a abertura do crédito compromete a regularidade da execução orçamentária e evidencia fragilidade no planejamento e no controle das contas públicas.

Assim, não assiste razão ao recurso, considerando-se que permanece o entendimento do corpo técnico e do Ministério Público de Contas de que a irregularidade é grave e enseja a manutenção do Acórdão APL-TC 00136/24.

e) Da omissão na remessa da projeção de receita para o orçamento de 2022

O recorrente argumentou que a projeção de receitas para o exercício financeiro de 2022 foi devidamente realizada e constava nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas problemas técnicos no sistema SIGAP inviabilizaram o envio tempestivo das

⁶ *Idem.*



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

informações ao Tribunal de Contas. Além disso, destacaram que, de acordo com o entendimento consolidado pela Súmula 10 do TCE-RO⁷, o envio intempestivo de balancetes não impede o julgamento regular das contas com ressalvas.

Entretanto, a análise técnica e o acórdão recorrido identificaram a omissão na remessa da projeção de receitas ao Tribunal de Contas, conforme exige o art. 6º da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE-RO⁸. Tal omissão compromete o princípio da transparência fiscal, previsto no art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000⁹, e prejudica a avaliação da consistência das estimativas de receitas que embasam a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A elaboração das projeções de receitas públicas é etapa essencial do planejamento orçamentário, conforme dispõe o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰. As projeções devem ser feitas com base em premissas claras e enviadas tempestivamente aos órgãos de controle externo, permitindo a análise prévia de sua compatibilidade com as metas fiscais definidas na LDO. O envio intempestivo ou a omissão desse envio fragiliza o processo de planejamento e controle orçamentário, violando o art. 6º da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE-RO, que regulamenta os prazos e a forma de envio das projeções de receita pelo sistema SIGAP.

No caso concreto, conforme o relatório técnico preliminar (ID 1416680), o sistema SIGAP foi aberto para envio das projeções de receitas para o exercício de 2022 desde 19 de agosto de 2021, com prazo final em 2 de outubro de 2021. A Prefeitura de Castanheiras foi notificada sobre o atraso por meio do Ofício n.

⁷ **Ementa:** O encaminhamento intempestivo dos balancetes mensais não impede, por si só, o julgamento regular com ressalva da prestação de contas.

⁸ Art. 6º O responsável mencionado no parágrafo único, do artigo 5º, que remeterá ao Tribunal de Contas por meio eletrônico, os dados da projeção de receitas para o exercício seguinte, terá o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do 5º (quinto) dia útil do mês de agosto, período que o módulo da projeção de receitas ficará disponível no portal do SIGAP.

⁹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

¹⁰ Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.



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

0534/2021/SGCE/TCERO, emitido em 11 de novembro de 2021, mas não regularizou o envio. O não envio tempestivo prejudicou a análise prévia das estimativas pela Corte de Contas, comprometendo a avaliação da base de cálculo sobre a qual o orçamento foi construído.

A justificativa apresentada pelos recorrentes, de que problemas técnicos impediram o envio, carece de suporte documental que comprove a impossibilidade material de cumprimento do prazo. O Parecer n. 0299/2023-GPGMPC enfatiza que a ausência de evidências conclusivas acerca de problemas técnicos limita a possibilidade de afastar a responsabilidade pela intempestividade.

Adicionalmente, a invocação da Súmula 10/TCE-RO, que prevê a possibilidade de julgamento com ressalvas em casos de envio intempestivo de balancetes, não é aplicável ao caso, tendo em vista a existência das demais irregularidades até aqui narradas.

Diante do exposto, permanece a constatação de que a Administração deixou de cumprir integralmente o disposto no art. 6º da Instrução Normativa n. 57/2017/TCE-RO, prejudicando a análise técnica das projeções de receita para o exercício de 2022. A justificativa apresentada pelos recorrentes não é suficiente para afastar a irregularidade, considerando que a responsabilidade pelo planejamento e envio tempestivo das informações é da gestão municipal.

Embora se reconheça que a falha não comprometeu a execução financeira do exercício em questão, tal irregularidade reflete inadequações nos controles internos e no atendimento às obrigações legais, justificando o registro de ressalva nas contas.

Por fim, é necessário que a administração municipal adote medidas para aprimorar seus processos de planejamento e controle, evitando a reincidência dessa falha em exercícios futuros.

Do dispositivo



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

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas **opina**, preliminarmente, **pelo conhecimento do recurso**, porquanto atendidos os pressupostos legais de admissibilidade e, no mérito, por seu **desprovemento**, mantendo-se inalterado o Acórdão APL-TC 00136/24, proferido nos autos n. 01114/2023.

É como opino.

Porto Velho, 19 de dezembro de 2024.

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 19 de Dezembro de 2024



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