



Proc.: 04727/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 04727/16 – TCE-RO.  
**CATEGORIA:** Acompanhamento de Gestão  
**SUBCATEGORIA:** Fiscalização de Atos e Contratos  
**JURISDICIONADO:** Poder Executivo do Município de Porto Velho  
**ASSUNTO:** Renúncia de Receita ISSQN – Programa Faculdade para Todos  
**RESPONSÁVEIS:** Hildon de Lima Chaves – Prefeito Municipal  
CPF nº 476.518.224-04  
João Altair Caetano dos Santos – Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 368.413.239-04  
Marcos Aurélio Marques – Secretário Municipal de Educação  
CPF nº 025.346.939-21  
Luiz Henrique Gonçalves – Ex-Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 341.237.842-91  
Luiz Fernando Martins – Ex-Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 387.967.169-91  
Eudes Fonseca da Silva – Ex-Controlador-Geral do Município  
CPF nº 409.714.142-20  
José Luiz Storer Junior – Procurador-Geral do Município  
CPF nº 386.385.092-00  
Mauro Nazif Rasul – Ex-Prefeito Municipal  
CPF nº 701.620.007-82  
Roberto Eduardo Sobrinho – Ex-Prefeito Municipal (à época da edição da Lei Municipal nº 1.887/2010)  
CPF nº 006.661.088-54  
Marcelo Hagge Siqueira – Ex-Secretário Municipal de Finanças  
CPF nº 740.637.827-00  
Ana Cristina Cordeiro da Silva – Ex-Secretária Municipal de Finanças (à época da edição da Lei Municipal nº 1.887/2010)  
CPF nº 312.231.332-49  
Devonildo de Jesus Santana – Conselho Gestor do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura  
CPF nº 681.716.922-49  
Basílio Leandro Pereira de Oliveira – Secretário-Geral de Governo do Poder Executivo do Município de Porto Velho  
CPF nº 616.944.282-49  
Boris Alexander Gonçalves de Souza – Ex-Controlador-Geral do Município de Porto Velho  
CPF nº 135.750.072-68  
**ADVOGADOS:** Cristiane Silva Pavin – OAB/RO 8.221/RO  
Márcio Melo Nogueira – OAB/RO 2.827  
Rochilmer Mello da Rocha Filho – OAB/RO 635  
Marcelo Lessa Pereira – OAB/RO 1.501  
Igor Habib Ramos Fernandes – OAB/RO 5.193  
Nelson Canedo Motta – OAB/RO 2.721

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

1 de 49



Proc.: 04727/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**SUSPEIÇÃO:**

Bruno Valverde Chahaira – OAB/RO 9.600 e OAB/PR 52.860  
Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva,  
Paulo Curi Neto e Benedito Antônio Alves

**IMPEDIMENTO:**

Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

**RELATOR:**

Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

**SESSÃO:**

16ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 20 a 24 de setembro de 2021.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. PROGRAMA MUNICIPAL DE INSERÇÃO SOCIAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIORES A ALUNOS DE BAIXA RENDA QUE CUMPRE OS REQUISITOS LEGAIS. RENÚNCIA DE RECEITA. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS ESTABELECIDAS NO ARTIGO 14 DA LRF. PRIORIDADE DO MUNICÍPIO EM ATENDER AS NECESSIDADES DO ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO INFANTIL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VIABILIDADE ECONÔMICA. ILEGALIDADE.

1. A concessão de benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a Instituições de Ensino Superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda deve observar o devido planejamento fiscal e evitar falhar nas medidas de compensação, de modo a atender aos requisitos constitucionais e legais para a renúncia de receita, inclusive cumprir as regras fiscais dispostas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sob pena de ilegalidade da concessão.

2. A concessão de benefício voltado ao ensino superior por ente municipal deve estar condicionada à comprovação prévia do atendimento satisfatório quanto à demanda da educação infantil e do ensino fundamental, de competência constitucional prioritária dos municípios, que deverá proporcionar as crianças as vagas necessárias nas creches e no ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

3. O Município somente poderá conceder benefício voltado para o ensino superior quando comprovar a vantajosidade econômica da concessão em face de renúncia de receitas, mantendo demonstrado o interesse público na relação custo-benefício para a municipalidade e para a comunidade local.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326  
[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

2 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

4. O programa de benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a Instituições de Ensino Superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, concedido pelo ente municipal, pode configurar situação lesiva aos cofres do município quando não restar demonstrado inequivocamente a equivalência entre os valores renunciados e as despesas com as bolsas de estudo oferecidas e a manutenção do programa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos decorrente de demanda registrada pela Ouvidoria desta Corte de Contas sobre possíveis irregularidades na execução do “Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura”, relacionadas à renúncia de receita pela Administração do Município de Porto Velho, 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 Francisco Carvalho da Silva, por unanimidade de votos, em:

**I – Afastar** a preliminar de incompetência do TCE/RO para julgar as contas de prefeitos municipais submetidos à sua jurisdição, suscitada pelo Senhor Roberto Eduardo Sobrinho, Ex-Prefeito Municipal, tendo em vista que as teses 157 e 835 do STF tratam sobre o julgamento das contas anuais do chefe do executivo municipal, o que não é o caso dos presentes autos, pois estamos diante de atos de gestão praticados pelo gestor e não de prestação de contas anual da autoridade municipal, de modo que os Tribunais de Contas possui competência para julgar irregularidades praticadas por prefeitos na condição de ordenador de despesas, o que não se confunde com o julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do poder executivo, esta sim, de competência exclusiva das câmaras municipais;

**II – Considerar ilegal** a concessão do benefício fiscal de redução de alíquota do ISS às Instituições de Ensino Superior (IES) que aderirem ao “Programa Faculdade para Todos”, instituído por meio da Lei Municipal nº 1.887/2010, pelo Município de Porto Velho, com pronúncia de nulidade *ex nunc*, de responsabilidade dos Senhores **Roberto Eduardo Sobrinho**, ex-prefeito (CPF nº 006.661.088-54), **Ana Cristina Cordeiro da Silva**, ex-secretária municipal de fazenda (CPF n. 312.231.332-49) e **Mauro Nazif Rasul**, ex-prefeito (CPF nº 701.620.007-82), diante da existência das seguintes irregularidades:

**a)** violação ao artigo 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal, em razão da concessão do benefício de redução do ISS de 5% para 2% às Instituições de Ensino Superior, que aderiram ao “Programa Faculdade da Prefeitura”, sem o devido planejamento fiscal e por falhas nas medidas de compensação, em burla à Responsabilidade Fiscal;

**b)** violação aos princípios da legalidade, moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º e 11, inciso V, da

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

3 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho, em razão da criação e implementação de um programa destinado a permitir o acesso ao ensino superior pela Municipalidade, em detrimento da priorização da educação infantil e ensino fundamental às crianças afeta aos Municípios, sem que ele tenha comprovado ainda que tenha garantido a plenitude de acesso à creche e à escola a toda a demanda existente;

c) violação aos princípios da eficiência, da proporcionalidade, da moralidade e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, em razão de que não restou comprovada a vantajosidade econômica do “Programa Faculdade da Prefeitura” e devido ao montante de receitas renunciadas não atender ao interesse público, restando ausente a relação custo-benefício para a Municipalidade e para os municípios;

**III – Negar excoercedade**, em caráter incidental, com efeitos *ex nunc*, aos dispositivos da Lei Municipal nº 1.887/2010, diante de sua flagrante violação ao disposto no artigo 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal; aos princípios da legalidade, moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º, e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho; e, ainda, aos princípios da eficiência, da proporcionalidade, da moralidade e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999;

**IV – Afastar** a responsabilidade do Senhor Marcelo Hagge Siqueira, ex-Secretário Municipal de Fazenda, tendo em vista que referido jurisdicionado logrou comprovar, por documentos carreados aos autos, que, por diversas vezes no período em que esteve à frente da SEMFAZ (2013 a 2016), se posicionou expressamente contra a manutenção desse programa e a favor do seu encerramento, o que não aconteceu por motivos alheios a sua vontade e fora do seu alcance de decisão;

**V – Deixar** de aplicar multa coercitiva aos responsáveis referidos no item II supra, tendo em vista todo o aparente aspecto de legalidade que envolveu a concessão desse programa desde a aprovação da Lei Municipal nº 1.887/2010, além do que a possível omissão em fiscalizar e acompanhar adequadamente a concessão das bolsas e os descontos do tributo, que perdurou vários exercícios financeiros, está superada em função da apuração dos valores remanescentes devidos ao erário municipal e sua amortização no fornecimento de bolsas suplementares pelas IES até sua quitação total;

**VI – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, a partir da notificação, **se abstenha** de divulgar edital e promover seleção de alunos referente ao Programa Faculdade para Todos, de modo a proibir o ingresso de novos alunos no programa, devendo manter beneficiados com o referido programa tão somente os alunos que já estejam devidamente matriculados nos cursos respectivos, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

**VII – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que adote medidas urgentes, perante o Poder Legislativo Municipal, no sentido de promover a revogação do diploma normativo que autorizou o Programa Faculdade para Todos (Lei Municipal nº 1.887/2010), sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**VIII – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, diante da negativa de executoriedade, com efeitos *ex nunc*, da Lei Municipal nº 1.887/2010, promova o imediato restabelecimento da cobrança integral do ISSQN das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao Programa, todavia, mantenha a responsabilidade da administração municipal quanto a manutenção do custeio dos cursos dos alunos já matriculados, devendo, para tanto, dar prioridade ao aproveitamento dos eventuais créditos remanescentes do programa até sua diluição total;

**IX – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a instituições de ensino superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, observe, dentre outras questões necessárias, o seguinte:

a) adote as cautelas visando atender previamente a demanda do ensino infantil, proporcionando às crianças as vagas suficientes nas creches e ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;

b) atenda aos requisitos constitucionais e legais para a renúncia de receita, com responsabilidade e planejamento fiscal e da mesma maneira, reduza os custos de operacionalização do programa, ampliando a quantidade de alunos a serem beneficiados, de modo a tornar o programa vantajoso ao interesse público;

c) elabore estudo, com base no histórico já existente, de forma a verificar se não é necessária uma adequação do percentual de redução da alíquota do ISS, de modo a ficar mais compatível com o montante de bolsas concedidas pela Instituição de Ensino Superior, vez que de acordo com a apuração da equipe técnica do Tribunal, com as regras atuais do questionado Programa, a redução de 5% para 2% teria gerado vultosas deduções de valores de ISS em montante duas vezes maior que o valor que a Municipalidade efetivamente utilizaria, se pagasse diretamente pelas bolsas dos alunos de baixa renda contemplados pelo Programa.

**X – Alertar** o Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04); ao Secretário Municipal de Fazenda, Senhor **João Altair Caetano dos Santos** (CPF nº 368.413.239-04), e ao atual Presidente do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura, Senhor **Augusto de Souza Leite** (CPF nº 006.437.112-36) que a manutenção das condições atuais do Programa Faculdade da Prefeitura poderá vir a ser considerada lesiva ao erário pela Corte de Contas, com a consequente responsabilização dos atuais gestores pelos valores eventualmente apurados, sem prejuízo das sanções cabíveis;

**XI – Notificar**, via ofício, o responsável referido nos itens **V** ao **VIII** quanto ao teor das determinações consignadas, cientificando-o que a notificação diz respeito apenas ao cumprimento da decisão nos itens especificados, não estando sua ciência vinculada a contagem de prazo para eventual interposição de recurso, uma vez que esse se dá pela publicação da decisão no Diário Oficial eletrônico desta Corte, conforme Lei Estadual nº 749/2013;

**XII – Notificar**, via ofício, os responsáveis referidos no item **IX** quanto ao alerta ali consignado, cientificando-os que a notificação diz respeito apenas ao cumprimento da decisão nos itens especificados, não estando sua ciência vinculada a contagem de prazo para eventual interposição de



Proc.: 04727/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

recurso, uma vez que esse se dá pela publicação da decisão no Diário Oficial eletrônico desta Corte, conforme Lei Estadual nº 749/2013;

**XIII - Dar ciência**, via Diário Eletrônico do TCE-RO, do teor do acórdão aos interessados;

**XIV – Após** os trâmites regimentais, **arquite-se**.

Participaram do julgamento os Conselheiros Francisco Carvalho da Silva (Relator) e os Conselheiros-Substitutos Omar Pires Dias, Francisco Júnior Ferreira da Silva e Erivan Oliveira da Silva; o Conselheiro Presidente em exercício Valdivino Crispim de Souza; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Paulo Curi Neto e Benedito Antônio Alves declararam-se suspeitos. O Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra declarou-se impedido.

Porto Velho, sexta-feira, 24 de setembro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
Conselheiro Presidente em exercício



Proc.: 04727/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO:** 04727/16 – TCE-RO.  
**CATEGORIA:** Acompanhamento de Gestão  
**SUBCATEGORIA:** Fiscalização de Atos e Contratos  
**JURISDICIONADO:** Poder Executivo do Município de Porto Velho  
**ASSUNTO:** Renúncia de Receita ISSQN – Programa Faculdade para Todos  
**RESPONSÁVEIS:** **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal  
CPF nº 476.518.224-04  
**João Altair Caetano dos Santos** – Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 368.413.239-04  
**Marcos Aurélio Marques** – Secretário Municipal de Educação  
CPF nº 025.346.939-21  
**Luiz Henrique Gonçalves** – Ex-Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 341.237.842-91  
**Luiz Fernando Martins** – Ex-Secretário Municipal de Fazenda  
CPF nº 387.967.169-91  
**Eudes Fonseca da Silva** – Ex-Controlador-Geral do Município  
CPF nº 409.714.142-20  
**José Luiz Storer Junior** – Procurador-Geral do Município  
CPF nº 386.385.092-00  
**Mauro Nazif Rasul** – Ex-Prefeito Municipal  
CPF nº 701.620.007-82  
**Roberto Eduardo Sobrinho** – Ex-Prefeito Municipal (à época da edição da Lei Municipal nº 1.887/2010)  
CPF nº 006.661.088-54  
**Marcelo Hagge Siqueira** – Ex-Secretário Municipal de Finanças  
CPF nº 740.637.827-00  
**Ana Cristina Cordeiro da Silva** – Ex-Secretária Municipal de Finanças (à época da edição da Lei Municipal nº 1.887/2010)  
CPF nº 312.231.332-49  
**Devonildo de Jesus Santana** – Conselho Gestor do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura  
CPF nº 681.716.922-49  
**Basílio Leandro Pereira de Oliveira** – Secretário-Geral de Governo do Poder Executivo do Município de Porto Velho  
CPF nº 616.944.282-49  
**Boris Alexander Gonçalves de Souza** – Ex-Controlador-Geral do Município de Porto Velho  
CPF nº 135.750.072-68

**ADVOGADOS:** Cristiane Silva Pavin – OAB/RO 8.221/RO  
Márcio Melo Nogueira – OAB/RO 2.827  
Rochilmer Mello da Rocha Filho – OAB/RO 635  
Marcelo Lessa Pereira – OAB/RO 1.501  
Igor Habib Ramos Fernandes – OAB/RO 5.193  
Nelson Canedo Motta – OAB/RO 2.721

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

7 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**SUSPEIÇÃO:** Bruno Valverde Chahaira – OAB/RO 9.600 e OAB/PR 52.860  
Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva,  
Paulo Curi Neto e Benedito Antônio Alves (Sessão)

**IMPEDIMENTO:** Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

**RELATOR:** Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

**SESSÃO:** 16ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 20 a 24 de setembro de 2021.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização de Atos e Contratos decorrente de demanda registrada pela Ouvidoria desta Corte de Contas<sup>1</sup> sobre possíveis irregularidades na execução do “Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura”, relacionadas a renúncia de receita pela Administração do Município de Porto Velho.

2. O Programa Faculdade da Prefeitura foi instituído pela Lei Municipal nº 1.887/2010<sup>2</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 11.736/2010<sup>3</sup>, visando a concessão de bolsas de estudos integrais para estudantes de cursos de graduação de nível superior oferecidos por instituições de ensino superior estabelecidas no Município de Porto Velho que tenham aderido ao Programa, beneficiadas, em contrapartida, com redução da alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN de 5% (cinco por cento) para 2% (dois por cento), como previsto no §3º do artigo 10 da citada Lei nº 1.887/2010.

3. Segundo o comunicado de irregularidade, o Município de Porto Velho estaria acumulando renúncia de receita com a execução do Programa na ordem de R\$17.000.000,00 e as falhas estariam sendo apuradas no âmbito da Controladoria Geral do Município (Processo Administrativo nº 03.00087/2013). Destaco:

Ao Exmo. Conselheiro Doutor Wilber Carlos dos Santos Coimbra

Dr. Wilber, a Prefeitura de Porto Velho instituiu o Programa Faculdade da Prefeitura, através da Lei no 1.887/2010, onde as faculdades que aderirem ao programa gozarão de redução da alíquota do ISSQN de 5% para 2%, devendo matricular alunos locais que preencherem os requisitos do programa. No início, a quantidade de alunos matriculados através desse programa já era muito insuficiente para totalizar um valor de reciprocidade (contrapartida) que compensasse o valor mensal da receita que o Município renunciava em favor das faculdades que aderiram. Hoje a renúncia média mensal é de aproximadamente R\$450.000,00 sem que haja nenhum aluno pertencente ao programa pois os poucos que integravam já se formaram ou abandonaram. Esse programa acumula renúncias de mais de R\$17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) que se converte num grande prejuízo ao erário. Existe um Processo nº 03.00087/2013

<sup>1</sup> ID 308783 do Documento nº 8570/16 – Anexo.

<sup>2</sup> Páginas 1.411/1.414 do ID 385659 (Documento nº 15830/16 – Anexo).

<sup>3</sup> Páginas 1.415/1.424 do ID 385659 (Documento nº 15830/16 – Anexo).

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

8 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

que esse programa acarreta, porém, parece não haver disposição para levar a apuração adiante.

Assim, solicito suas mais urgentes providências para estancarmos esse derramamento de receita sem critérios. **Gostaria de me manter na condição de sigilo**, por ser servidor do quadro.

Agradeço antecipadamente o empenho de Vossa Excelência.

4. À vista das questões noticiadas o Relator originário, eminente Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, determinou a instauração de procedimento fiscalizatório<sup>4</sup>, tendo sido realizadas diligências iniciais pelo Corpo Técnico junto à Secretaria Municipal da Fazenda - SEMFAZ e à Controladoria Geral do Município – CGM. Atendendo solicitação da Secretaria Geral de Controle Externo<sup>5</sup> a CGM encaminhou<sup>6</sup> a esta Corte cópia do mencionado Processo Administrativo nº 03.00087/2013<sup>7</sup>, que teve origem em denúncia de irregularidades no Programa “Faculdade da Prefeitura” apresentada no ano de 2013 pela Vereadora Elis Regina Batista Leal, além de cópia dos processos de adesão de 5 (cinco) instituições de ensino.

5. Em percuciente análise inicial concluiu a Unidade Técnica serem “muitas as impropriedades identificadas desde a criação do Programa até sua execução e monitoramento”, propondo a suspensão do Programa. Destaco as conclusões:<sup>8</sup>

### **7. RESPONSABILIZAÇÃO**

Procedida à análise da denúncia encaminhada a esta Diretoria, identificaram-se indícios de agressão a dispositivos constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal, devidamente externado no presente Relatório Técnico, de responsabilidade dos gestores:

SENHORA ANA CRISTINA CORDEIRO DA SILVA (CPF: 312.231.332-49) (Secretária de Fazenda à época da edição da Lei nº 1.887/2010), SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR ROBERTO EDUARDO SOBRINHO (CPF: 006.661.088-54).

SENHOR MARCELO HAGGE SIQUEIRA (CPF: 740.637.827-00), SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR MAURO NAZIF RASUL (CPF: 701.620.007-82) (gestores atuais);

- 01) Descumprimento ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, pela concessão de benefício fiscal de ISS sem observar as medidas contidas no dispositivo legal para compensar a renúncia de receita;
- 02) Descumprimento aos princípios da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88) e da supremacia do interesse público sobre o privado (princípio constitucional implícito), pela celebração de termos de adesão para concessão de benefício fiscal a Instituições Superiores de Ensino que

<sup>4</sup> Despacho Ordinatório – ID 333985 (Documento nº 8570/16 – Anexo).

<sup>5</sup> Pelo Ofício nº 0466/2016-SGCE - ID 389645.

<sup>6</sup> Pelo Ofício nº 856/DEA/CGM/2016 - ID 392883.

<sup>7</sup> IDs 392885, 392886, 392892-392893, 392895-392896 e 392897.

<sup>8</sup> ID 393011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

acarretaram significativa perda de arrecadação tributária, sem, contudo, demonstrar o interesse público e a viabilidade econômica.

**8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

I – Na forma do art. 70, caput, da Constituição Federal, considerar a denúncia procedente, sobre irregularidades no Programa Faculdade da Prefeitura, o qual trata da renúncia de receita decorrente da Lei nº 1.887/2010, alterada pela Lei nº 2.284/2016, tendo em vista que:

a – a concessão de benefícios fiscais previstos na Lei caracteriza renúncia de receita sem que tenha sido comprovada a observância dos pressupostos de responsabilidade fiscal, ofendendo ao disposto no artigo 165, §6º, da Constituição Federal, aos artigos 1º, §1º; 4º, §1º; 5º, I, II e 14 da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com a Lei nº 1.837/2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010).

b – os benefícios tributários conferidos pela Lei nº 1.887/2010 não se coadunam com o princípio da isonomia tributária, da supremacia do interesse público sobre o particular, da moralidade administrativa e da razoabilidade, bem como com o artigo 176 do Código Tributário Nacional;

II – Determinar ao Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho que apresente os relatórios de fiscalização quanto às auditorias realizadas nas IES beneficiadas com o Programa Faculdade da Prefeitura, solicitado pela CGM;

III – Determinar ao Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho que efetue os lançamentos de ISS referentes às diferenças entre as bolsas que foram usufruídas e o valor de ISS devido ao Município de Porto Velho, destacadas no Quadro 4, no valor de R\$13.846.180,98 (treze milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e oitenta reais e noventa e oito centavos) a fim de evitar que ocorra enriquecimento sem causa das Instituições de Ensino e prejuízo aos cofres municipais, bem como a fim de evitar que ocorra a decadência para o Ente no tocante aos exercícios de 2011 em diante;

IV – Determinar a suspensão da execução do Programa Faculdade de Porto Velho, restabelecendo a cobrança imediata e integral de ISSQN das instituições de ensino superior que aderiram ao programa considerando que atualmente encontra-se em vigência, tendo em vista que os contribuintes beneficiados pelo programa recolhem aos cofres municipais o equivalente a 2% de ISS, mesmo após relatório técnico da Controladoria Geral do Município opinar pela extinção do programa.

6. Seguiu-se o encaminhamento, pela Controladoria Geral do Município de Porto Velho, do Ofício nº 1010/DEA/CGM/2016<sup>9</sup>, com informações sobre histórico e os procedimentos de controle realizados pelo órgão em relação ao Programa “Faculdade da Prefeitura” desde o ano de 2013, com vasta documentação de suporte, destacando-se o Relatório nº 512/DCS/2016<sup>10</sup>, elaborado e distribuído pela CGM no ano de 2016 à SEMFAZ, SEMED, PGM e ao Gabinete do Prefeito, em que já apontava saldo

<sup>9</sup> ID 385659.

<sup>10</sup> Relatório nº 512/DCS/2016, de 8.6.2016 – páginas 1527/1537 do ID 385659.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

10 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

de R\$13.864.117,98 “renunciados no período de 2010 a 2015, sem o fornecimento das correspondentes bolsas de estudos pelas faculdades participantes do programa”.

7. Em seguida o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra declarou seu impedimento para prosseguir como Relator<sup>11</sup> e o feito foi redistribuído ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello<sup>12</sup>, que firmou sua suspeição para presidi-lo<sup>13</sup>.

8. Em nova redistribuição<sup>14</sup>, coube a relatoria a este Conselheiro. Diante das conclusões da Unidade Técnica e dos documentos até então constantes dos autos proferi a Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 00037/17<sup>15</sup> determinando ao Prefeito do Município, em juízo cautelar, a suspensão do programa e restabelecimento da cobrança do ISSQN das instituições de ensino participantes e ao Secretário Municipal de Fazenda a adoção dos atos necessários no sentido de efetuar o lançamento do ISSQN referente às diferenças entre as bolsas que foram usufruídas e o valor de ISSQN devido ao Município de Porto Velho.

9. Em sequência, considerando a necessidade de evitar prejuízo a terceiros de boa-fé com a suspensão da execução do Programa, editei a Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 00045/17<sup>16</sup> modulando os efeitos da decisão anterior de forma a não atingir os alunos já devidamente matriculados, desde que atendidos os requisitos de concessão dispostos na lei e no regulamento do Programa Faculdade da Prefeitura.

10. Ambas as decisões monocráticas foram referendadas pelo e. Plenário desta Corte em sessão realizada no dia 20.4.2017, conforme Acórdão APL-TC nº 151/2017<sup>17</sup>.

11. Notificados os gestores<sup>18</sup>, o então Secretário Municipal de Fazenda apresentou justificativas e documentação<sup>19</sup>, prestando informações sobre providências tomadas, das quais releva destacar: a) a edição do Decreto nº 14.429, de 21.3.2017, suspendendo o Programa Faculdade da Prefeitura e as sessões do Conselho Gestor respectivo<sup>20</sup>; b) a solicitação para retirada do Sistema de Nota Fiscal de Serviço Eletrônica a parametrização que permitia às Instituições de Ensino Superior participantes do Programa a emissão da Nota Fiscal com alíquota de 2%; c) a determinação de abertura de auditoria fiscal nas IES para levantamento dos últimos cinco anos de suas participações no programa.

12. Veio também aos autos manifestação da Procuradoria Geral do Município<sup>21</sup>, acompanhada de Relatório das Atividades do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura, com esclarecimentos sobre as medidas realizadas para adequação do Programa Faculdade da Prefeitura às exigências legais e regulamentares e pedidos de reconsideração das Decisões Monocráticas DM-

<sup>11</sup> Despacho ID 398179.

<sup>12</sup> ID 402260.

<sup>13</sup> Despacho ID 404411.

<sup>14</sup> ID 404595.

<sup>15</sup> ID 415773.

<sup>16</sup> ID 422844.

<sup>17</sup> ID 436411.

<sup>18</sup> IDs 426862, 430347, 430355, 430368, 431758, 440378, 440380, 443105, 445048, 449782, 449783, 449784, 453796 e 466998, com saneamento dos atos notificatórios pelo Despacho nº 00090/2017/GCFCS - ID 445048.

<sup>19</sup> Ofício nº 0199/2016 - SUREM/GAB/SEMFAZ - ID 439953.

<sup>20</sup> Cópia da publicação do Decreto nº 14.429 - ID 439953, página 1697.

<sup>21</sup> ID 453511.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

GCFCS-TC 00037/17 e DM-GCFCS-TC 00045/17, além de prazo para conclusão de auditorias já designadas. Destaco:

**Desse modo**, ante ao delineado, bem como que estão sendo cumpridas as determinações desta Corte de Contas conforme manifestação do Secretário Municipal de Fazenda por meio de expediente aportado neste órgão, e por fim, que a atual administração tem interesse na observância de todo regramento legal visando evitar qualquer tipo de lesão ao erário municipal, requer a Vossa Excelência:

**1-A** reconsideração da decisão DM-GCFCS-TC 00037/17 e DMGCFCS-TC-00045/17, **no sentido de permitir o retorno do Programa Universidade para Todos - Faculdade de Porto Velho**, com as devidas ressalvas necessários em relação a fiscalização do mesmo, bem como, caso entenda necessário, determinando que todas as informações e procedimentos realizados a partir da liberação sejam encaminhados a esta Corte de Contas visando o efetivo controle.

**2-** A concessão de um prazo razoável (mínimo de 180 (cento e oitenta) dias que se refere ao prazo máximo para o término das Auditorias Fiscais já designadas) para que a Secretaria Municipal de Fazenda e Controladoria Geral do Município de Porto Velho concluam as auditorias solicitadas, sendo desse modo, obtida uma resposta aos questionamentos levantados por este Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

13. Determinei o retorno dos autos para análise pelo Corpo Instrutivo<sup>22</sup> e em seguida a juntada<sup>23</sup> de petição incidental apresentada pela Procuradoria Geral do Município<sup>24</sup> com informações sobre decisões judiciais relativas ao Programa Faculdade da Prefeitura e levantamento realizado dos valores destinados à concessão de bolsas e dos correspondentes às bolsas efetivamente utilizadas que apontou saldo remanescente de crédito em favor do Programa no valor de R\$15.013.256,47. Destaco:

Pela decisão desta Egrégia Corte, a SEMFAZ deveria lançar o tributo no percentual definido pelo Código Tributário Municipal que é de 5% da receita de serviços, maneira retroativa e constituir todo o Crédito não convertido em bolsa e efetuar a cobrança devida.

Essa matéria foi judicializada em Mandado de Segurança preventivo, nº 7014241-72.2017.8.22.0001 onde, em sede de liminar, foi permitido ao Município, tão somente, restabelecer a alíquota, restando suspensa a constituição do crédito retroativo.

Em outro processo nº 7020713-89.2017.8.22.0001, individualmente, a São Lucas conseguiu Liminar para recolher os 2% devidos e depositar os 3º controvertido, bem como a proibição de lançamento do montante devido.

EM SUMA, Excelência! O Município está sem o programa, eis que não pode ingressar com novos alunos em razão da decisão desta Corte; e também está sem os créditos, cuja exigibilidade foi suspensa por decisão judicial.

<sup>22</sup> Despacho nº 0112/2017/GCFCS - ID 461799.

<sup>23</sup> Despacho ID 470266.

<sup>24</sup> ID 469819.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

14. Com base nos argumentos apresentados requereu autorização para “utilizar o crédito existente em favor do Município junto a cada Instituição de Ensino para converter em Bolsa e publicar novo edital para ingressar alunos no segundo semestre de 2017”. Cópias das referidas decisões judiciais constam nos IDs 471386 e 471387, sendo que manifestação veio instruída também com cópias do Decreto nº 14.429/2017<sup>25</sup> (que suspendeu o Programa Faculdade da Prefeitura), do Decreto nº 14.460/2017<sup>26</sup> (que deu nova redação ao artigo 1º do Decreto nº 14.429/2017) e do Decreto nº 14.542/2017<sup>27</sup>, que revogou o Decreto nº 14.429/2017.

15. A Unidade Instrutiva emitiu Relatório de Análise Técnica de Petição Incidental e concluiu sua análise manifestando-se pelo deferimento do pedido de forma a autorizar o Município a “resgatar os créditos existentes junto às Instituições de Ensino Superior participantes do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura, apurados na análise técnica inicial, por meio da oferta de bolsas de estudos nas mencionadas IES”.<sup>28</sup>

16. Outro foi o entendimento do Ministério Público de Contas, conforme Parecer nº 0428/2017-GPYFM<sup>29</sup>, lavrado pela ilustre Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo, que opinou pelo indeferimento do pedido e a baixa dos autos em diligência para a obtenção de informações sobre a situação do ensino fundamental e infantil no Município e o cumprimento das metas 1, 2, 5 e 6 do Plano Nacional de Educação-PNE.

17. Evidenciada a necessidade de obter informações complementares para apreciar o pedido de continuidade do Programa Faculdade da Prefeitura, acolhendo o posicionamento do *Parquet* de Contas, proferi a Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00144/17<sup>30</sup>, com as seguintes determinações:

**I – Determinar** ao Prefeito Municipal de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 008.417.192-39), em conjunto com o Secretário Municipal de Educação, Senhor **Marcos Aurélio Marques** (CPF nº 025.346.939-21), que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, sob pena de aplicação de multa coercitiva, informem a esta Corte de Contas, com o encaminhamento de documentação de suporte, o seguinte:

- a) A atual situação do ensino fundamental e infantil no Município de Porto Velho, com a apresentação de quadro atualizado de vagas oferecidas pela rede pública municipal destinadas ao ensino fundamental e à educação infantil, bem como informar se há déficit de vagas no Município;
- b) O cumprimento das metas 1 do Plano Nacional de Educação, concernente à universalização da Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade com prazo de até 2016; assim como informar as medidas adotadas visando o cumprimento das metas 1 concernentes à ampliação de ofertas de educação infantil em creches das crianças até 3 anos de idade;

<sup>25</sup> ID 471427.

<sup>26</sup> ID 471428.

<sup>27</sup> ID 471429.

<sup>28</sup> Relatório de Análise Técnica de Petição Incidental - ID 472026.

<sup>29</sup> ID 478690.

<sup>30</sup> ID 482479.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

c) As medidas adotadas para o cumprimento das metas 2, 5 e 6 do Plano de Nacional de Educação, concernentes à universalização do ensino fundamental para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos; alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental; e oferecimento de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.

**II – Determinar** ao atual Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho, Senhor **Luiz Fernando Martins** (CPF nº 387.967.169-91), que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, apresente a esta Corte de Contas os relatórios de fiscalização quanto às auditorias realizadas nas IES beneficiadas com o Programa Faculdade da Prefeitura, anteriormente solicitado pela CGM, devendo apresentar em separado, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais, nos termos já determinados pelo item III da Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 0037/17, às fls. 1637; (...)

18. Promovidas as devidas notificações<sup>31</sup>, foram apresentadas informações e documentos<sup>32</sup> concernentes aos itens I e II da DM-GCFCS-TC 00144/17, documentação essa que foi submetida à análise do Ministério Público de Contas<sup>33</sup>, que opinou pela impossibilidade de manutenção do Programa e instauração de Tomada de Contas Especial. Destaco:

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo (a):

1 – Indeferimento do pedido e por conseguinte pela mantenha-se a cautelar de suspensão do Programa Faculdade para Todos;

2 – Determinação ao Prefeito e ao Secretário Municipal de Fazenda, que apresentem os relatórios de fiscalização quanto às auditorias realizadas nas IES, dispostas no item III da Decisão DM - GCFCS - TC 0037/17, impreterivelmente até o dia 25.10.2017<sup>34</sup>;

3 – Determinação de instauração de tomada de contas Especial, visando apurar os fatos, responsáveis e possíveis danos na concessão de bolsas e compatibilidade dos preços praticados com o aplicado aos demais alunos;

4 – Encaminhamento de cópia digitalizada ao Ministério Público Estadual (1ª Titularidade da 5ª Promotoria de Justiça), dos documentos juntados aos autos após o atendimento do ofício 207/2017/5.

5 – Seja concedido prazo assegurando Ampla Defesa, em relação às irregularidades dispostas neste Parecer e no Relatório Técnico de 29.11.16 aos atuais Prefeito, e Secretários Municipais de Fazenda e da Educação, acerca das ilegalidades acima citadas, bem como as mencionadas pelo Corpo Instrutivo no Relatório Técnico.

<sup>31</sup> ID 486298.

<sup>32</sup> Por meio dos Ofícios nº 300/SUREM/GAB/SEMFAZ/2017 (ID 490222 – Documento nº 11.160/17) e 3.387/2017-ASTEC/GAB/SEMED (ID 491465 – Documento nº 11.209/17).

<sup>33</sup> Parecer nº 0580/2017-GPYFM, subscrito pela douta Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo – ID 502108.

<sup>34</sup> “<sup>10</sup>Prazo esse solicitado pela própria Secretaria Municipal de Fazenda no ofício n. 300/DUREM/GAB/SEMFAZ/2017”.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

14 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

19. Considerando que já havia determinado a remessa de cópia integral dos autos ao *Parquet* Estadual, atendendo solicitação da 5ª Promotoria de Justiça<sup>35</sup>, e por entender não ser o caso, naquele momento, de promover a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, uma vez que os valores referentes ao percentual descontado do ISSQN devido pelas IES não utilizados no Programa, que demandariam lançamentos retroativos do tributo, estavam sendo objeto de apreciação judicial<sup>36</sup>, e, ainda, diante do insucesso em celebrar Termo de Ajustamento de Gestão - TAG para continuidade do Programa, o que foi pauta de reunião realizada nesta Corte de Conta, determinei a audiência dos gestores do Município, nos termos da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 00217/17<sup>37</sup>, *verbis*:

17. Desse modo, tendo em vista que o Programa de Incentivo Social se encontra suspenso por decisão referendada pelo egrégio Plenário desta Corte de Contas, considero pertinente adotar o posicionamento externado pelo Ministério Público de Contas para conceder a ampla defesa e o contraditório aos Responsáveis em face das irregularidades apontadas ao longo dos autos, razão pela qual assim **DECIDO**:

**I – DETERMINAR** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Audiência dos Senhores **Roberto Eduardo Sobrinho** – ex-Prefeito Municipal (CPF nº 006.661.088-54); **Mauro Nazif Rasul** – ex-Prefeito Municipal (CPF nº 701.620.007-82); **Marcelo Hagge Siqueira** – ex-Secretário Municipal de Finanças (CPF nº 740.637.827-00); e da Senhora **Ana Cristina Cordeiro da Silva** – ex-Secretária Municipal de Fazenda (CPF nº 312.231.332-49), com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, concedendo-lhes o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os referidos responsáveis apresentem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das irregularidades apontadas no Parecer Ministerial de fls. 2118/2131, bem como das seguintes falhas relacionadas no Relatório Técnico datado de 29.11.2016, às fls. 1588/1616, a saber:

01) Descumprimento ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, pela concessão de benefício fiscal de ISS sem observar as medidas contidas no dispositivo legal para compensar a renúncia de receita;

02) Descumprimento aos princípios da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88) e da supremacia do interesse público sobre o privado (princípio constitucional implícito), pela celebração de termos de adesão para concessão de benefício fiscal a Instituições Superiores de Ensino que acarretaram significativa perda de arrecadação tributária, sem, contudo, demonstrar o interesse público e a viabilidade econômica.

**II – DETERMINAR** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Audiência dos Senhores **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito Municipal (CPF nº 008.417.192-39); e **Luiz Fernando Martins** – Secretário Municipal da Fazenda (CPF nº 387.967.169-91), com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, concedendo-lhes o

<sup>35</sup> IDS 519607 e 526941.

<sup>36</sup> Mandados de Segurança nº 7014241- 72.2017.8.22.0001 e 7020713-89.2017.8.22.0001.

<sup>37</sup> ID 530293.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os referidos responsáveis apresentem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das irregularidades apontadas no Parecer Ministerial de fls. 2118/2131; (...)

20. Realizadas as audiências<sup>38</sup>, os responsáveis tempestivamente apresentaram defesas, conforme Certidão Técnica ID 575342<sup>39</sup>.

21. Nesse ínterim, a Secretaria Municipal de Fazenda encaminhou a esta Corte de Contas “Relatório Circunstanciado – Faculdades”<sup>40</sup>. Além disso, a União Municipal dos Estudantes Secundaristas protocolizou o Documento nº 15678/17<sup>41</sup> requerendo a modulação dos efeitos da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 00037/17, que determinou a suspensão cautelar do Programa, para permitir a abertura de novas vagas dirigidas exclusivamente às IES já participantes. Pelo despacho ID 544858 determinei a remessa dos autos para análise do Ministério Público de Contas.

22. Ato contínuo, nos termos do Despacho nº 0238/2017/GCFCS<sup>42</sup> determinei a juntada da decisão proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Porto Velho, nos autos de Ação Ordinária proposta pela União Municipal dos Estudantes Secundaristas de Porto Velho – UMES em face do Município de Porto Velho e do Estado de Rondônia (Processo 7037962-53-2017.8.22.0001)<sup>43</sup>, que deferiu tutela antecipada nos seguintes termos: “(...) para que o Município de Porto Velho dê a imediata continuidade do Programa Universidade Para Todos, previsto na Lei Municipal nº 1.887/2010, para permitir o ingresso de novos alunos já a partir do primeiro semestre de 2018”.

23. Manifestou-se o *Parquet* de Contas<sup>44</sup> pelo não conhecimento da petição apresentada pela União Municipal dos Estudantes Secundaristas, concluindo por considerar prejudicada a análise do pedido nela formulado ante os termos da mencionada decisão judicial que deferiu tutela antecipada pela continuidade do Programa, posicionamento esse acolhido por esta Relatoria, conforme Despacho nº 0242/2017/GCFCS<sup>45</sup>.

24. Veio aos autos, ainda, documento protocolizado pela servidora municipal Maria Mesquita Arcaño<sup>46</sup>, pelo qual relata que em audiência realizada no dia 25.1.2018 (Processo de Execução Fiscal 1000189-38.2015.8.22.0101 – 2ª Vara de Execuções Fiscais de Porto Velho) o Município de Porto Velho realizou acordo com a UNIRON - União das Escolas Superiores de Rondônia envolvendo os processos de Execução Fiscal 1000189-38.2015.8.22.0101 (PROJUDI), 7002453-95.2016.8.22.0001 (PJE), 7047382-19.2016.8.22.0001 (PJE), 7047379-64.2016.8.22.0001 (PJE), 7049446-02.2016.8.22.0001 (PJE) e 7049471-15.2016.8.22.0001 (PJE). No documento a referida servidora

<sup>38</sup> Certidão Técnica – ID 536389. Hildon de Lima Chaves – ID 541420; Ana Cristina Cordeiro da Silva – ID 541422; Roberto Eduardo Sobrinho – ID 543817; Luiz Fernando Martins – ID 543819; Mauro Nazif Rasul – ID 560549; Marcelo Hagge Siqueira – ID 567812.

<sup>39</sup> Roberto Eduardo Sobrinho – ID 551924; Mauro Nazif Rasul – ID 573433; Hildon de Lima Chaves e Luiz Fernando Martins – ID 573434; Luiz Fernando Martins – ID 553449; Ana Cristina Cordeiro da Silva – ID 573432; Marcelo Hagge Siqueira – IDs 573916 e 573918.

<sup>40</sup> Por meio do Ofício nº 300/SUREM/SEMFAZ/2017 – ID 490222.

<sup>41</sup> ID 543436.

<sup>42</sup> ID 548285.

<sup>43</sup> 548284.

<sup>44</sup> Parecer nº 0758/2017-GPYFM - ID 548928.

<sup>45</sup> ID 551373.

<sup>46</sup> Documento nº 01932/18 - ID 570913.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

destacou que foi reconhecida a inclusão da referida Instituição de Ensino no Programa Faculdade da Prefeitura, afirmando estar o referido acordo eivado de vícios.

25. Os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo, que nos termos do Relatório de Análise Técnica ID 832936 assim concluiu sua análise:

263. Diante da presente análise, o corpo técnico conclui no seguinte sentido:

4.1. **Inviabilidade de manutenção da execução do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos**, em razão do não atendimento do art. 14, da LRF e dos arts. 211, §2º e art. 227, da CF, conforme fundamentado no item 3.1 desta análise;

4.2. **Responsabilidade de ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, CPF 006.661.088-54, ANA CRISTINA CORDEIRO DA SILVA, CPF 312.231.332-49 e MAURO NAZIF RASUL, CPF 701.620.007-82**, por terem implementado e executado o Programa Faculdade para Todos apesar da existência de vícios atinentes à renúncia fiscal e sem o prévio e total atendimento da educação infantil, o que caracteriza violação aos arts. 14 da LRF e arts. 211, §2º e art. 227, da CF, conforme itens 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 desta análise;

4.3. **Exclusão da responsabilidade de Marcelo Hagge Siqueira, CPF 740.637.827-00, Hildon de Lima Chaves, CPF 008.417.192-39 e Luiz Fernando Martins, CPF 387.967.169-91**, conforme fundamentação contida nos itens 3.2.4 e 3.2.5.

#### **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

264. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

5.1. **A determinação de suspensão da execução do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos**, em razão do não atendimento do art. 14, da LRF e dos arts. 211, §2º e art. 227, da CF, conforme fundamentado no item 3.1 desta análise;

5.2. **A aplicação de multa aos agentes ROBERTO EDUARDO SOBRINHO, CPF 006.661.088-54, ANA CRISTINA CORDEIRO DA SILVA, CPF 312.231.332-49 e MAURO NAZIF RASUL, CPF 701.620.007-82**, com fundamento no art. 55, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, por terem praticado as condutas descritas no item 4.2 da conclusão deste relatório;

5.3. **O afastamento da responsabilidade de Marcelo Hagge Siqueira, CPF 740.637.827-00, Hildon de Lima Chaves, CPF 008.417.192-39 e Luiz Fernando Martins, CPF 387.967.169-91**, pelos fatos em relação aos quais foi instaurado o contraditório, conforme item 4.3 da conclusão;

5.4. **A determinação de desentranhamento dos documentos 1929/18 e 1932/19 (IDs 570913 e 581735)**, a fim de que sejam autuados, de forma conjunta, como procedimento apuratório preliminar a ser submetido à sistemática da Resolução n. 291/2019, nos termos do item 3.3 desta análise;

5.5. **A determinação à Controladoria Geral do Município** para que promova os atos necessários à apuração, quantificação e recomposição do dano ao erário, nos termos do item 3.4 desta análise;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

5.6. **A remessa de cópia da presente análise ao Ministério Público do Estado de Rondônia**, para que, caso queira, maneje a competente ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 1.887/2010, especialmente por considerar a violação aos arts. 211, § 2º e 227, da CF, nos termos do item 3.1.2 desta análise.

26. Manifestou-se o Ministério Público de Contas pelo Parecer nº 0221/2020-GPETV<sup>47</sup>, lavrado pelo ilustre Procurador Dr. Ernesto Tavares Victoria, cujas conclusões são no sentido de considerar ilegal a concessão do benefício fiscal de redução de alíquota de ISSQN às instituições de ensino superior que aderiram ao Programa Faculdade da Prefeitura e determinar ao Controle Interno da Administração Municipal que instaure Tomada de Contas Especial diante de indícios de dano ao erário. Destaco:

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em consonância parcial com a Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas opina seja:**

**4.1. Considerada ilegal a concessão do benefício fiscal de redução da alíquota do ISS às instituições de ensino superior que aderirem ao Programa Faculdade para Todos, com pronúncia de nulidade *ex nunc***, diante da configuração das seguintes ilegalidades:

**a) Ofensa à responsabilidade fiscal na concessão do benefício de redução do ISS de 5% para 2% às instituições de ensino superior vinculadas ao Programa Faculdade da Prefeitura, pela ausência de planejamento fiscal e falha nas medidas de compensação**, em burla à Responsabilidade Fiscal e violação ao artigo 14, caput, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal;

**b) Criação e implementação de um programa destinado ao ensino superior, em detrimento da priorização da educação infantil e ensino fundamental às crianças de Porto Velho, não tendo garantido a plenitude de acesso à creche e à escola**, em ofensa aos Princípios da Legalidade, Moralidade, da Prioridade Absoluta, bem como ofensa ao artigo 211, § 2º da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho;

**c) Ausência de vantajosidade do Programa Faculdade da Prefeitura, uma vez que o montante de receitas renunciadas não faz jus ao interesse público**, sendo ausente a relação custo-benefício, há clara ofensa aos Princípios da Eficiência, Proporcionalidade, e Moralidade, e ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999.

**4.2. Expedida Recomendação ao atual Prefeito de Porto Velho para, caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a instituições de ensino superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda**, adote as cautelas de atender previamente a demanda do ensino infantil, proporcionando às crianças as vagas necessárias nas creches e ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, atenda aos requisitos constitucionais e

<sup>47</sup> ID 886757.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

legais para a renúncia de receita, com responsabilidade e planejamento fiscal, e da mesma maneira, reduza os custos de operacionalização do programa, ampliando a quantidade de alunos a serem beneficiados, de modo a tornar o programa vantajoso ao interesse público;

**4.3. Expedida Determinação ao Controle Interno de Porto Velho, para que instaure tomada de contas especial a fim de apurar e quantificar o suposto dano ao erário ocorrido na operacionalização do Programa Faculdade da Prefeitura.**

27. À vista das manifestações técnica e ministerial promovi nova e detida análise do caderno processual, inclusive das decisões prolatadas nos processos judiciais envolvendo o Programa Faculdade da Prefeitura, como se colhe da fundamentação constante da Decisão Monocrática DM nº 0099/2020/GCFCS/TCE-RO<sup>48</sup>, concluindo pela necessidade de baixar os autos em diligência para solicitar informações complementares à Administração Municipal, da seguinte forma:

**I – Determinar** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Notificação do Senhor **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 476.518.224-04), com fundamento no artigo 30, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, concedendo-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o referido Responsável disponibilize no portal da Prefeitura Municipal de Porto Velho na internet as informações atualizadas acerca dos membros titulares e suplentes do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura<sup>49</sup>, devendo encaminhar ao TCE/RO, dentro do mesmo prazo, essas informações, que deverão conter, no mínimo, os seguintes dados, sob pena de aplicação de multa coercitiva, com fundamento no artigo nº 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais, *verbis*:

a) Nome completo atualizado do Presidente do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura, do Vice-Presidente e de todos os membros, titulares e suplentes, contendo a identificação da legislação que os nomeiam, os cargos que exercem e os órgãos que representam perante o Conselho.

**II – Determinar** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Notificação dos Senhores **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 476.518.224-04); **Devonildo de Jesus Santana** – Presidente do Conselho Gestor do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura (CPF nº 681.716.922-49); **João Altair Caetano dos Santos** – Secretário Municipal de Fazenda (CPF nº 368.413.239-04); e **Boris Alexander Gonçalves de Souza** – Controlador-Geral do Município (CPF nº 135.750.072-68), ou quem vier a lhes substituir, com fundamento no artigo 30, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, concedendo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar notificação, para que os referidos Responsáveis comprovem a esta Corte de Contas a adoção das seguintes providências, cujas implementações e informações resultantes das apurações deverão ser prestadas dentro do mesmo prazo, de forma consistente e inequívoca,

<sup>48</sup> ID 897043.

<sup>49</sup> “<sup>55</sup> Conforme consulta no portal do Conselho as informações estão desatualizadas (Consulta em 2.6.2020 no seguinte endereço eletrônico: <https://cgfp.portovelho.ro.gov.br/artigo/23138/conselho-gestor>)”.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

19 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

acompanhadas de documentação probatória de suporte, sob pena de aplicação de multa coercitiva, com fundamento no artigo nº 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações devidas, *verbis*:

- a) Disponibilizem no portal da Prefeitura Municipal de Porto Velho e encaminhem ao TCE/RO, dentro do mesmo prazo acima concedido, a relação completa dos alunos beneficiados pelo Programa Faculdade de Porto Velho, contendo informações necessárias como nome completo, idade, endereço, curso escolhido, nota do Enem, data de inclusão no programa, data prevista para a formação, dentre outras, incluindo os já formados, os desistentes e, ainda, os que frequentam a sala de aula;
- b) Promovam o levantamento do valor efetivo e atualizado do crédito remanescente relativo à diferença entre as bolsas usufruídas e o valor de ISS devido ao Município de Porto Velho, demonstrando, dentre outras informações necessárias, os montantes devidos individualmente pelas Instituições de Ensino Superior, por exercício, bem como o valor atualizado geral, somada a totalidade das Faculdades que aderiram ao Programa e os exercícios abrangidos, especificando, ainda, os valores que já foram compensados;
- c) Criem, se ainda não tiver, uma planilha individual por instituição que conste todos os alunos matriculados, identificados por nome, CPF, curso, e período que se encontram, devendo especificar detalhadamente cada situação acadêmica e financeira, em que demonstre os valores das mensalidades vencidas e quitadas, e as vincendas, com o valor total do curso, inclusive com as previsões de aumento, totalizando o custo do programa para a instituição, devendo ser alimentada mensalmente com as ocorrências e eventos do mês, e, no caso da continuidade do programa, poderá servir de base para criação de uma plataforma digital para execução do programa;
- d) Criem, se ainda não tiver, uma planilha individual por instituição que conste mensalmente à base de cálculo do ISS, o percentual incidente e o valor do crédito tributário, devendo constar o valor do desconto por participar do Programa Faculdade para Todos, além de constar o valor total das mensalidades dos alunos participantes do programa e matriculados na instituição;
- e) Adotem as providências no sentido de reaver os créditos levantados, seja através de execução judicial, seja por meio de compensação de ingressos de novos alunos nas IES ou outro meio hábil e legal de receber os valores devidos, de modo que à utilização compensatória dos créditos seja atribuída rigorosa prioridade de quitação, até completo exaurimento, tudo comprovado por meio de documentação comprobatória e informado a esta Corte de Contas no prazo estipulado.

**III – Determinar** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Notificação dos Senhores **Hildon de Lima Chaves** – Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 476.518.224-04); e **José Luiz Storer Júnior** – Procurador-Geral do Município (CPF nº 386.385.092-00), com fundamento no artigo 30, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, concedendo-lhes



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

o prazo de 15 (quinze) dias, a contar notificação, para que os referidos Responsáveis prestem a esta Corte de Contas as seguintes informações, que deverão vir acompanhadas de documentação probatória de suporte, sob pena de aplicação de multa coercitiva, com fundamento no artigo nº 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações devidas, *verbis*:

a) Esclareçam acerca do suposto acordo celebrado com a UNIRON, referente aos Processos de Execução Fiscal nºs 1000189- 38.2015.8.22.0101 (PROJUDI), 7002453-95.2016.822.0001 (PJE), 7047382-19.2016.822.0001 (PJE), 7047379-64.2016.822.0001 (PJE), 7049446-02.2016.822.0001 (PJE) e 7049471-15.2016.822.0001 (PJE), que totalizaram suposta quantia de R\$18.364.767,51, devendo demonstrar se, de fato, houve o acordo e sob qual aspecto o mesmo se deu, qual a fundamentação, a motivação e o benefício para o Município de Porto Velho em efetuar um acordo oferecendo significativo desconto, a ponto de reduzir o do crédito para supostos R\$11.358.947,41.

**IV – Determinar** ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos necessários à Notificação do Senhor **Basílio Leandro Pereira de Oliveira** – Secretário-Geral de Governo do Poder Executivo do Município de Porto Velho (CPF nº 616.944.282-49), ou quem lhe substituir, com fundamento no artigo 30, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, concedendo-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o referido Responsável encaminhe a esta Corte de Contas os documentos e as informações a seguir descritas, sob pena de aplicação de multa coercitiva, com fundamento no artigo nº 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais, *verbis*:

a) Cópia da Lei aprovada pela Câmara Municipal de Porto Velho e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo que “Dispõe sobre a suspensão do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura, e dá outras providências”, bem como cópia da publicação da referida Lei, contendo as informações prestadas por meio do Ofício nº 030/2020/ASGOV/SGG, de 15.1.2020, conforme Protocolo nº 385/2020 (Anexado aos presentes autos), ou seja, a suspensão da concessão do benefício previsto no artigo 10, § 4º, da Lei Municipal nº 1.887/2010 c/c o artigo 13, § 4º, da Lei Municipal nº. 2.284/2016, devendo ser retornada a alíquota do ISSQN para 5% (cinco por cento) sobre o montante da receita bruta auferida pelas Instituições de Ensino Superior, nos termos da Lei Complementar nº. 369, de 22 de dezembro de 2009; bem como a demonstração de que os valores não convertidos em bolsa serão imediatamente utilizados pelo Conselho Gestor para o ingresso de novos alunos. (...)

28. Os gestores foram notificados do teor da decisão proferida e apresentaram justificativas. Os senhores Basílio Leandro Pereira de Oliveira<sup>50</sup>, José Luiz Storer Júnior<sup>51</sup>, Hildon de

<sup>50</sup> ID 911868.

<sup>51</sup> ID 913268.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Lima Chaves<sup>52</sup>, João Altair Caetano dos Santos<sup>53</sup>, Augusto de Souza Leite<sup>54</sup> e Patrícia Damico do Nascimento Cruz<sup>55</sup> encaminharam manifestações e documentos que foram objeto de análise da Unidade Instrutiva, resultando no Relatório de Complementação de Instrução ID 1021183, assim concluído:

## 5. CONCLUSÃO

101. Diante de todo o exposto, conclui-se que as determinações exaradas na DM nº 99/2020/GCFCS-TCE-RO fora cumprida. Contudo, remanesce a seguinte irregularidade:

**5.1 De responsabilidade dos Senhores Roberto Eduardo Sobrinho, ex-prefeito, CPF n. 006.661.088-54; Ana Cristina Cordeiro da Silva, ex-secretária municipal de fazenda, CPF n. 312.231.332-49; e Mauro Nazif Rasul, ex-prefeito, CPF n. 701.620.007-82 por:**

5.1.1 Terem implementado e executado o Programa Faculdade para Todos com existência de vícios atinentes à renúncia fiscal, violando, assim, 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal, bem como da ausência de vantajosidade do Programa Faculdade da Prefeitura, uma vez que o montante de receitas renunciadas não faz jus ao interesse público, sendo ausente a relação custo-benefício, restando clara a ofensa aos Princípios da Eficiência, Proporcionalidade, e Moralidade, e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, consoante abordado neste relatório c/c RT anterior (ID 832936)

102. Opina-se, assim, pela declaração de ilegalidade, sem pronúncia de nulidade, da concessão do benefício fiscal de redução de alíquota de ISS de 5% para 2% às instituições de ensino superior vinculadas ao Programa Faculdade da Prefeitura, em razão da infringência detectada.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

103. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

**I – considerar** ilegal a concessão do benefício fiscal de redução da alíquota do ISS às instituições de ensino superior que aderirem ao Programa Faculdade para Todos, diante da configuração de ilegalidades, conforme relatado no item anterior, sem, contudo, pronúncia de nulidade, sobretudo porque causaria prejuízo aos alunos matriculados, os quais agiram de boa-fé, em nome dos princípios da segurança jurídica e boa-fé objetiva por parte dos alunos, nos termos do art. 21, parágrafo único c/c art. 24, da LINDB;

**II – multar**, mediante sanção pecuniária, os responsáveis elencados na conclusão deste relatório, ante a violação ao artigo 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal, a teor das ilegalidades evidenciadas no presente relatório, com espeque no art. 55, II da LC n. 154, de 1996;

<sup>52</sup> ID 915374.

<sup>53</sup> ID 922163.

<sup>54</sup> IDs 922600 e 937786.

<sup>55</sup> IDs 923453, 923454, 923456 e 958844.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**III – Recomendar** ao atual Prefeito de Porto Velho para, caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS às instituições de ensino superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, atenda aos requisitos constitucionais e legais para a renúncia de receita, com responsabilidade e planejamento fiscal, e da mesma maneira, reduza os custos de operacionalização do programa, ampliando a quantidade de alunos a serem beneficiados, de modo a tornar o programa vantajoso ao interesse público, adotando, ainda, as cautelas de atender previamente a demanda do ensino infantil, proporcionando às crianças as vagas necessárias nas creches e ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;

**IV - Encaminhar** os autos ao Ministério Público de Contas, nos termos do item V, “b”, da DM nº 0099/2020/GCFCS-TCE-RO, para emissão de parecer conclusivo; (...)

29. Manifestou-se o Ministério Público de Contas, por fim, pelo Parecer nº 0144/2021-GPETV<sup>56</sup>, subscrito pelo douto Procurador Ernesto Tavares Victoria. Mantendo entendimento já esposado anteriormente e em consonância com as conclusões do Corpo Técnico opinou nos seguintes termos:

Ante o exposto, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica nos relatórios Ids 832936 e 1021183 e ratificando-se os tópicos do Parecer 0221-2020-GPETV (Id 886757), mencionados neste opinativo, o **Ministério Público de Contas opina** seja:

**1 - Considerada ilegal** a concessão do benefício fiscal de redução da alíquota do ISS às Instituições de Ensino Superior (IES) que aderirem ao “Programa Faculdade para Todos”, instituído por meio da Lei n. 1.887/2010, pelo Município de Porto Velho, **com pronúncia de nulidade ex nunc**, diante da configuração das ilegalidades, abaixo descritas:

**1.a. violação ao artigo 14, caput, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal,**

em razão da concessão do benefício de redução do ISS de 5% para 2% às Instituições de Ensino Superior, que aderiram ao “Programa Faculdade da Prefeitura”, sem o devido planejamento fiscal e por falhas nas medidas de compensação, em burla à Responsabilidade Fiscal;

**1.b. violação aos princípios da Legalidade, Moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho,**

em razão da criação e implementação de um programa destinado a permitir o acesso ao ensino superior pela Municipalidade, em detrimento da priorização da educação infantil e ensino fundamental às crianças afeta aos Municípios, sem que ele tenha comprovado ainda que tenha garantido a plenitude de acesso à creche e à escola a toda a demanda existente;

<sup>56</sup> ID 1068692.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**1.c. violação aos princípios da Eficiência, da Proporcionalidade, da Moralidade e ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999**, em razão da não restou comprovada a vantajosidade econômica do “Programa Faculdade da Prefeitura” e devido ao montante de receitas renunciadas não atender ao interesse público, restando ausente a relação custo-benefício para a Municipalidade e para os munícipes;

**1.d. violação do princípio da impessoalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal)**, haja vista que os maiores beneficiados pelo programa foram as Instituições de Ensino Superior (IES) que aderiram ao Programa, que obtiveram vultosas deduções de valores de ISS, que seriam devidos, os quais, conforme apuração feita pela CECEX-08, configuram montante duas vezes maior que o valor que a Municipalidade efetivamente utilizaria, se tivesse pago diretamente pelas bolsas dos alunos de baixa renda contemplados;

**2. aplicada multa** ao senhor Roberto Eduardo Sobrinho, ex-prefeito; senhora Ana Cristina Cordeiro da Silva, ex-secretária municipal de fazenda, e senhor Mauro Nazif Rasul, ex-prefeito pelas condutas irregulares descritas no tópico anterior, com espeque no art. 55, II da LC n. 154, de 1996;

**3.** consignada determinação aos atuais gestores do poder executivo municipal que adotem medidas urgentes, perante o poder legislativo, no intuito de promover a alteração/revogação do diploma normativo que autorizou o “Programa Faculdade para Todos” (Lei n. 1.887/2010);

**4. expedida recomendação** ao atual **Prefeito de Porto Velho** para que, **caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a instituições de ensino superior** com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, tome as seguintes providências:

**4.a. adote as cautelas visando atender previamente a demanda do ensino infantil**, proporcionando às crianças as vagas necessárias nas creches e ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;

**4.b. atenda aos requisitos constitucionais e legais para a renúncia de receita, com responsabilidade e planejamento fiscal** e da mesma maneira, reduza os custos de operacionalização do programa, **ampliando a quantidade de alunos a serem beneficiados**, de modo a tornar o programa vantajoso ao interesse público;

**4.c. elabore estudo**, com base no histórico já existente, **de forma a verificar se não é necessária uma adequação do percentual de redução da alíquota do ISS**, de modo a ficar mais compatível com o montante de bolsas concedidas pela Instituição de Ensino Superior, vez que de acordo com a apuração da equipe técnica do Tribunal, **com as regras atuais do questionado Programa a redução de 5% para 2% tem gerado vultosas deduções** de valores de ISS em montante **duas vezes maior** que o valor que a Municipalidade efetivamente utilizaria, **se pagasse diretamente pelas bolsas dos alunos de baixa renda** contemplados pelo Programa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**5. alertado o atual Prefeito de Porto Velho e aos responsáveis pela Gestão** do “Programa Faculdade da Prefeitura” que se mantidas as condições atuais, sem as devidas adequações, poderão vir a ser considerada lesiva ao erário pelo Tribunal, podendo ser arguida a responsabilização dos atuais gestores pelos valores quantificados, sem prejuízo das sanções decorrentes.

É o Relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

30. Como se vê, cuida-se de Processo de Fiscalização de Atos e Contratos que tem origem em demanda registrada na Ouvidoria desta Corte de Contas<sup>57</sup>, cujo teor noticiou possíveis irregularidades na execução do “Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura”, notadamente quanto a renúncia de receita pela Administração do Município de Porto Velho.

31. Referido Programa de Inclusão Social foi instituído pela Lei Municipal nº 1.887/2010<sup>58</sup> e regulamentado pelo Decreto nº 11.736/2010<sup>59</sup>, tendo por objeto a concessão de bolsas de estudos integrais para estudantes de cursos de graduação de nível superior. Destaco:

**Art. 1º.** Fica instituído o Programa de Inclusão Social Universidade para Todos - FACULDADE DA PREFEITURA, destinado a concessão de bolsas de estudos integrais para estudantes de cursos de graduação de nível superior, autorizados ou reconhecidos pelo Ministério da Educação - MEC, quando oferecidos por instituições privadas de ensino superior estabelecidas no Município de Porto Velho, com ou sem fins lucrativos.

**Art. 2º.** As bolsas de estudo referidas no art. 1º desta Lei serão concedidas de forma integral, a brasileiros, munícipes de Porto Velho, não portadores de diploma de curso superior, selecionados pelo resultado do ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, nas condições estabelecidas em regulamento, além de comprovar:

**I** - ter cursado ensino médio completo em escola de rede pública;

**II** - residir e ser domiciliado no município de Porto Velho pelo período **mínimo de 03 (três) anos antes do início da concessão do benefício.**

**III** - que a renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 2 (dois) mínimos.

**Art. 3º.** O valor integral da bolsa de estudo tem como referência as semestralidades ou anuidades escolares fixadas pela Instituição de Ensino Superior com base na Lei nº. 9.870, de 23 de novembro de 1999, ou outra que a venha substituir, relativas ao curso de interesse de cada candidato.

(...)

<sup>57</sup> ID 308783.

<sup>58</sup> Páginas 1.411/1.414 do ID 385659.

<sup>59</sup> Páginas 1.415/1.424 do ID 385659.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

32. Em contrapartida à concessão das bolsas de estudo a Lei Municipal nº 1.887/2010 previu benefício fiscal de redução da alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN de 5% (cinco por cento) para 2% (dois por cento) em favor das instituições de ensino superior que aderirem ao Programa Faculdade da Prefeitura nos seguintes termos:

**Art. 5º.** As Instituições Privadas de Ensino Superior poderão aderir ao Programa de Inclusão Social de que trata esta Lei mediante requerimento dirigido à Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Porto Velho, acompanhado dos documentos necessários à comprovação dos requisitos da legislação, atendendo às normas gerais do Processo Administrativo Tributário, previstas na Lei Complementar Municipal nº. 199, de 21 de dezembro de 2004, ou em outra que a substituir, no que couber.

**Parágrafo único.** Sem prejuízo de outras obrigações, a instituição de ensino superior que aderir ao Programa de Inclusão Social Universidade para Todos - FACULDADE DA PREFEITURA deverá manter-se em plena regularidade fiscal sob pena de sofrer sanções previstas nas leis tributárias do Município.

(...)

**Art. 10.** A alíquota do ISSQN é de 5% (cinco por cento) sobre o montante da Receita Bruta auferida pelas Instituições de Ensino Superior, nos termos da Lei Complementar no 369, de 22 de dezembro de 2009.

§ 1º Após a assinatura do Termo de Adesão a instituição deverá ofertar o equivalente a 3% (três por cento) da receita bruta do movimento mensal tributável pelo ISSQN, em bolsas de estudos integrais.

§ 2º A cada período letivo, havendo créditos para novas bolsas, estas serão disponibilizadas imediatamente a novos estudantes credenciados ao programa, observando-se os critérios previstos no art. 4º, desta Lei.

§ 3º As Instituições de Ensino Superior que aderirem ao Programa de Inclusão Social Universidade para Todos - FACULDADE DA PREFEITURA - terão a alíquota do ISSQN reduzida para 2% (dois por cento), sobre o montante da receita bruta auferida exclusivamente com os cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica durante o período de vigência do Termo de Adesão, aplicável para apurar o imposto a ser recolhido aos cofres do Município.

§ 4º A adesão ao Programa de Inclusão Social Universidade para Todos - FACULDADE DA PREFEITURA não dispensa o contribuinte do cumprimento de obrigações acessórias dispostas na legislação tributária vigente.

33. O Programa foi regulamentado pelo citado Decreto nº 11.736/2010, do qual se destaca a criação de uma Comissão Gestora do Programa Faculdade da Prefeitura:

**Art. 29.** Fica criada a Comissão Gestora do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos - FACULDADE DA PREFEITURA/CGFP, com a seguinte composição:

**I** - 01 (um) Coordenador, pertencente ao quadro de servidores da Secretaria Municipal de Educação/SEMED;

**III** - 03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Educação/SEMED;

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

26 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**IV-** 01 (um) representante da Procuradoria Geral do Município/PGM;

**V -** 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração/SEMAD;

**VI -** 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Fazenda/SEMFAZ.

§ 1º. As indicações e a substituições dos servidores para compor a CGFP serão feitas pelo titular da Secretaria respectiva e suas nomeações se farão por ato do Prefeito.

§ 2º. Os membros do CGFP deverão exercer suas atividades no PROGRAMA sem prejuízo do pleno exercício do cargo público que ocupa na Administração Municipal.

§ 3º. A função de membro do CGFP não será remunerada, sendo considerada de relevante serviço público.

34. Segundo o comunicado de irregularidade, o Município de Porto Velho estaria acumulando renúncia fiscal de aproximadamente R\$17.000.000,00 com o Programa Faculdade da Prefeitura, que a quantidade de alunos matriculados desde o início do Programa não seria compatível, sendo insuficiente em comparação ao total de receita renunciada. Noticiou também que o fato já seria objeto de apuração no âmbito da Administração Municipal (Processo Administrativo Processo nº 03.00087/2013), porém, sem avanços, *litteris*:

(...) a Prefeitura de Porto Velho instituiu o Programa Faculdade da Prefeitura, através da Lei no 1.887/2010, onde as faculdades que aderirem ao programa gozarão de redução da alíquota do ISSQN de 5% para 2%, devendo matricular alunos locais que preencherem os requisitos do programa. No início, a quantidade de alunos matriculados através desse programa já era muito insuficiente para totalizar um valor de reciprocidade (contrapartida) que compensasse o valor mensal da receita que o Município renunciava em favor das faculdades que aderiram. Hoje a renúncia média mensal é de aproximadamente R\$450.000,00 sem que haja nenhum aluno pertencente ao programa pois os poucos que integravam já se formaram ou abandonaram. Esse programa acumula renúncias de mais de R\$17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) que se converte num grande prejuízo ao erário. Existe um Processo nº 03.00087/2013 que esse programa acarreta, porém, parece não haver disposição para levar a apuração adiante.

Assim, solicito suas mais urgentes providências para estancarmos esse derramamento de receita sem critérios. **Gostaria de me manter na condição de sigilo**, por ser servidor do quadro.

Agradeço antecipadamente o empenho de Vossa Excelência.

35. Autuado o feito e realizadas diligências iniciais pela Secretaria Geral de Controle Externo, veio aos autos cópia do referido Processo Administrativo nº 03.00087/2013<sup>60</sup>, que teve origem em denúncia de irregularidades apresentada no ano de 2013 pela Vereadora Elis Regina Batista Leal.

36. A documentação foi analisada pela Unidade Instrutiva nos termos do Relatório Técnico Inicial contido no ID 393011. Especificamente sobre o Programa de Inclusão Social

<sup>60</sup> IDs 392885, 392886, 392892, 392893, 392895, 392896 e 392897.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Universidade para todos – Faculdade da Prefeitura e o apontado processo administrativo apresentou a seguinte análise:

**5.1. Análise acerca do Programa de Inclusão Social Universidade para todos – Faculdade da Prefeitura**

5.1.1 - Visão geral do programa:

O Programa Faculdade da Prefeitura (Prouni Municipal) foi criado em 2010, por meio da Lei nº 1.887/2010, regulamentada através do Decreto nº 11.736/2010 e recentemente alterada pela Lei nº 2.284 de 04 de abril de 2016. Sua operacionalização ocorre por meio da concessão de bolsas de estudo em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior - IES.

As IES se integram ao programa mediante assinatura de Termo de Adesão junto à Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, passando a usufruir de redução da alíquota de ISSQN de 5% para 2% sobre o montante da receita bruta auferida exclusivamente com os cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica, de acordo com o §3º do art. 10 da Lei nº 1.887/2010.

O intuito principal do programa é direcionar as bolsas à parcela mais vulnerável da população, à semelhança do Prouni Federal<sup>61</sup>.

As instituições participantes do programa, por sua vez, ficam obrigadas a oferecer um percentual de bolsas, incidente sobre o número de estudantes pagantes e regularmente matriculados em todos os seus cursos e turnos. Há necessidade do cumprimento de obrigações acessórias, previstas no § 4º do art. 10 da Lei nº 1.887/2010.

As seguintes IES manifestaram interesse em aderir ao programa:

**QUADRO 1: IES beneficiárias do Programa Faculdade da Prefeitura**

Centro de Ensino São Lucas
Einsten Instituição de Ensino Ltda
Sociedade Mantenedora de Pesquisa Educ. Assic. C - FIMCA
Unnesa – União de Ensino Superior da Amazônia Ocidental S/C Ltda
UNIRON

A última IES elencada acima, muito embora tenha solicitado adesão ao programa, não teve seu termo de adesão homologado pela SEMFAZ, em razão de não ter apresentado certidão negativa de tributos municipais, não sendo, segundo a Secretaria, integrante do programa.

No teor da denúncia realizada junto a esta Corte, consta que o programa, o qual estava destinado a beneficiar cidadãos de baixa renda, nos termos da legislação, desvirtuou-se, onde os beneficiados seriam parentes e servidores encarregados de fazer a seleção de alunos.

(...)

**5.3 – Análise do Processo nº 03.00087/2013:**

<sup>61</sup> “<sup>3</sup> O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado em 2004, com a edição da Medida Provisória 213, posteriormente convertida na Lei 11.096/2005. A sua operacionalização ocorre por meio da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior”

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Ao tomar conhecimento de denúncia narrada pela Vereadora Elis Regina em plenária na Câmara dos Vereadores, envolvendo o Programa “Faculdade para Todos”, o então prefeito Mauro Nazif Rasul enviou o ofício nº 1219/2013/GAB, em 25/07/2013 à Controladoria Geral do Município, determinando adoção de providências necessárias à apuração da referida acusação.

Diante da ordem, a Controladora Geral encaminhou à Assessoria Técnica da CGM abertura de processo administrativo para apurar os fatos, dando início ao Processo nº 03.00087/2013.

A partir de então, iniciou-se no âmbito do Controle Interno municipal procedimentos com fins de apurar os fatos atrelados ao “Programa de Inclusão Social Universidade para Todos”, instituído pela Lei nº 1.187, de 08/06/2010 e regulamentado pelo Decreto nº 11.736/2010.

Constam no processo diversos ofícios à SEMFAZ, à SEMED e à Comissão gestora do Programa, entre outros documentos que permitem uma clara visão da execução do programa em análise. Destaque-se desde já que o relatório técnico produzido pela CGM somente foi elaborado três anos após o início do Processo 03.00087/2013.

De todos os pontos analisados pela CGM, merecem destaque os seguintes:

- O Programa Faculdade da Prefeitura foi lançado em julho/2010 e obteve ao longo de sua vigência adesão das seguintes Instituições Superiores de Ensino – IES, com as respectivas vagas e data de concessão:

**QUADRO 2: IES participantes do Programa com respectivas vagas**

IES	Data concessão do benefício	Quantidade de bolsas ofertadas
Centro de Ensino São Lucas Ltda.	27/12/2012 com efeitos retroativos ao 2º semestre de 2010	114
União das Escolas Superiores de Rondônia Ltda.	Não teve termo de adesão assinado	140
Einstein Instituição de Ensino Ltda.	19/08/2010	22
FIMCA	19/06/2012	115
UNIESA	19/06/2012	10

Fonte: Relatório Técnico nº 512/DCS/CGM/2016.

Segundo a SEMFAZ, a UNIRON recebeu alunos sem formalizar o Termo de Adesão e usufruiu do benefício fiscal. O Processo nº 06.13446-000/2010 encontra-se na CGM.

A execução do Programa foi acompanhada por uma Comissão Gestora, cujas atribuições de execução (acompanhamento, controle e avaliação) estão descritas no art. 4º do Decreto nº 11.736/2010. O Quadro a seguir detalha as Comissões que foram nomeadas desde o início do Programa:

**QUADRO 3: Formação de Comissões para gestão do Programa Faculdade da Prefeitura**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Comissão	Membros	Decreto Nomeação
1ª Comissão	Suleane da Silva Campos; Cleide Ramos Barreto; Luciana Lina Ferreira de Souza; Naiara Nery Guterres; Maria do Rosário Sousa Guimarães; Miriam de Amorim Brelaz e Edna Maria Barros.	Decreto nº 11.885 de 03/12/2010.
2ª Comissão	Josinéia Araújo Rodrigues; Ailson Souza de França; Claudete Marques das Neves; Miriam de Amorim Brelaz; Shirley Conesque; Ana Claudia Silva de Souza; Adão Geraldo Colombo.	Decreto nº 13.123 de 12/07/2013.
3ª Comissão	Jandemoura Araújo Rodrigues Alves; Josineide Macena da Silva; Rosimara Gomes Vital; Antônio Marcus Menezes Nunes; Moacir de Souza Magalhães; Adão Geraldo Colombo e Carolina Zemuner dos Santos.	Decreto nº 13.614 de 25/08/2014.
4ª Comissão	Marta Souza Costa Brito; Salatiel Lemos Valverde; Josineide Macena da Silva; Seraias Ailud da Silva Martins; Augusto de Souza Leite; Crystiane Angelica Briel de Mello; Juliana Mendes Mantovani; Lúcia Valéria de Lima e Silva; Ivanete Saskoski Caminha.	Decreto nº 14.231 de 16/06/2016.

A 4ª Comissão, já nominada Conselho Gestor, foi nomeada na vigência de uma nova Lei (Lei nº 2.284/2016). Uma das principais inovações da Lei nº 2.284/16 em relação à lei que inicialmente instituiu o programa Faculdade da Prefeitura, foi a previsão do pagamento de *jetons* aos membros do Conselho Gestor, previsto no §3º do art. 4º da lei, onerando ainda mais o município. Assim, tem-se que o gasto ordinário com 08 (oito) Conselheiros pode chegar a R\$ 20.768,00 mensais, e o gasto extraordinário a R\$ 10.384,00 totalizando R\$ 31.152,00 por mês com as reuniões.

Ressalte-se que, no decorrer do processo nº 03.00087/2013 não ficou evidente a atuação da Comissão Gestora do Programa que justificasse o pagamento de 04 reuniões mensais e mais 02 extraordinárias. Há alguns documentos acerca de reuniões da Comissão, no entanto, são esporádicas e em pequena quantidade e não explicam dispêndio mensal tão elevado tal como o previsto.

Nos itens 6.4 e 6.4.2 do Relatório Técnico da Controladoria Geral do Município, consta a seguinte evidência de que as Comissões instituídas não vinham cumprindo seu papel:

*6.4. Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura teve designação de 3 (três) Comissões Gestoras, conforme descrito no item 2.4, porém não houve efetivo controle de sua execução no tocante a:*

*6.4.2. Acompanhamento dos valores renunciados e valores de contrapartidas correspondentes, onde o total de renúncias pelo Município são extremamente expressivos, alcançando cifras de R\$ 17.504.887,08 (dezessete milhões, quinhentos e quatro mil oitocentos e oitenta e sete reais e oito centavos), enquanto que apenas R\$ 3.640.769,10 (três milhões, seiscentos e quarenta mil, setecentos e sessenta e nove reais e dez centavos) convertem-se em benefício à classe estudantil e o restante da ordem de R\$ 13.864.117,98 (treze milhões, oitocentos e sessenta e quatro reais, cento e dezessete reais e noventa e oito centavos), representam perda de receita, conforme demonstrado no item 3.1.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

A própria Secretaria de Fazenda aduz, conforme quadros demonstrativos de renúncia de receita dispostos por meio do ofício nº 356/2014/SEMFAZ, que o Programa Faculdade da Prefeitura custa aos cofres do Município de Porto Velho o equivalente a quase duas vezes mais que o valor efetivamente utilizado pelas bolsas (folhas 231 a 241 do Processo nº 03.00087/2013), comprovando assim que a própria SEMFAZ reconhece o prejuízo do programa ao erário, recomendando o encerramento do Programa Faculdade para todos e abertura de processo fiscalizatório nas Instituições de Ensino Superior.

De acordo com a CGM, os valores de ISS renunciados com a concessão do benefício fiscal no período de 2010 a 2015, bem como o valor de contrapartida das Instituições de Ensino com concessão de bolsas de estudo e a diferença entre esses valores durante o período são os demonstrados a seguir:

**QUADRO 4: ISS renunciado versus valores de bolsas concedidas pelas IES**

Instituição de Ensino	Valor Renunciado (RS)	Valor com Bolsas de Estudo Concedidas (RS)	Diferença
São Lucas	8.989.748,58	2.054.768,32	6.934.980,26
UNIRON	3.543.646,30	428.049,78	3.115.596,52
EINSTEIN	248.522,91	164.880,00	83.672,91
FIMCA	4.513.382,54	931.565,00	3.581.817,54
UNESA	191.556,75	61.506,00	130.050,75
<b>TOTAL</b>	<b>17.486.950,08</b>	<b>3.640.769,10</b>	<b>13.846.180,98</b>

Fonte: Relatório Técnico nº 512/DCS/CGM/2016.

Diante de claras evidências de dano ao erário, a CGM solicitou à SEMFAZ (ofício 0492/DIAT/ASTEC/GAB/CGM/2016) a realização de Auditoria para apurar detalhada e conclusivamente o quantum do dano real em razão dos benefícios concedidos. Considerando as informações constantes no Processo nº 03.00087/2013, a SEMFAZ não havia finalizado os trabalhos até meados do ano corrente.

Feitas as diligências pertinentes para o caso, elencando e especificando detalhes que permeiam o Programa em análise, a Controladoria Geral do Município, em seu Relatório Técnico nº 512/DCS/2016, de 08/06/2016, **manifestou-se pela descontinuidade do Programa**, sendo acatada sua suspensão pelo Controlador Geral, até a finalização de auditorias realizadas no âmbito da Secretaria de Fazenda, cujo objetivo seria a apuração dos montantes renunciados bem como os valores investidos com bolsas de estudo.

O prefeito atual, ao tomar conhecimento de todas as irregularidades apontadas pela CGM, pela própria SEMFAZ e pela SEMED, ao invés de adotar providências no sentido de suspender o programa e apurar as responsabilidades pelos danos causados, **editou nova lei e optou pela continuidade do Programa**, mesmo sem ter empreendido qualquer esforço por novo processo de seleção de alunos a serem beneficiados com bolsas de estudo.

Em suma: o Programa Faculdade da Prefeitura teve sua continuidade garantida pela nova lei (Lei nº 2.284/2016); as Instituições de Ensino continuaram a se beneficiar do incentivo fiscal pela isenção parcial de ISS e continuam até hoje, pois o programa não foi suspenso ou extinto conforme orientações da CGM; não



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

houve, entre 2012 e 2016, uma bolsa de estudos sequer concedida aos alunos alvo do Programa Faculdade da Prefeitura.

Nesse contexto, cabe registrar outro ponto destacado pela CGM em seu Relatório Técnico, item 6.5:

*Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura, considerando os prazos de realização dos cursos, já não possui mais nenhum dos alunos que integraram o programa nas inscrições de 2010 (já formados em 2013) e nas inscrições de 2012 (já formados em 2015). O que significa que a renúncia de receitas para esse programa perdeu o sentido de sua existência.*

Fica evidente então a conivência do atual gestor e a continuidade de todos os problemas, tendo sua gravidade demonstrada pela renúncia de receita de tributo e o agravamento pelo aumento de despesa com pagamento de jetons, que apenas no mês de outubro de 2016, ultrapassou o valor total de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), por um benefício fiscal que está apenas trazendo prejuízos ao cofre público porto-velhense.

37. Concluiu o Corpo Técnico serem “muitas as impropriedades identificadas desde a criação do Programa até sua execução e monitoramento”, propondo sua suspensão. Com base na manifestação técnica proferi a Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 00037/17<sup>62</sup> determinando ao Prefeito do Município, em juízo cautelar, a suspensão do programa e restabelecimento da cobrança do ISSQN das instituições de ensino participantes e ao Secretário Municipal de Fazenda a adoção dos atos necessários no sentido de efetuar o lançamento do ISSQN referente às diferenças entre as bolsas que foram usufruídas e o valor de ISSQN devido ao Município de Porto Velho. Destaco:

32. Diante do exposto, em juízo cautelar, visando resguardar o erário de possíveis prejuízos, e amparado no artigo 108-A da Resolução nº 76/2011/TCE-RO, assim **DECIDO**:

**I - Determinar** ao atual Prefeito do Município de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF nº 008.417.192-39, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais, suspenda a execução do Programa Universidade para Todos – Faculdade de Porto Velho, restabelecendo a cobrança imediata e integral do ISSQN das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao referido Programa, diante das seguintes falhas apontadas no Relatório Técnico de fls. 1588/1616, a saber:

- a) Ausência de estimativa do impacto econômico-financeiro quando da previsão da renúncia de receita na LDO em 2010 e 2011, bem como das medidas de compensação a serem adotadas pelo Município desprovidas de confiabilidade, inobservado o disposto no art. 14 da LRF;
- b) Ausência de medidas adotadas pelo Município de Porto Velho no sentido de suspender a execução do Programa Faculdade da Prefeitura, diante das

<sup>62</sup> ID 415773.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

constatações e sugestões da Controladoria Geral do Município, registradas no Relatório Técnico nº 512/DCS/2016, de 08/06/2016;

c) Edição da Lei nº 2.284/2016 pelo Chefe do Poder Executivo, dando continuidade ao Programa Faculdade da Prefeitura, mesmo após a manifestação da CGM pela suspensão do Programa;

d) Previsão de pagamento de jetons aos membros do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura (somente no mês de outubro de 2016 foram pagos o valor de R\$ 15.000,00), onerando ainda mais o Município de Porto Velho, mesmo sem a comprovação de sua atuação, pois não foram identificados relatórios de monitoramento e avaliação do Programa;

e) Ausência de comprovação, por parte da SEMFAZ, quanto à realização de auditorias nas Instituições Superiores de Ensino beneficiadas com o Programa Faculdade da Prefeitura, demonstrando o efetivo controle acerca dos contribuintes beneficiados por incentivos fiscais;

f) Ausência de comprovação quanto ao interesse público, tendo em vista não ter demonstrado os benefícios gerados à sociedade antes mesmo de conceder o incentivo fiscal, evidenciando a viabilidade e a contraprestação a ser ofertada pelas IES beneficiárias. Outra evidência de descumprimento do princípio de supremacia do interesse público pelo atual Chefe do Executivo, dá-se na concessão do benefício, conquanto o Município não cumpria seu papel de atender plenamente a educação infantil;

g) Inobservância ao princípio da moralidade administrativa, pelas ações dos gestores envolvidos, consoante o já explicitado na doutrina e demonstrado neste relatório;

h) Burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da CF;

i) Descumprimento ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, pela concessão de benefício fiscal de ISS sem observar as medidas contidas no dispositivo legal para compensar a renúncia de receita;

j) Descumprimento aos princípios da moralidade (art. 37, caput, da CF/88) e da supremacia do interesse público sobre o privado (princípio constitucional implícito), pela celebração de termos de adesão para concessão de benefício fiscal a Instituições Superiores de Ensino que acarretaram significativa perda de arrecadação tributária, sem, contudo, demonstrar o interesse público e a viabilidade econômica;

k) A concessão de benefícios fiscais previstos na Lei caracteriza renúncia de receita sem que tenha sido comprovada a observância dos pressupostos de responsabilidade fiscal, ofendendo ao disposto no artigo 165, §6º, da Constituição Federal, aos artigos 1º, §1º; 4º, §1º; 5º, I, II e 14 da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com a Lei nº 1.837/2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010); e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

l) Os benefícios tributários conferidos pela Lei nº 1.887/2010 não se coadunam com o princípio da isonomia tributária, da supremacia do interesse público sobre o particular, da moralidade administrativa e da razoabilidade, bem como com o artigo 176 do Código Tributário Nacional;

**II - Determinar** ao atual Secretário de Fazenda do Município de Porto Velho que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, sob pena de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais, promova a adoção dos atos necessários no sentido de efetuar o lançamento do ISS referente às diferenças entre as bolsas que foram usufruídas e o valor de ISS devido ao Município de Porto Velho, destacadas no **Quadro 4** do Relatório Técnico de fls. 1588/1616, no valor de **R\$13.846.180,98** (treze milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e oitenta reais e noventa e oito centavos), a fim de evitar que ocorra o enriquecimento sem causa das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao Programa Faculdade da Prefeitura, em prejuízo aos cofres Municipais, diante da concessão de benefício fiscal de ISS sem o cumprimento das medidas contidas no regramento legal para compensar a renúncia de receita;

**III - Determinar** ao atual Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, apresente a esta Corte de Contas os relatórios de fiscalização quanto às auditorias realizadas nas IES beneficiadas com o Programa Faculdade da Prefeitura, anteriormente solicitado pela CGM, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais; (...)

38. Considerando a necessidade de evitar prejuízo a terceiros de boa-fé com a suspensão da execução do Programa, editei, em seguida, a Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00045/17<sup>63</sup> modulando os efeitos da decisão anterior de forma a não atingir os alunos já devidamente matriculados.  
Destaco:

**I – Determinar** ao atual Prefeito do Município de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF nº 008.417.192-39, que a suspensão da execução do Programa Universidade para Todos – Faculdade de Porto Velho, determinada no item 32, subitem I, da Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00037/17 – fls. 1624/1639 dos autos, deverá observar os seguintes critérios:

a) A determinação de suspender o benefício não atinge os alunos que já estejam devidamente matriculados e desde que, de fato, preencham os requisitos de concessão dispostos na lei e no regulamento do Programa de Incentivo Social;

b) O Chefe do Poder Executivo Municipal de Porto Velho deverá promover o levantamento rigoroso e completo dos alunos que poderão permanecer no Programa, os quais não podem ter vínculo de qualquer natureza com Pessoas, físicas e jurídicas, ou Servidores da Prefeitura que, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos nas seleções dos beneficiários, ou, ainda, que possuam o poder de decisão ou influência na escolha dos alunos, de modo a manter no Programa apenas os estudantes que, efetivamente, cumpriram os requisitos legais de seleção estabelecidos no regulamento e na lei de

<sup>63</sup> ID 422844.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

concessão, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

c) O restabelecimento da cobrança imediata e integral do ISSQN das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao referido Programa, nos termos já determinados no item 32, subitem I, da Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00037/17 – fls. 1624/1639 dos autos, observará o desconto do valor equivalente ao possível dispêndio suportado pelas Faculdades Particulares em face dos alunos que por ventura permanecerem no Programa, nos termos esposados nos itens anteriores. Dessa forma, eventual desconto do ISSQN em favor das Instituições de Ensino somente poderá ser equivalente ao montante dos gastos com as matrículas e mensalidades dos alunos que permanecerem beneficiados com a bolsa integral, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais.

**II – Manter** inalterado o teor da Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00037/17 – fls. 1624/1639 dos autos, sendo que os efeitos da determinação de suspensão da execução do Programa Universidade para Todos – Faculdade de Porto Velho (item 32, subitem I, daquela Decisão) deverão ser modulados nos termos do item I supra;

**III – Determinar** ao Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho, Senhor Luiz Fernando Martins (CPF nº 387.967.169-91), e ao Controlador-Geral do Município, Senhor Eudes Fonseca da Silva (CPF nº 409.714.142- 20), que promovam o acompanhamento da determinação contida no item I, letras “a”, “b” e “c” supra, no âmbito de suas competências, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais; (...)

39. Ambas as decisões monocráticas foram referendadas pelo egrégio Plenário desta Corte, nos termos do Acórdão APL-TC nº 151/2017.<sup>64</sup>

40. A partir de então, iniciou-se uma longa jornada, porém necessária, com relação aos presentes autos, consistente na apresentação de manifestações, justificativas, defesas e documentos encaminhados pelos gestores responsáveis, bem como análises técnicas e exames ministeriais, além de despachos e decisões monocráticas proferidas pela Relatoria.

41. Com a determinação preliminar para suspender o aludido Programa, ressalvados os alunos matriculados à época da decisão, o Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho informou sobre os procedimentos corretivos adotados a partir das determinações deste Tribunal de Contas e remeteu documentação probatória visando comprovar suas alegações, por intermédio do expediente de fls. 1695/1938<sup>65</sup>.

42. O Chefe do Poder Executivo promoveu a publicação do Decreto Municipal nº 14.429<sup>66</sup>, de 21.3.2017, que “Dispõe sobre a suspensão do Programa Social Universidade para Todos - Faculdade da Prefeitura - e das outras providências”, editado para dar cumprimento imediato à suspensão

<sup>64</sup> ID 436411.

<sup>65</sup> ID 439953.

<sup>66</sup> Fl. 1697 dos autos (ID 439953).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

do Programa e adotar as medidas de cobrança do crédito compensatório remanescente, cujos artigos estão dispostos da seguinte forma:

Art. 1º. Fica suspensa a execução do Programa Social Universidade para Todos - Faculdade da Prefeitura - para o fim de concessão de bolsas de estudos, a partir da publicação deste Decreto.

Art. 2º. Ficam suspensas as Sessões de Plenárias do Conselho Gestor do Programa de Inclusão Social Universidade para todos - Faculdade da Prefeitura - CGFP.

Art. 3º. Os valores acumulados em razão da isenção do ISSQN, das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao Programa, serão lançados como crédito tributário municipal, nos termos da legislação em vigor.

Art. 4º. Nos casos omissos, caberá a autoridade fazendária municipal adotar as providências necessárias para o fiel cumprimento das disposições deste Decreto.

Art. 5º. Este Decreto entrará em vigor na sua data de publicação.

43. Ocorre que o Poder Judiciário determinou a continuidade do Programa Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura e o restabelecimento a alíquota de 2% (dois por cento) quanto ao pagamento do imposto ISSQN das Faculdades particulares integrantes do programa. Com efeito, como bem demonstrado na Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00217/17<sup>67</sup>, o Poder Judiciário do Estado de Rondônia vinha discutindo a validade do Decreto Municipal nº 14.429/2017, que determinou a suspensão do Programa, conforme Mandado de Segurança nº 7014241-72.2017.8.22.0001, impetrado pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular do Estado de Rondônia – SINEPE/RO.

44. Na verdade, naqueles autos judiciais, o juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública já havia concedido liminar para determinar a suspensão dos efeitos dos atos que invocassem o Decreto Municipal nº 14.429/2017 “para promover lançamentos retroativos do ISSQN em detrimento de observar a regra da Lei Municipal 1.887/2010 em relação às situações jurídicas constituídas sob sua égide”<sup>68</sup>.

45. Do mesmo modo, em sede de liminar concedida no Mandado de Segurança nº 7020713-89.2017.8.22.0001, impetrado pelo Centro de Ensino São Lucas Ltda., o Magistrado determinou ao Coordenador da Receita do Município de Porto Velho que mantivesse o pagamento do imposto ISSQN sob a alíquota de 2% (dois por cento).

46. Posteriormente, houve decisão de mérito com relação a ambos os processos judiciais, sendo que o juízo de Primeiro Grau concedeu a segurança nos dois autos para considerar que Decreto Municipal não pode suspender os efeitos de uma Lei Municipal. Veja-se, a seguir, o teor da conclusão das duas sentenças, que contaram com redação similar, *verbis*:

Ante o exposto, CONCEDO A SEGURANÇA, pois revelado ato coator em violação ao direito líquido e certo, somente em relação a inadequada utilização do Decreto Municipal n. 14.429/2017, tendo como objetivo a suspensão dos efeitos da Lei Municipal n. 1.887/2010, logo não é possível levar a efeito seus

<sup>67</sup> ID 530293.

<sup>68</sup> Fls. 13 do Protocolo nº 9599/2017 – em anexo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

termos. RESOLVO o feito nos termos do art. 487, I do CPC. Sem honorários na orientação do art. 25 da Lei n. 12016/09. Custas de lei.

47. Como se pode perceber, nota-se que o Poder Judiciário manteve seu juízo de valor no fato de que um Decreto, editado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, não teria o condão de revogar uma Lei Ordinária legalmente aprovada, razão pela qual o juízo da Vara da Fazenda Pública de Porto Velho obsteu os efeitos do Decreto Municipal nº 14.429, de 21.3.2017, e manteve a vigência da Lei Municipal nº 1.887/2010 quanto à concessão do programa, não adentrando, porém, no que diz respeito ao mérito referente à legalidade ou não da concessão de tal benefício.

48. Assim, a decisão judicial que determinou a continuidade do Programa Social Faculdade para Todos não compromete o andamento do presente feito e não impede a apuração de possíveis falhas perscrutadas ao longo dos autos, até porque existe a necessidade de perquirir acerca da observância da legislação pátria aplicável ao presente caso.

49. De toda forma, no decorrer da instrução processual, restou evidente a necessidade de colher informações mais aprofundadas e transparentes com relação ao desenvolvimento do Programa Faculdade de Porto Velho, que seriam essenciais para o deslinde da questão, como, por exemplo, a situação atualizada do Programa, a quantidade e identificação dos alunos beneficiários, a existência de compensação ou não quanto aos valores não utilizados e a demonstração de vantajosidade do acordo, dentre outras.

50. A partir das várias notificações realizadas, os jurisdicionados compareceram aos autos por diversas oportunidades trazendo manifestações, justificativas e documentos visando demonstrar a estrutura, a dinâmica e a organização desse programa.

51. Desde logo, verifico que o Senhor Roberto Eduardo Sobrinho, ex-Prefeito Municipal, suscitou preliminar de incompetência do Tribunal de Contas para julgar as contas do prefeito municipal, sob alegação de que o Supremo Tribunal Federal, por meio das teses de repercussão geral 157 e 835, decidiu que, no julgamento de contas de governo e de gestão dos prefeitos, a atuação das Cortes de Contas estaria limitada a auxiliar o poder legislativo, o qual teria a competência exclusiva para a analisar a matéria.

51.1. Evidente que tal preliminar de incompetência deve ser afastada. A tese 157 do STF está firmada no sentido de que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

51.2. Por sua vez, a tese 835 do STF afirma que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

51.3. Portanto, ambas as teses do STF tratam sobre o julgamento das contas anuais do chefe do executivo municipal, o que não é o caso dos presentes autos. Estamos diante de atos de gestão praticados pelo gestor e não de prestação de contas anual da autoridade municipal. Os Tribunais de Contas possui sim competência para julgar irregularidades praticadas por prefeitos na condição de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

ordenador de despesas, o que não se confunde com o julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do poder executivo, cuja competência é exclusiva das câmaras municipais.

52. Com relação à apuração das ilegalidades, verifica-se que o Relatório Técnico Inicial (ID 393011), apontou a existência das seguintes falhas:

SENHORA ANA CRISTINA CORDEIRO DA SILVA (CPF: 312.231.332-49) (Secretária de Fazenda à época da edição da Lei nº 1.887/2010), SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR ROBERTO EDUARDO SOBRINHO (CPF: 006.661.088-54).

SENHOR MARCELO HAGGE SIQUEIRA (CPF: 740.637.827-00), SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR MAURO NAZIF RASUL (CPF: 701.620.007-82) (gestores atuais);

01) Descumprimento ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, pela concessão de benefício fiscal de ISS sem observar as medidas contidas no dispositivo legal para compensar a renúncia de receita;

02) Descumprimento aos princípios da moralidade (art. 37, caput, da CF/88) e da supremacia do interesse público sobre o privado (princípio constitucional implícito), pela celebração de termos de adesão para concessão de benefício fiscal a Instituições Superiores de Ensino que acarretaram significativa perda de arrecadação tributária, sem, contudo, demonstrar o interesse público e a viabilidade econômica.

53. O Ministério Público de Contas também reconheceu a existência dessas irregularidades, conforme Parecer nº 0580/2017-GPYFM<sup>69</sup>, o qual, ainda, registrou que o Município de Porto Velho somente pode aplicar recursos em outros níveis de ensino quando estiverem sendo atendidas plenamente as necessidades de sua área de atribuição, ou seja, o ensino fundamental e a educação infantil, e que as metas do Plano Nacional de Educação não estavam sendo todas atingidas pela Municipalidade.

54. Diante disso, determinei a audiência dos responsáveis para que apresentassem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das irregularidades apontadas no Parecer Ministerial ID 502108, bem como no Relatório Técnico Inicial, conforme Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00217/17<sup>70</sup>.

55. Expedidos os mandados de audiência e apresentadas as justificativas de defesa pelos jurisdicionados, a análise técnica consolidada<sup>71</sup> dos autos manteve as irregularidades, porém, submetidas apenas aos Senhores Roberto Eduardo Sobrinho (ex-Prefeito), Ana Cristina Cordeiro da Silva (ex-Secretária Municipal de Fazenda) e Mauro Nazif Rasul (ex-Prefeito), razão pela qual a Secretaria Geral de Controle Externo opinou conclusivamente pela ilegalidade, sem pronúncia de nulidade, da concessão do benefício fiscal de redução da alíquota do ISS às Instituições de Ensino Superior que aderirem ao “Programa Faculdade para Todos”, pugnando, ainda, pela aplicação de multa aos responsáveis em face das irregularidades remanescentes.

<sup>69</sup> Fls. 2117/2130 dos autos (ID 502108).

<sup>70</sup> ID 530293.

<sup>71</sup> Relatório Técnico de fls. 2419/2448 (ID 1021183).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

56. O derradeiro parecer ministerial (ID 1068692) também opinou pela ilegalidade do benefício, com pronúncia de nulidade *ex nunc* e aplicação de multa ao Senhor Roberto Eduardo Sobrinho e a Senhora Ana Cristina Cordeiro da Silva, por vislumbrar a existência das seguintes falhas:

**1.a. violação ao artigo 14, caput, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal**, em razão da concessão do benefício de redução do ISS de 5% para 2% às Instituições de Ensino Superior, que aderiram ao “Programa Faculdade da Prefeitura”, sem o devido planejamento fiscal e por falhas nas medidas de compensação, em burla à Responsabilidade Fiscal;

**1.b. violação aos princípios da Legalidade, Moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho**, em razão da criação e implementação de um programa destinado a permitir o acesso ao ensino superior pela Municipalidade, em detrimento da priorização da educação infantil e ensino fundamental às crianças afeta aos Municípios, sem que ele tenha comprovado ainda que tenha garantido a plenitude de acesso à creche e à escola a toda a demanda existente;

**1.c. violação aos princípios da Eficiência, da Proporcionalidade, da Moralidade e ao artigo 37, caput, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999**, em razão da não restou comprovada a vantajosidade econômica do “Programa Faculdade da Prefeitura” e devido ao montante de receitas renunciadas não atender ao interesse público, restando ausente a relação custo-benefício para a Municipalidade e para os municípios;

**1.d. violação do princípio da impessoalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal)**, haja vista que os maiores beneficiados pelo programa foram as Instituições de Ensino Superior (IES) que aderiram ao Programa, que obtiveram vultosas deduções de valores de ISS, que seriam devidos, os quais, conforme apuração feita pela CECEX-08, configuram montante duas vezes maior que o valor que a Municipalidade efetivamente utilizaria, se tivesse pago diretamente pelas bolsas dos alunos de baixa renda contemplados;

57. Desde logo, convém registrar que a irregularidade constante do **item 1.d** acima transcrito (violação ao princípio da impessoalidade), contido na última manifestação do MPC, não integrou o contraditório e a ampla defesa dos autos<sup>72</sup>, consectários do devido processo legal, razão pela qual entendo que não pode servir como fundamento para o reconhecimento da ilegalidade da concessão do benefício, diferentemente das demais falhas relacionadas na conclusão do Parecer Ministerial nº 0144/2021-GPETV<sup>73</sup> (**1.a:** violação ao artigo 14 da LRF – renúncia de receita; **1.b:** violação ao princípio da moralidade e da legalidade – em virtude de que o município somente pode aplicar recursos no ensino superior quando estiverem sendo atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, ou seja, o ensino fundamental e a educação infantil; **1.c:** violação ao princípio da moralidade – artigo 37 da

<sup>72</sup> Depreende-se da Decisão Monocrática nº DM-GCFCS-TC 00217/17 (ID 530293) que a concessão da ampla defesa e do contraditório ocorreu com relação às falhas anunciadas na conclusão do Relatório Técnico Inicial (ID 393011) e no Parecer Ministerial nº 0580/2017-GPYFM (fls. 2117/2130 – ID 502108), não estando entre elas a violação ao princípio da impessoalidade referida na conclusão do derradeiro Parecer Ministerial.

<sup>73</sup> ID 1068692.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

CF – por não restar demonstrado o interesse público e a viabilidade econômica da receitas renunciadas), que integraram os Mandados de Audiência expedidos aos responsáveis<sup>74</sup>.

58. De todo modo, indiscutível que as impropriedades objeto do contraditório e da ampla defesa são suficientes para fundamentar a ilegalidade da concessão do benefício, sendo que as demais incongruências verificadas ao longo dos autos apenas reforçam o caráter ilegal do benefício. Aliás, desde já, antecipo meu posicionamento para alinhar-me ao entendimento conclusivo do Corpo Técnico e ao opinativo esposado pelo Ministério Público de Contas quanto ao reconhecimento da ilegalidade da concessão do benefício fiscal de redução da alíquota do ISS às Instituições de Ensino Superior que aderirem ao “Programa Faculdade para Todos”, com pronúncia de nulidade *ex nunc*.

59. Com efeito, conforme restou demonstrado na instrução processual, a renúncia de receita é vedada, salvo se apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se deve iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias em pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultado fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput* do art. 14 da LRF, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Essas providências deveriam ter sido cuidadosamente adotadas pela Secretaria de Fazenda, como exigência prévia à aprovação da lei autorizadora do incentivo.

60. O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 1º, esclarece que a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, não havendo dúvidas, portanto, que, no presente caso, estamos diante de renúncia de receitas sem a observância dos requisitos legais.

61. A respeito da infringência ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), considero oportuno trazer à baila a seguinte análise contida no relatório técnico conclusivo<sup>75</sup>, a saber:

91. Como já afirmado na derradeira análise, os dados do Quadro 1 (ID 832936, p. 10-11) revelam que nos exercícios de 2010 e 2011 a LDO não previu valores renunciados com o Programa Faculdade da Prefeitura, muito embora já existisse a Lei n. 1.778/2010 bem como a primeira chamada de alunos para ingressar no Programa tenha ocorrido em 2010. Já a partir de 2017, o município passou a prever um valor de renúncia bem maior em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, aparentemente para promover “ajuste” a fim de aproximar-se do real valor renunciado.

92. Por meio dessa análise, é possível concluir que o Programa Faculdade para Todos não cumpre os requisitos relacionados à gestão fiscal, necessários à manutenção do incentivo por parte do município. Importante destacar que a SEMFAZ realizou, durante o exercício de 2017, auditoria nas Instituições de

<sup>74</sup> Conforme se verifica a partir dos Mandados de Audiência expedidos nos autos: IDs 536391, 536392, 536393, 536394, 536395, 536396, 541420, 541422, 543817, 543819 e 560549.

<sup>75</sup> Fls. 2444/2445 dos autos (ID 1021183).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Ensino Superior, conforme determinação da própria CGM à época da fiscalização no Programa Faculdade para Todos, e também por este TCE/RO, para que fosse concluído e remetido os resultados da auditoria (“Relatório Circunstanciado – Faculdades”, conforme Documento 13942/17).

93. Após a fiscalização nas instituições de ensino superior, a SEMFAZ deixou claro que não ingressou no mérito de legalidade quanto à adesão ao Programa, mas apenas aos aspectos contábeis e fiscais, concluindo que todas as instituições fiscalizadas estavam descumprindo obrigações principais, uma vez que a alíquota efetiva estava abaixo de 2% (ou seja, mesmo recebendo benefício de redução da alíquota de 5% pra 2%, ainda assim as IES estavam sonogando), efetuando a lavratura de autos de infração em desfavor de todas elas, conforme relatório da SEMFAZ, isto é, além de abrir mão de uma fatia de arrecadação para beneficiar faculdades particulares, constatou-se que as mesmas sequer estavam pagando o mínimo constitucional de 2% (previsto no art. 88, I, ADCT).

94. Aliás, o simples fato de as instituições deixarem de recolher o tributo devido seria suficiente para excluí-las do programa, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Lei Municipal n. 1.887/2010, o que não foi feito pelos agentes responsáveis pela execução. Dessa forma, ficam evidentes as falhas relativas à gestão fiscal e o total desrespeito às regras atinentes à renúncia de receitas (art. 14, LRF), o que já seria suficiente para afastar a execução do programa.

95. Ademais, não houve qualquer menção nas LOAS de 2010 e de 2011 à renúncia de receitas já ocorrida por meio do benefício criado e implementado em 2010. Considerando que as Leis Orçamentárias do Município de Porto Velho de 2010 e 2011 não previram os valores renunciados com o Programa Faculdade da Prefeitura, mesmo que o programa já tivesse sido criado pela Lei nº 1.887/2010, já tendo inclusive ocorrido a primeira chamada dos alunos em 2010, há flagrante violação Planejamento Fiscal, e ao artigo 14, *caput* da Lei Complementar nº 101/2000, combinado com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal.

62. De igual forma, não restou demonstrada a vantajosidade econômica do “Programa Faculdade da Prefeitura”, seja do ponto de vista do interesse público, na medida em que teria potencial para beneficiar muito mais alunos do que efetivamente beneficiou, seja do ponto de vista do custo operacional com o aludido Conselho Gestor criado para administrar o programa. Aliás, em 5 de junho de 2014, a Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho já havia promovido uma análise minuciosa a respeito desse Programa e concluiu, a partir de informações colhidas e quadros de renúncia de receita detalhadamente elaborados, que o aludido programa custa aos cofres do Município de Porto Velho o equivalente a quase duas vezes mais do que o valor efetivamente utilizado pelas bolsas, como se extrai do expediente constante das fls. 231/241 do Processo Administrativo nº 76.

63. Outra questão que fundamenta a ilegalidade do sobredito Programa está relacionada com a competência municipal de atuação prioritária no ensino fundamental e infantil, estabelecida pelo artigo 211, § 2º, da Constituição Federal<sup>77</sup>, de modo que apenas quando supridas todas as necessidades de sua atribuição constitucional é que poderá o município investir na educação superior. A Lei nº

<sup>76</sup> Acostado às fls. 247/257 dos autos (ID 392885).

<sup>77</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. /.../ § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

41 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seus artigos 5º, § 2º, e 11, inciso V, estabelece o seguinte:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

/.../

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

64. Essa questão foi muito bem avaliada pelo Ministério Público de Contas quando da emissão do Parecer nº 0580/2017-GPYFM (ID 502108), do qual destaco o seguinte trecho:

De início, cabe analisar, a resposta dada pelo órgão municipal de educação quanto ao disposto no item 2 do Parecer Ministerial (roborado no item I da DM-GCFCS-TC 00144/17), onde opinei que a Prefeitura / Secretaria Municipal de Educação informassem qual a atual **situação do ensino fundamental e infantil na rede pública de Porto Velho**, esclarecendo se há déficit de vagas, bem como sobre o **cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação, e sobre as medidas adotadas em relação ao cumprimento das metas 2, 5 e 6 do PNE**.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou o Ofício n. 3387/2017-ASTEC/GAB/SEMED (Documento n. 11209/17 de 31.8.2017) onde discorreu sobre cada uma das solicitações.

Em relação a atual **situação da educação infantil e do ensino fundamental** (alínea “a” do Item I da DM-GCFCS-TC 00144/17), a secretaria apresentou no anexo I do ofício, o quadro de vagas ofertadas por região do município, com o número matriculado em cada uma das escolas. Na sequência, o anexo II (fl. 197 do documento), **apresentou a conclusão de que no ano de 2017 há um cadastro de reserva total de 938 (novecentos e trinta e oito) alunos, sendo 676 (seiscentos e setenta e seis) da educação infantil e 256 (duzentos e cinquenta e seis) do Ensino Fundamental**.

Quanto ao cumprimento da **meta 1<sup>78</sup> do Plano Nacional de Educação**, reconheceu que **a meta da universalização da pré-escola para 2016 não foi**

<sup>78</sup> “<sup>3</sup>Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**atingida**, bem como que o município precisa avançar para conseguir atingir o percentual e 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade na escola.

Conforme planilha de monitoramento<sup>79</sup>, o percentual da população de Porto Velho, de 4 e 5 anos frequentando escola, em 2016, foi de apenas 75,59%, enquanto as de 0 a 3 anos foi de 18,28%, nesse último percentual, merece menção o fato que em 2015, esse percentual foi de 19,2%, ou seja, de 2015 para 2016 houve decréscimo no percentual de alunos atendidos em creches.

No que concerne às medidas adotadas para o cumprimento das **metas 2, 5 e 6 do PNE**, que são de execução contínua até o final do Plano (2024), explanou as medidas que vem adotando para cumprimento, vejamos:

Medidas adotadas quanto às metas 2, 5 e 6:

- Formação com professores, gestores e supervisores;
- Aplicação da ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) - o INEP já realizou duas etapas - 2013 e 2014, com base nos resultados obtidos foi feito um planejamento de intervenções pedagógicas para as escolas embasadas nestes resultados.
- Adesão ao PNAIC - formação e execução é um compromisso formal assumido pelos governos Federal, Distrito Federal, dos Estados e Municípios de assegurar que todas crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental.
- Publicação da Portaria nº 080/2015/GAB/SEMED, que estabelece diretrizes para operacionalização do Bloco Pedagógico de Alfabetização e Letramento nas Escolas da Rede Pública Municipal de Porto Velho-RO e seus anexos (instrumentais de avaliação cognitiva).(Anexo 7)
- Plano Anual de Ação Escolar (P AAE) - Plano para cada unidade escolar adotar método de gerenciamento de melhoria (PDCA) com o objetivo de realizar o estudo das informações produzidas pelas avaliações externas da aprendizagem (interna). No entanto, deseja-se que os dados possam subsidiar a reflexão das práticas pedagógicas desenvolvidas numa perspectiva de gestão participativa, visando avaliar o que foi produzido no ano letivo de 2016 e propor ações de intervenção para 2017 no sentido de melhorar o nível de aprendizagem dos alunos e conseqüentemente elevar o IDEB. (Anexo 8)
- Avalia Porto Velho, a Portaria nº 126/2017 I ASTEC/GAB/SEMED adota prova institucional na Rede Pública Municipal de Ensino de Porto Velho. (Anexo 9)
- Projeto Circuito dos Saberes, criado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de contribuir na elevação dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) das escolas da Rede Pública Municipal, a partir de circuitos com troca de experiências exitosas entre as escolas, bem como execução de projetos que envolvam os descritores de Língua Portuguesa e Matemática. (Anexo 10)

<sup>79</sup> “4Fl. 199 do Documento n. 11209/17”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

- Correção de Fluxo, o programa realizado em parceria com SEDUC/RO e Instituto Airton Senna, tem o objetivo de contribuir para a redução da defasagem idade/ano dos estudantes dos anos iniciais do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental.

/.../

As informações trazidas pelo jurisdicionado demonstram que o município de Porto Velho não tem cumprido com as atribuições constitucionais e legais. De forma que não poderia aplicar recursos no ensino superior posto que não estão sendo atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil que é de sua atribuição.

Neste contexto, ainda que as máculas apontadas pela unidade técnica não se sustentassem e que os procedimentos e auditorias efetuadas pelo município não detectem irregularidades, há óbice intransponível para manutenção do Programa.

65. A alegação de que houve a desvinculação do programa de inclusão social da pasta educacional e os valores compensatórios não estão sendo retirados do elemento de despesa dos 25% constitucionalmente atribuídos à educação, mas são vinculados aos programas sociais implementados pelo Poder Público para o desenvolvimento da sociedade de forma igualitária e objetivando alcançar as camadas mais baixas da população, não prospera a ponto de permitir o investimento de recursos, pelo município, no ensino superior quando há deficiências no cumprimento das atribuições constitucionais relacionadas à educação infantil e ao ensino fundamental.

66. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do ARE 639337<sup>80</sup>, decidiu que a educação infantil é “prerrogativa constitucional indisponível” e “não está sujeita a avaliações meramente discricionárias da Administração”, de modo que os municípios não podem se furtar ao cumprimento desse mandato constitucional, a respeito do qual sequer está submetido ao postulado da reserva do possível, ou seja, o ente municipal não pode alegar a insuficiência de recursos para se eximir de atender as exigências constitucionais relacionadas à educação infantil.

67. Às fls. 2313 dos autos (ID 832936), o Corpo Técnico apurou um “reduzidíssimo” investimento na educação infantil por parte do Município de Porto Velho e uma “enorme” renúncia de receita relativa ao ISSQN<sup>81</sup>, cujos valores poderiam ser de grande importância no cumprimento do mandamento constitucional atinente ao ensino infantil e fundamental.

68. Portanto, consentâneo com a conclusão técnica e com o posicionamento ministerial, entendo que deve ser reconhecida a ilegalidade do presente programa, pois, nos moldes em que se encontra, há notória violação ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da ausência de planejamento fiscal e falha nas medidas de compensação para a renúncia de receita; violação ao princípio da moralidade e da legalidade, em virtude de destinar programa ao ensino superior em detrimento da priorização da educação infantil e do ensino fundamental às crianças de Porto Velho, não tendo garantido a plenitude de acesso à creche e à escola; bem como violação ao princípio da moralidade, diante da ausência de vantagem de vantagem do Programa, pois o montante de receitas renunciadas não faz jus ao interesse público.

<sup>80</sup> Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 SÃO PAULO.

<sup>81</sup> Conforme demonstrado no Quadro 3 – Resumo de valores investidos em educação pelo Município.  
Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

68.1 O reconhecimento da ilegalidade do programa nos moldes em que fora concedido, diante das irregularidades remanescentes, impõe a necessidade de que este Tribunal de Contas promova a negativa de executoriedade, com efeitos *ex nunc*, da Lei Municipal nº 1.887/2010. Por conseguinte, a administração municipal deverá adotar providências junto ao Poder Legislativo Municipal para a retirada da referida lei do mundo jurídico, além de proibir, desde já, o ingresso de novos alunos no programa. Todavia, deverá ser mantida a responsabilidade da administração municipal nos custeios dos alunos já matriculados nos cursos, devendo, para tanto, o Município de Porto Velho utilizar-se prioritariamente de eventuais créditos resultantes do programa até sua diluição total.

68.2 A necessidade de negar a executoriedade da Lei Municipal nº 1.887/2010 encontra reforço, ainda, no Documento nº 385/20 (Anexo)<sup>82</sup>, de 17.1.2020, por meio do qual o então Secretário-Geral de Governo, Senhor Basílio Leandro Pereira de Oliveira, apresentou cópia do denominado “Projeto nº 11, de 20 de dezembro de 2019”, que “Dispõe sobre a suspensão do Programa de Inclusão Social Universidade para Todos – Faculdade da Prefeitura,” e dá outras providências”, porém, sem notícia de aprovação por parte do Poder Legislativo Municipal.

69. Nada obstante o caráter de inclusão social do Programa, as falhas verificadas ao longo dos autos não permitem sua continuidade, sob pena de comprometimento do próprio ordenamento jurídico brasileiro, de modo que, diante de falhas intransponíveis, se torna necessário que a administração municipal promova a eliminação das irregularidades caso pretenda deflagrar nova concessão da mesma natureza, obedecendo, evidentemente, às exigências constitucionais e legais que regem a matéria.

70. No que diz respeito à aplicação de multa aos responsáveis, entendo que deve ser mitigada, até porque os gestores, apesar de responderem pelas falhas, estavam dando cumprimento à legislação municipal plenamente em vigor, não se evidenciando, no presente caso, situação que possa atribuir prática dolosa ou culposa do administrador público, salvo quanto a omissão em fiscalizar e acompanhar adequadamente a concessão das bolsas e os descontos do tributo, contudo, situação essa superada em função de auditoria realizada no programa e que apurou os valores remanescentes devidos ao erário municipal, sendo que o montante equivalente ao percentual descontado do ISSQN das IES e não utilizado no programa, que demandariam lançamentos retroativos do ISSQN, passaram a ser amortizados no fornecimento de bolsas suplementares até sua quitação total.

71. Ademais, não se tem notícia nos autos de que houve burla aos regramentos legais para a concessão de eventual bolsa a aluno que não preenchesse as exigências estabelecida pela norma de regência, de modo que havia um aparente aspecto de legalidade em toda essa concessão do benefício desde a aprovação da Lei Municipal nº 1.887/2010.

72. É evidente que, no caso de permanecer a incompetência administrativa em efetuar o devido controle dos valores e a fiscalização do programa, como exige a lei, nasce a responsabilidade solidária dos gestores envolvidos, inclusive dos membros do Conselho Gestor e das Instituições de Ensino Superior beneficiadas, ante ao possível prejuízo ao erário decorrente da não exigência de créditos remanescentes ou de descontos do ISSQN sem refletir a real compensação das bolsas concedidas.

73. A propósito, essa questão de que os descontos podem alcançar valores maiores do que os gastos das faculdades com a concessão das bolsas de estudo é situação que deve ser avaliada pela

<sup>82</sup> ID 851205.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

administração municipal caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a Instituições de Ensino Superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, dentre outras providências que também devem ser adotadas pelo gestor para evitar eventual dano ao erário.

74. Por fim, acompanho o entendimento técnico e ministerial para excluir a responsabilidade do Senhor Marcelo Hagge Siqueira, ex-Secretário Municipal de Fazenda, tendo em vista que logrou comprovar, por documentos carreados aos autos, que, por diversas vezes no período em que esteve à frente da SEMFAZ (2013 a 2016), se posicionou expressamente contra a manutenção desse programa e a favor do seu encerramento.

**PARTE DISPOSITIVA**

75. Assim, convergindo, na essência, com o entendimento conclusivo esposado pela Unidade Instrutiva, por intermédio do Relatório com Técnico ID 1021183 (fls. 2419/2448), e com o posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 0144/2021-GPETV (ID 1068692), submeto à deliberação deste egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

**I – Afastar** a preliminar de incompetência do TCE/RO para julgar as contas de prefeitos municipais submetidos à sua jurisdição, suscitada pelo Senhor Roberto Eduardo Sobrinho, ex-Prefeito Municipal, tendo em vista que as teses 157 e 835 do STF tratam sobre o julgamento das contas anuais do chefe do executivo municipal, o que não é o caso dos presentes autos, pois estamos diante de atos de gestão praticados pelo gestor e não de prestação de contas anual da autoridade municipal, de modo que os Tribunais de Contas possui competência para julgar irregularidades praticadas por prefeitos na condição de ordenador de despesas, o que não se confunde com o julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do poder executivo, esta sim, de competência exclusiva das câmaras municipais;

**II – Considerar ilegal** a concessão do benefício fiscal de redução de alíquota do ISS às Instituições de Ensino Superior (IES) que aderirem ao “Programa Faculdade para Todos”, instituído por meio da Lei Municipal nº 1.887/2010, pelo Município de Porto Velho, com pronúncia de nulidade *ex nunc*, de responsabilidade dos Senhores **Roberto Eduardo Sobrinho**, ex-prefeito (CPF nº 006.661.088-54), **Ana Cristina Cordeiro da Silva**, ex-secretária municipal de fazenda (CPF n. 312.231.332-49) e **Mauro Nazif Rasul**, ex-prefeito (CPF nº 701.620.007-82), diante da existência das seguintes irregularidades:

a) violação ao artigo 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal, em razão da concessão do benefício de redução do ISS de 5% para 2% às Instituições de Ensino Superior, que aderiram ao “Programa Faculdade da Prefeitura”, sem o devido planejamento fiscal e por falhas nas medidas de compensação, em burla à Responsabilidade Fiscal;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

b) violação aos princípios da legalidade, moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho, em razão da criação e implementação de um programa destinado a permitir o acesso ao ensino superior pela Municipalidade, em detrimento da priorização da educação infantil e ensino fundamental às crianças afeta aos Municípios, sem que ele tenha comprovado ainda que tenha garantido a plenitude de acesso à creche e à escola a toda a demanda existente;

c) violação aos princípios da eficiência, da proporcionalidade, da moralidade e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, em razão de que não restou comprovada a vantajosidade econômica do “Programa Faculdade da Prefeitura” e devido ao montante de receitas renunciadas não atender ao interesse público, restando ausente a relação custo-benefício para a Municipalidade e para os munícipes;

**III – Negar Executoriedade**, em caráter incidental, com efeitos *ex nunc*, aos dispositivos da Lei Municipal nº 1.887/2010, diante de sua flagrante violação ao disposto no artigo 14, *caput*, incisos I e II, e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, combinados com o artigo 165, § 6º da Constituição Federal; aos princípios da legalidade, moralidade, da prioridade absoluta, bem como do artigo 211, § 2º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 5º, § 2º, e 11, inciso V, da Lei nº 9.324/96, e com o artigo 189 da Lei Orgânica de Porto Velho; e, ainda, aos princípios da eficiência, da proporcionalidade, da moralidade e ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, combinado com o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999;

**IV – Afastar** a responsabilidade do Senhor Marcelo Hagge Siqueira, ex-Secretário Municipal de Fazenda, tendo em vista que referido jurisdicionado logrou comprovar, por documentos carreados aos autos, que, por diversas vezes no período em que esteve à frente da SEMFAZ (2013 a 2016), se posicionou expressamente contra a manutenção desse programa e a favor do seu encerramento, o que não aconteceu por motivos alheios a sua vontade e fora do seu alcance de decisão;

**V – Deixar** de aplicar multa coercitiva aos responsáveis referidos no item II supra, tendo em vista todo o aparente aspecto de legalidade que envolveu a concessão desse programa desde a aprovação da Lei Municipal nº 1.887/2010, além do que a possível omissão em fiscalizar e acompanhar adequadamente a concessão das bolsas e os descontos do tributo, que perdurou vários exercícios financeiros, está superada em função da apuração dos valores remanescentes devidos ao erário municipal e sua amortização no fornecimento de bolsas suplementares pelas IES até sua quitação total;

**VI – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, a partir da notificação, **se abstenha** de divulgar edital e promover seleção de alunos referente ao Programa Faculdade para Todos, de modo a proibir o ingresso de novos alunos no programa,

Acórdão APL-TC 00226/21 referente ao processo 04727/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

47 de 49



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

devendo manter beneficiados com o referido programa tão somente os alunos que já estejam devidamente matriculados nos cursos respectivos, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

**VII – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que adote medidas urgentes, perante o Poder Legislativo Municipal, no sentido de promover a revogação do diploma normativo que autorizou o Programa Faculdade para Todos (Lei Municipal nº 1.887/2010), sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

**VIII – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, diante da negativa de excoutoriedade, com efeitos *ex nunc*, da Lei Municipal nº 1.887/2010, promova o imediato restabelecimento da cobrança integral do ISSQN das Instituições de Ensino Superior que aderiram ao Programa, todavia, mantenha a responsabilidade da administração municipal quanto a manutenção do custeio dos cursos dos alunos já matriculados, devendo, para tanto, dar prioridade ao aproveitamento dos eventuais créditos remanescentes do programa até sua diluição total;

**IX – Determinar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04), que, caso tenha interesse em conceder novamente benefício fiscal de redução de alíquota de ISS a instituições de ensino superior com a finalidade de ofertar bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, observe, dentre outras questões necessárias, o seguinte:

- a) adote as cautelas visando atender previamente a demanda do ensino infantil, proporcionando às crianças as vagas suficientes nas creches e ensino fundamental, com o devido cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação;
- b) atenda aos requisitos constitucionais e legais para a renúncia de receita, com responsabilidade e planejamento fiscal e da mesma maneira, reduza os custos de operacionalização do programa, ampliando a quantidade de alunos a serem beneficiados, de modo a tornar o programa vantajoso ao interesse público;
- c) elabore estudo, com base no histórico já existente, de forma a verificar se não é necessária uma adequação do percentual de redução da alíquota do ISS, de modo a ficar mais compatível com o montante de bolsas concedidas pela Instituição de Ensino Superior, vez que de acordo com a apuração da equipe técnica do Tribunal, com as regras atuais do questionado Programa, a redução de 5% para 2% teria gerado vultosas deduções de valores de ISS em montante duas vezes maior que o valor que a Municipalidade efetivamente utilizaria, se pagasse diretamente pelas bolsas dos alunos de baixa renda contemplados pelo Programa.

**X – Alertar** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho, Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF nº 476.518.224-04); ao Secretário Municipal de Fazenda, Senhor **João Altair Caetano dos Santos** (CPF nº 368.413.239-04), e ao atual Presidente do Conselho Gestor do Programa Faculdade da Prefeitura, Senhor **Augusto**



Proc.: 04727/16

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**de Souza Leite** (CPF nº 006.437.112-36) que a manutenção das condições atuais do Programa Faculdade da Prefeitura poderá vir a ser considerada lesiva ao erário pela Corte de Contas, com a consequente responsabilização dos atuais gestores pelos valores eventualmente apurados, sem prejuízo das sanções cabíveis;

**XI – Notificar**, via ofício, o responsável referido nos itens **V** ao **VIII** quanto ao teor das determinações consignadas, cientificando-o que a notificação diz respeito apenas ao cumprimento da decisão nos itens especificados, não estando sua ciência vinculada a contagem de prazo para eventual interposição de recurso, uma vez que esse se dá pela publicação da decisão no Diário Oficial eletrônico desta Corte, conforme Lei Estadual nº 749/2013;

**XII – Notificar**, via ofício, os responsáveis referidos no item **IX** quanto ao alerta ali consignado, cientificando-os que a notificação diz respeito apenas ao cumprimento da decisão nos itens especificados, não estando sua ciência vinculada a contagem de prazo para eventual interposição de recurso, uma vez que esse se dá pela publicação da decisão no Diário Oficial eletrônico desta Corte, conforme Lei Estadual nº 749/2013;

**XIII - Dar ciência**, via Diário Eletrônico do TCE-RO, do teor da decisão aos interessados;

**XIV – Após** os trâmites regimentais, **arquite-se**.

Em 20 de Setembro de 2021



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA  
RELATOR