

Relatório Técnico – Análise das Contrarrazões -
Contas do Governador
Exercício - 2014



Relator:
Conselheiro Francisco Carvalho da Silva



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

CONSELHEIROS

Edílson de Sousa Silva – Presidente

José Euler Potyguara Pereira de Mello – Vice-Presidente

Paulo Curi Neto

Valdivino Crispim de Souza

Francisco Carvalho da Silva

Wilber Carlos dos Santos Coimbra

Benedito Antônio Alves

CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

Francisco Júnior Ferreira da Silva

Omar Pires Dias

Erivan Oliveira da Silva

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Adilson Moreira de Medeiros – Procurador-Geral

PROCURADORES DE CONTAS

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Yvonete Fontinelle de Melo

Ernesto Tavares Victoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

José Luiz do Nascimento

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Francisco Barbosa Rodrigues

DIRETOR DE CONTROLE VI – CONTAS DE GOVERNO

Marcus César Santos Pinto Filho

DIRETOR DE CONTROLE VII – CONTROLE DA RECEITA

Bruno Botelho Piana

EQUIPE

AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO:

Aluizio Sol Sol de Oliveira

José Carlos de Almeida

Hermes Murilo Câmara Azzi Melo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

“OS QUE LUTAM

Há aqueles que lutam um dia; e por isso são muito bons;

Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons;

Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda;

Porém há aqueles que lutam toda a vida; esses são os imprescindíveis. ”

Bertolt Brecht¹

¹ Bertolt Brecht (1898-1956) foi um importante dramaturgo alemão do século XX. Criador do teatro épico, sua obra visava esclarecer as questões sociais da época.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO (PCe): 1.964/2015

PROCESSOS 2.967/13 (Projeção de Receita - 2014)

APENSOS 0977/14 (Gestão Fiscal - 2014)

UNIDADE: Governo do Estado de Rondônia - GERO

RESPONSÁVEL: Confúcio Aires Moura, CPF: 037.388.311-87, Governador do Estado

ASSUNTO: Prestação de Contas – Exercício de 2014

RELATOR Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Relatório de Análise Técnica

1. Introdução

1. Tratam os autos da Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, concernente ao exercício de 2014, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador, Senhor Confúcio Aires Moura, cuja gestão se submete ao regime de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deste Tribunal de Contas, conforme art. 49, inciso I, da Constituição Estadual, bem como do art. 35 da Lei Complementar n. 154/96.

2. A Prestação de Contas foi encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Confúcio Aires Moura, constituindo os autos de n. **1964/15**, referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

3. As Contas compreendem os balanços gerais do Estado e o Relatório do órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.
4. Ressalta-se que esta Corte de Contas exara parecer prévio somente sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, uma vez que as contas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não são objeto de parecer prévio individual, porém efetivamente julgadas por este Tribunal, em conformidade com a art. 71, II, da Constituição Federal.
5. A manifestação sobre as contas do Chefe do Executivo Estadual por meio do parecer prévio tem como finalidade subsidiar o julgamento realizado pela sociedade por meio dos seus representantes no Poder Legislativo.
6. O parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas tem como objetivo assegurar ao Legislativo que a prestação de contas apresentada pela Administração representa a posição patrimonial e os resultados do período em análise bem como se foram observados princípios constitucionais e legais na execução do orçamento ao final do exercício.
7. Retornam os presentes autos para instrução processual pela unidade técnica, após instrução conclusiva, cabendo, nesta fase processual, analisar os indícios de irregularidades identificados durante o exercício de 2014 que apresentaram reflexos da opinião desta Corte de Contas no âmbito das Contas dos exercícios de 2011 (Proc. 1731/2012/TCE-RO) e 2012 (Proc. 1826/2013/TCE-RO), conforme Despacho² do Relator n. 0140/2017/GCFCS.

² ID=482371, fls. 2174/2175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

2. Do Histórico

8. Após a instrução preliminar, o Corpo Técnico concluiu pela existência de indícios de irregularidades as quais foram imputadas exclusivamente ao Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, Senhor Confúcio Aires Moura, elencadas às fls. 1555/1813, e Definição de Responsabilidade - DDR n. 22/2016 (ID 37672 - fls. 1815/1819).

9. Foram apresentadas as razões de justificativas (fls. 1845/2056). O Corpo Técnico Especializado desta Corte de Contas exarou Relatório Técnico Conclusivo acerca dos pontos de inconformidades (fls. 2074/2173).

10. Após manifestação conclusiva da Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) foi exarado Despacho³ do Relator n. 0140/2017/GCFCS, com a finalidade de dar cumprimento ao Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa.

11. Assim, foi oferecida oportunidade ao Senhor Confúcio Aires Moura, na condição de Chefe do Poder Executivo Estadual, de se manifestar quanto aos pontos de não conformidade evidenciados no Relatório Técnico Conclusivo, haja vista a análise técnica ter ocorrido após a apreciação das Contas de 2011 (Proc. 1731/2012/TCE-RO) e 2012 (Proc. 1826/2013/TCE-RO).

12. Foram apresentados esclarecimentos pelo senhor Confúcio Aires Moura (documento n.11.340/17, ID 492078).

13. Sendo assim os autos retornaram a esta Diretoria de Controle VI para análise dos documentos apresentados pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, e posterior emissão de Relatório Técnico Conclusivo.

14. Ressalta-se que, em estrita observância aos termos do despacho exarado pelo ilustre conselheiro relator, dos apontamentos gravados no relatório técnico conclusivo, apenas os achados que sofreram reflexos das decisões concernentes as contas de Governo de 2011 e 2012 serão analisados por este Corpo Técnico (achados 23, 27 e 28), assim como as preliminares arguidas pelo responsável.

³ ID=482371, fls. 2174/2175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

3. Das Preliminares Análise das Contrarrazões

15. Antes de adentrar no exame individualizado dos achados relacionados, o Governador do Estado suscitou questões preliminares a serem enfrentadas a seguir, ressalta-se que as mesmas preliminares já foram apresentadas nas razões de justificativas concernente as Contas do exercício de 2013 (Proc. 1380/2014/TCE-RO).

3.1. Relatório da SGCE de contrarrazões à manifestação do Sr. Governador

16. A defesa sustenta que mesmo que não haja no quadro normativo processual dispositivo específico que conceitue o instituto das contrarrazões, o CPC, ao longo do artigo 1.030, prevê a forma de utilização desse instrumento para aplicação como elemento de contradição às razões recursais, dentro do sítio de processo litigioso.

17. Convém esclarecer que o termo utilizado para análise da defesa é o mesmo adotado pelo Tribunal de Contas da União na instrução do processo de Prestação de Contas da Presidência da República, e a SGCE em busca da harmonização de técnicas e procedimentos, passou a adotar a mesma terminologia. De acordo com o dicionário Houaiss da língua portuguesa contrarrazão significa: “razão que impugna as que foram oferecidas pela outra parte”, exatamente o sentido pretendido com a utilização desta palavra para denominar a defesa apresentada.

18. Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.

3.2 Do Objetivo da Manifestação – Busca pela Verdade Real

19. A defesa sustenta que sua manifestação visa tão somente demonstrar a verdade dos fatos, instruir o feito com os devidos demonstrativos e justificativas a comprovar a regularidade da gestão.

20. Cumpre ressaltar que, embora a argumentação apresentada pela defesa se desenvolva a partir dos grupos de achados, a análise técnica contempla não apenas a avaliação isolada de cada um desses achados, mas também os reflexos do conjunto das irregularidades detectadas para o equilíbrio das finanças públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

21. Visando garantir o devido processo legal e a observância ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, este tribunal analisou as informações prestadas pelo Governador do Estado, para verificar se as contrarrazões apresentadas eram suficientes para afastar os achados apontados.

22. Recorda-se que o art. 49 da Constituição Estadual descreve as competências exclusivas desta Corte, sendo que o seu inciso I estabelece: “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contas de seu recebimento”.

23. O art. 57 da LRF dispõe que os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

24. O escrutínio do Regimento Interno do Tribunal mostra que o art. 45 regula a realização de Sessão Especial para apreciação das Contas de Governo a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do Relatório e Parecer à Assembleia Legislativa.

25. Observa-se, assim, que visando garantir o devido processo legal e a observância ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, em busca da verdade real, o Tribunal não cumpriu com o prazo estabelecido na Constituição Estadual para recepcionar todas as petições protocoladas pela defesa, ainda que intempestivas.

3.3 Dos Parâmetros do Julgamento – Da Matriz de Responsabilidade

26. Em síntese, a defesa discorre sobre a distinção entre contas de governo e contas de gestão para alegar que os achados 01, 05, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 e 27 devem ser atribuídos a atuações isoladas e pontuais de alguns servidores e/ou órgãos, e que devem merecer apuração dentro das contas de cada Gestor e não dentro das contas de governo. A defesa sustenta sua alegação baseando na interpretação por analogia do artigo 15 da LC 154/1996, que dispõe sobre o julgamento das contas de gestão, em razão da ausência de regulamentação específica concernente aos critérios para ensejar o parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

27. Como aspecto preliminar, a defesa recusa a abordagem técnica das contas de 2014 sustentando que a SGCE não apontou o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade, apenas teria atribuído a violação de princípios e que apenas o achado que trata sobre o déficit financeiro (achado 28), poderia estar atrelado a responsabilização do chefe do poder executivo.

28. Nesta preliminar, a defesa alega que “isto leva a crer que as contas merecem ser julgadas regulares, dando quitação plena ao responsável (LC 154/96, art. 17), eis que não se tratam de situação para julgamento com imputação de irregularidade. Em última análise, pode-se cogitar, no máximo, em caso de regularidade com ressalva, o que se daria somente pelo fato de uma interpretação equivocada ou insuficientemente exposta, o que certamente levará à adoção de medidas necessárias para a correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (LC 154/96, art. 18)”.

29. Diante desta preliminar apresentada pela defesa, cumpre tecer importantes considerações sobre o conteúdo do Relatório Técnico e da Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Estadual, a fim de demonstrar o embasamento normativo para as análises efetuadas por meio desse fundamental produto do controle externo a cargo do Tribunal de Contas.

30. Recorda-se que o art. 49 da Constituição Estadual descreve as competências do Tribunal de Contas, sendo que o seu inciso I estabelece: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

31. O art. 69 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), ao tratar da fiscalização da gestão fiscal, atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a incumbência de fiscalizar o cumprimento daquela norma, com ênfase nos seguintes pontos, entre outros: atingimento das metas previstas na lei de diretrizes orçamentárias e limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar.

32. Para além dessa competência concorrente, o § 1º do art. 59 da LRF confere aos Tribunais de Contas a competência privativa de alertar os poderes quando constatarem a possibilidade de, ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, e, conseqüentemente, houver necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. Entre outras situações especificadas neste dispositivo, deve-se emitir alerta, também, quando identificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

33. O art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, reforça a competência da Corte para apreciar as contas do Governador do Estado, na forma estabelecida no Regimento Interno. Conforme o parágrafo único deste artigo, essas contas consistem “nos balanços gerais do Estado e dos Municípios e no relatório do órgão central do sistema de controle interno dos Poderes Executivos estadual e municipais acerca da execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165, da Constituição Federal” .

34. O art. 73 da Lei Federal nº 9.394/1996 e o art. 37 da Lei Complementar 141/2012 também estabelecem que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na referida prestação de contas anual, o cumprimento dos percentuais mínimos da educação e saúde, respectivamente.

35. Ao regulamentar o art. 36 da Lei Orgânica, o Regimento Interno do TCE-RO (RITCE-RO), aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96, em seu art. 47 dispõe que o parecer prévio deve ser conclusivo no sentido de manifestar se os Balanços Gerais do Estado representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como o resultado as operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicada à Administração Pública estadual. Por sua relevância, reproduz-se a seguir os incisos do parágrafo único que trata sobre o relatório que acompanhará o Parecer Prévio:

Parágrafo Único. O Relatório que acompanhará o Parecer Prévio conterá informações sobre:

I – a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais;

II o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

III – o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico e social do Estado.

36. Observa-se, assim, que o Regimento Interno em tela detalha o conteúdo do parecer e do relatório que o acompanha, conforme autorizado pelo art. 36 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996. Os trechos em destaque demonstram que a análise contida no Relatório e Parecer Prévio sobre a prestação de contas do Governador do Estado não se restringem à execução da Lei Orçamentária Anual. A avaliação deve contemplar a conformidade dessa execução com o conteúdo do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, além da observância das regras da LRF.

37. A importância do parecer prévio pelos Tribunais de Contas é reforçada com a edição da LRF em 2000, que realça a prestação de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal.

38. Ressalte-se, que para efetuar as análises empreendidas ao longo do relatório técnico, a SGCE se firmou na LRF, na Lei Federal nº 4.320/64, na Lei Orgânica deste Tribunal e no próprio Regimento Interno, que se coaduna com o teor das normas superiores retromencionadas.

39. Ademais, se esclarece que não há óbice para que o Tribunal fiscalize o cumprimento da LRF, conforme essa norma determina, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre a prestação de contas do Governador do Estado. Ao contrário, justamente por se tratar de um diagnóstico sistêmico do desempenho e da conformidade da gestão pública do Estado, entende-se por fundamental que o cumprimento das regras da LRF seja abordado nesse processo de controle externo.

40. Para além disso, convém recordar o parágrafo único do art. 46 da Constituição Estadual, que define quem está sujeito à prestação de contas: “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

41. No mesmo sentido, o art. 47, Parágrafo Único, I, do Regimento Interno do TCE-RO, reproduzido anteriormente, exige o registro no Relatório que acompanha o Parecer Prévio com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

relação ao cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais.

42. Desse modo, conforme explicitado, encontra-se bem delimitado o conteúdo do Relatório Técnico, baseado em normas constitucionais, legais e regulamentares. Com efeito, desde a publicação da LRF, o Tribunal de Contas tem cumprido com esse encargo que lhe foi atribuído pela lei complementar, inclusive com verificações e análises no âmbito do Relatório Técnico sobre a prestação de contas do Governador do Estado. Sendo assim, não há inovação na abordagem da avaliação conduzida sobre as contas referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014.

43. Não é demais esclarecer que a inclusão dos achados identificados no âmbito deste processo cumpre com o disposto na jurisprudência firmada por esta Corte de Contas, que determina a inclusão de constatações pertinentes à LRF no Relatório sobre a prestação de contas do Governador do Estado, para subsidiar o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, em observância ao ordenamento constitucional.

44. Feitas essas considerações, passa-se a esclarecer acerca da utilização da matriz de responsabilização. Este instrumento foi introduzido no âmbito dos procedimentos de auditoria da SGCE por intermédio da Resolução nº 177/2015, que aprovou o Manual de Auditoria do TCE-RO. De acordo com o subitem 5.5 do citado manual, o objetivo da Matriz de Responsabilização é evidenciar a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade identificada na auditoria e a seus efeitos, bem como fundamentar proposta de sanção ou não sua aplicação.

45. É inaplicável a utilização da matriz de responsabilização no âmbito do processo de contas de governo para evidenciar o nexo de causalidade entre o fato e eventual conduta do Governador, dentro do que se denomina de matriz de responsabilidade, em razão das contas prestadas pelo Governador do Estado serem de natureza institucional, logo não há no âmbito deste processo a finalidade de avaliar conduta, assim como demonstrar o nexo de causalidade do responsável e o resultado.

46. Ressalte-se que as não conformidades constatadas e citadas no exame das contas devem ser investigadas nesse tribunal, para fins de responsabilização pessoal, em processos específicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

(Prestação de Contas de Gestão, Tomada de Contas Especial, Representação e etc.) em que são chamados os responsáveis a se manifestarem.

47. Conforme já extensamente explanado anteriormente, as contas de governo derivam do art. 71, I, combinado com o art. 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal. Este julgamento terá o auxílio consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado pelo Tribunal de Contas. O objeto deste julgamento conterà o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, e demonstrará os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento constitucional para a saúde, educação e os gastos com pessoal.

48. No escopo das contas de governo o que deve ser levado em consideração não são propriamente os atos administrativos isolados, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas a concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo poder Legislativo. O que é considerado é a validação de desempenho do Chefe do Executivo, considerado de forma global.

49. Nesse aspecto, cabe citar que já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, conforme a seguir assinalado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo - contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial - da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas - contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (Recurso Ordinário em MS nº 11.060 – GO. Relator Min. Laurita Vaz. DOU 03/08/2010)

50. Os achados apontados na instrução técnica são relativos à capacidade do governo para formular orçamento razoavelmente realista e sobre o controle da execução orçamentária. A Constituição Estadual estabelece que é de competência privativa do Governador do Estado enviar proposta de orçamento, portanto a responsabilidade pelo fato de orçamento ter sido elaborado contendo despesas subestimadas e gerando desequilíbrio financeiro nas contas de governo, deve ser objeto de exame das contas de governo referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014.

51. Ademais, o relatório técnico não contém indicativos de irregularidades relativos a ação dos ordenadores de despesas, mas apenas dos relacionados aos resultados do exercício. Por esta razão é que o julgamento se dá pelo Parlamento, levando-se em consideração aspectos políticos, facultando-se ao Poder Legislativo aprova-las ou rejeitá-las. O julgamento das contas de governo pelo Parlamento em nada prejudica o julgamento técnico das contas prestadas ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

tomadas dos administradores abrangidos pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. No julgamento técnico, haverá a incidência do inciso II do art. 71 da Lei Maior.

52. Dessa forma, os achados constantes neste processo decorrem da ação/omissão do chefe do poder executivo, ao qual incumbe a função de governança incluindo traçar estratégias, dirigir, comandar e controlar.

53. Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.

3.4 Da Falta de Transparência e Suas Consequências no Processo de Contas

54. Em síntese, a defesa discorre sobre a consequência para a falta de transparência na apreciação das contas de governo, alegando que não configura motivo para reprovação. A defesa assevera que o legislador fixou punição para não apresentação de documentos fiscais na data prevista, impedimento no recebimento das transferências voluntárias, e que por este motivo não teria o que se considerar a reprovação das contas de governo neste caso.

55. Embora compreensível a intenção da defesa em buscar afastar a responsabilidade do Governador do Estado com relação a transparência das contas de governo, compete destacar que a transparência representa um dos pontos centrais das Contas de Governo, e que a violação deste princípio representa grave irregularidade, conforme jurisprudência assentada nesta Corte.

56. A propugnada transparência encontra expressão normativa no § 1º do art. 1º da LRF que dispõe acerca dos pressupostos da responsabilidade fiscal, que deve ser alicerçada na ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

57. Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

4. Achados de Auditoria

Achado 23 Obrigações contraídas que não podem ser cumpridas integralmente dentro do exercício de 2014 nas fontes 0100, 0228, 0229 e 3208, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Critério: art. 42, “caput” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contrarrazões e Análise:

58. Em síntese, a defesa alega que:

- a) A metodologia utilizada na primeira defesa é suficiente para comprovar a não violação ao art. 42 da LRF;
- b) Mesmo que se entenda plausível a metodologia utilizada pela SGCE, a depuração do ativo e do passivo, levam a concluir pela suficiência de recursos para arcar com as despesas contraídas nos últimos 02 (dois) quadrimestres, suficiente para elidir a violação ao artigo 42 da LRF.
- c) Tal como já asseverado na defesa preliminar, não existe amparo a análise da SGCE quanto a avaliação por fontes. Não existe qualquer leitura do dispositivo legal que conduza a tal conclusão.
- d) Acaso essa Corte de Contas não reconheça o posicionamento firmado pelo TCU, não há outra linha subsidiária de pensamento que não entenda que a análise do artigo 42 da LRF deve apurar todo o Estado (consolidado) e não apenas o Poder Executivo.
- e) Para a defesa, a apuração do artigo 42 da LRF deve ser feita pelo consolidado e nesta apuração não se individualiza os saldos ou déficits de cada fonte de recursos.
- f) Pela análise consolidada, se a somatória dos recursos ordinários apresentarem insuficiência de caixa, esta é compensada se a somatória dos recursos vinculados apresentarem superávit igual ou superior à insuficiência dos recursos ordinários. Esta seria a apuração sustentada pela defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

g) Como sustentação da análise consolidada, a defesa apresenta doutrinação do Prof. Flávio C. de Toledo Jr., que seria aceita pelo TCU, cuja fórmula tem o seguinte modelo:

Posição em 30 de abril:

(+) Empenhos a pagar e restos a pagar (liquidados)

(-) disponibilidade de caixa (caixa e bancos)

(+) reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias.

(=) Dívida Líquida de curto prazo em 30/4

Posição em 31 de dezembro:

(+) Restos a pagar (liquidados) e os RPNP

(-) disponibilidade de caixa

(+) reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias.

(=) Dívida Líquida de curto prazo em 31/12

h) A seguir apresentou dados do Poder Executivo do Estado, Administração Direta, conforme a fórmula acima.

Descrição	Primeiro período posição 30/04/2014	Segundo período posição 31/12/2014
Valores restituíveis, Empenhos e Restos a Pagar		
Liquidados	231.269.141,22	256.750.829,65
(-) Disponibilidades	-514.307.723,42	-490.724.983,56
Dívida Líquida de Curto Prazo	-283.038.582,20	-233.974.153,91

*Informação consoante o entendimento esposado do TCU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- i) No demonstrativo da administração direta (Poder Executivo), não consta os valores referentes a “(+) reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extraorçamentarias.”
- j) Com intuito de reforçar seu posicionamento a defesa apresenta mais um demonstrativo, desta vez, do Estado, conforme segue:

Discriminação	Primeiro período – posição 30/4/2014	Segundo período – posição 31/12/2014
Empenhos, Valores restituíveis e Restos a Pagar liquidados e não liquidados	1.352.913.578,12	741.239.743,81
(-) Disponibilidades	-1.173.801.534,42	-947.139.219,90
Dívida Líquida de Curto Prazo + empenhos e RPs a liquidar	179.112.043,70	-205.899.476,09

59. Desde a análise da primeira fase da defesa, alertamos que o resultado dessa dedução nominado no demonstrativo como “Dívida Líquida de Curto Prazo”, na verdade não se trata de dívida líquida, mas, sim de suficiência ou não de disponibilidade de caixa. Basta observar a discriminação dos itens que compõem a operação aritmética.

60. No primeiro demonstrativo (Poder Executivo - Adm. Direta), verifica-se que deduzido o passivo da disponibilidade, tanto em 30 de abril como em 31 de dezembro de 2014, houve disponibilidade financeira suficiente para cobrir os passivos, com margem de R\$ 283.038.582,20 e R\$ 233.974.153,91, respectivamente.

61. No segundo demonstrativo (Estado), na data de 30/4/2014, as disponibilidades frente aos passivos eram deficitárias em R\$179.112.043,70, no entanto, em 31 de dezembro de 2014, a situação se reverteu, apresentando sobra de caixa da ordem de R\$205.899.476,09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

62. A defesa apresentou mais alguns demonstrativos e todos, por terem sido elaborados pela metodologia da análise consolidada, apresentam resultados favoráveis, assim como os que estão analisados acima.

63. Nessa esteira, a defesa fez alusão às cauções contabilizadas na conta “valores restituíveis”, cujo valor faz contrapartida (permuta) a crédito no passivo. Para evidenciar seus argumentos apresentou dois demonstrativos de disponibilidade financeira, o primeiro, às fls. 107, ID 492078, comprova suficiência financeira do Estado no valor de R\$205.899.476,09 e o segundo, demonstra suficiência financeira do Poder Executivo, na cifra de R\$233.974.153,91, ambos demonstram o que já foi apurado, anteriormente, por este Corpo Instrutivo.

64. A defesa apresentou mais demonstrativos referentes à disponibilidade financeira do Poder Executivo, um, às fls.111, ID 492078, demonstra caixa e equivalente de caixa no montante de R\$683.451.059,73 contra um saldo de restos a pagar, referente aos dois últimos quadrimestres de 2014 (obrigações assumidas) no montante de R\$374.592.436,05, resultando o saldo de caixa líquido de R\$ 308.858.623,68 e, finalmente, às fls.113, ID 492078, exhibe o total de restos a pagar do Executivo, referente ao exercício de 2014, apurando saldo de caixa líquido de R\$101.416.741,47.

65. Conforme se vê, a defesa procurou inflar argumentos para reforçar sua preferência pela apuração consolidada, em nenhum momento, falou em apuração por fonte de recursos. Consequentemente, pela análise consolidada, sem discriminar fontes de recursos, não se vê infringência ao art. 42 da LRF.

66. Mesmo tendo apresentado disponibilidade financeira em 31/12/2014, apuração com dados consolidados, percebe-se que o saldo das disponibilidades que em 30/4/14, era de R\$283.038.582,20, caiu em 31/12/14 para R\$ 233.974.153,91. Essa redução de caixa significa que nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, o Governo do Estado não foi tão parcimonioso, pois a queda de caixa nesse período, significa que houve gastos superiores às receitas em R\$49.064.428,29.

67. No que diz respeito à análise por fonte de recursos, reitera-se a análise anterior, da primeira fase da defesa, conforme segue:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tabela-09. Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo – 3º quadrimestre de 2014

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida
0116 - Contrapartida do Estado	10.564.656,76	428.511,24	10.136.145,52
0118-Recursos do Tesouro - FUNDEF	47.438.920,01	6.308.414,31	41.130.505,70
0202-Cota-Parte FUNRESPOL	2.157.434,20	-	2.157.434,20
0203-Cota-Parte FUNRESPOM	1.093.049,83	-	1.093.049,83
0205-Cota-Parte FEPRAM	12.036.799,68	59.561,90	11.977.237,78
0226-Cota-Parte FUNESBOM	9.709.878,57	5.771.475,90	3.938.402,67
0228-Cota-Parte FITHA	4.291.048,99	4.367.942,48	- 76.893,49
0229-Cota-Parte da CIDE	451.338,70	627.152,52	- 175.813,82
3112-Convênios e Outras Transferências Federais	2.147.032,13	-	2.147.032,13
3243-Recursos Convênios Diretamente Administração Indireta	7.713.794,17	126.153,55	7.587.640,62
3208-Cota Parta - Salário Educação	-	637.920,90	- 637.920,90
3209- Sistema Único de Educação	49.832.309,10	22.130.265,72	27.702.043,38
3112-Convênios e Outras Transferências Federais	122.272.120,03	6.413.236,30	115.858.883,73
3215-Operações de Crédito Interna e Externa	63.813.226,73	50.456.827,20	13.356.399,53
3220- Transferência Financeira da União para Desporto Lei 90615-98	1.454.963,64	52.667,95	1.402.295,69
3221-Cota-Parte FES	646.483,49	-	646.483,49
3222- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	23.005.029,48	5.528.209,71	17.476.819,77
3223 - Fundo Nacional de Assistência Social	2.119.010,00	488,56	2.118.521,44
3240- Recursos Diretamente Arrecadados P/Entidades	107.742.733,54	23.830.969,32	83.911.764,22
Total dos Recursos Vinculados (I)	468.489.829,05	126.739.794,56	341.750.034,49
0100- Recursos Ordinários			
Total dos Recursos Não Vinculados (II)	151.350.995,10	238.633.454,10	- 87.282.459,00
Total (III) = (I + II)	619.840.824,15	365.373.248,66	254.467.575,49
Regime Próprio de Previdência dos Servidores	99.888.153,32	7.469.615,63	92.418.537,69

Fonte: RGF 3º quadrimestre de 2014, Processo 00977/14-TCE-RO, fls. 340.

68. O demonstrativo acima pertence ao RGF do 3º quadrimestre de 2014 (fl. 340 do Proc. 0977/14), ele informa a situação de caixa no final do exercício, por fontes de recursos, facilitando a identificação das que já estavam sem disponibilidade financeira.

69. Conforme esse demonstrativo, as fontes 0100-recursos ordinárias (não vinculados) e as fontes vinculadas 0228-cota parte FITHA, 0229-cota parte CIDE e 3208-cota parte salário educação estavam sem disponibilidades financeira, assim não poderiam ter assunção de compromissos no período dos dois últimos quadrimestres de 2014, no entanto, houve inscrição de restos a pagar não processados, nessas fontes, conforme detalhamento a seguir:

- a) Fonte 0100-recursos ordinários, também denominados de recursos não vinculados, deficitário em R\$87.282.459,00, mesmo assim, recebeu a inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$27.033.261,26 que segundo informações solicitadas por esta Corte de Contas à Superintendência de Contabilidade/SEFIN, constatou-se que esses RPNP (Anexo I, Processo n. 0977/14) se referem às despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tabela-10. Disponibilidade de Caixa – Fonte 0228 – Cota Parte FITHA

Fonte	Natureza	Empenho	Data do Empenho	Valor (R\$)	Disponibilidade Financeira Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	Disponibilidade Financeira Líquida (Após a Inscrição de RPNP do Exercício)
0228	339030	2014NE00197	22/09/2014	389.335,02		
0228	339030	2014NE00220	08/06/2015	29.575,00		
0228	339039	2014NE00300	08/06/2014	500.000,00		
0228	449051	2014NE00164	08/06/2014	378.740,94		
0228	449051	2014NE00214	15/10/2014	249.995,93		
0228	449051	2014NE00224	13/11/2014	500.000,00		
0228	449051	2014NE00228	21/11/2014	216.357,78		
TOTAL - RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO- COTA PARTE FITHA				2.264.004,67	-76.893,49	-2.340.898,16

b) Fonte 0228-FITHA, no encerramento do exercício, já estava deficitária em R\$76.893,49, todavia, ainda recebeu a inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$2.264.004,67, referentes a empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres de 2014, conforme se constata no demonstrativo acima.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tabela-11. Disponibilidade de Caixa – Fonte 0229 – Cota Parte CIDE

Fonte	Natureza	Empenho	Data do Empenho	Valor (R\$)	Disponibilidade	
					Financeira Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	Financeira Líquida (Depois da Inscrição de RPNP do Exercício)
0229	449051	2014NE00214	06/03/2014	24.869,29		
0229	449051	2014NE00603	28/07/2014	363.851,55		
0229	339039	2014NE00905	18/12/2014	8.447.717,26		
TOTAL - RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO- COTA PARTE-CIDE				8.836.438,10		
TOTAL - RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO- COTA PARTE-CIDE (ÚLTIMOS 8 MESES)				8.811.568,81	-175.813,82	-8.987.382,63

- c) Fonte 0229-FITHA, os restos a pagar não processados no valor de R\$8.811.568,81 são referentes a despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2014, conforme se confere na lista acima. Estes restos a pagar foram inscritos quando o saldo desta fonte já se encontrava deficitário em R\$175.813,32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tabela.12- Disponibilidade de Caixa – Fonte 3208 – Cota Parte Salário-Educação

Fonte	Natureza	Empenho	Data do Empenho	Valor (R\$)	Disponibilidade Financeira Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	Disponibilidade Financeira Líquida (Depois da Inscrição de RPNP do Exercício)
3208	334041	2014NE0145	28/05/2014	306.134,80		
3208	334041	2014NE0194	25/06/2014	489.047,62		
3208	334041	2014NE0199	26/06/2014	263.333,32		
3208	334041	2014NE0191	26/06/2014	19.298,37		
3208	335041	2014NE0274	08/08/2014	53.009,56		
3208	334041	2014NE0519	31/12/2014	150.000,00		
3208	334041	2014NE3050	31/12/2014	494.000,00		
3208	335041	2014NE0531	31/12/2014	58.752,00		
3208	335041	2014NE0532	31/12/2014	28.992,00		
3208	335041	2014NE0534	31/12/2014	85.920,00		
3208	335041	2014NE0535	31/12/2014	7.600,00		
TOTAL - RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO–				1.956.087,67	- 637.920,90	-2.594.008,57
COTA PARTE-SALÁRIO EDUCAÇÃO						

d) O saldo financeiro da fonte 3208-Cota parte salário-educação negativo em R\$ 637.920,90 e, ainda assim, recebeu a inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$1.956.087,67, os quais se referem a despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres de 2014, conforme se observa na listagem dos empenhos demonstrados acima.

70. Devido a precariedade das informações nos autos, não tivemos como aferir se os saldos financeiros negativos, nas fontes de recursos enumeradas anteriormente, se referem a compromissos assumidos no período proibitivo ou não. Por isso, ressaltamos que os mencionados saldos negativos nas fontes de recursos, em comento, não foram alvo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

irregularidade apontada, e, sim, a inscrição de Restos a Pagar Não Processados, referentes a empenhos emitidos no período de maio a dezembro de 2014 (dois últimos quadrimestres do último ano de mandato), abaixo enumeradas:

- a) Fonte 0100-recursos ordinários, inscrição de RPNP de R\$ 27.033.261,26;
- b) Fonte vinculada 0228-Cota Parte FITHA, inscrição de RPNP de R\$ 2.264.004,67;
- c) Fonte vinculada 0229-Cota parte CIDE, inscrição de RPNP de R\$ 8.811.568,81;
- d) Fonte vinculada 3208-Cota parte salário educação, inscrição de RPNP de R\$ 1.956.087,67.

71. O aponte abrangeu recursos vinculados e não vinculados (recursos ordinários), visto que os recursos ordinários até podem ser usados para pagamentos de despesas das fontes vinculadas, porém os recursos das fontes vinculadas só podem ser utilizados no pagamento de despesas a eles vinculadas. Não podem ser utilizadas, por exemplo, no pagamento de fontes de recursos ordinários (fonte 0100), se isso acontecer haverá desvio de finalidade.

72. A motivação do apontamento em tela se deve à lógica de que se as fontes de recursos já estavam negativas, a inscrição de restos a pagar não processados, referentes a empenhos emitidos no período dos dois últimos quadrimestres, configuram a assunção de compromisso sem o respectivo lastro financeiro.

73. Portanto, entendemos que a irregularidade apontada permanece, uma vez que não ficou comprovado a suficiência financeira para os restos a pagar não processados transferidos para o exercício de 2015, no montante de R\$40.064.922,41, discriminados nas fontes 0100, 0228, 0229 e 3208.

74. A análise por fonte de recursos discrimina os recursos ordinários e vinculados e individualiza os que apresentam suficiência ou insuficiência financeira ao final do exercício. Assim, o Gestor tem a oportunidade de esclarecer, nos casos de insuficiência financeira, se realizou despesas por conta de convênios, cujos recursos não foram repassados no prazo acordado, provocando insuficiência financeira que seria regularizada no próximo exercício.

75. Cabe ressaltar que a LRF determina, no parágrafo único do art. 8º, que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

76. Desse modo, a insuficiência financeira da Fonte 0100 (recursos não vinculados) não pode ser coberta por fonte de recursos vinculados, a metodologia sustentada pela defesa representa uma afronta ao dispositivo da LRF retromencionado.

Conclusão:

77. Diante do exposto, pela análise por fonte de recursos entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado devido à comprovada insuficiência financeira para os restos a pagar não processados transferidos para o exercício de 2015, no montante de R\$ 40.064.922,41, discriminados abaixo:

- a) Fonte 0100-recursos ordinários, inscrição de RPNP de R\$ 27.033.261,26;
- b) Fonte vinculada 0228-Cota Parte FITHA, inscrição de RPNP de R\$ 2.264.004,67;
- c) Fonte vinculada 0229-Cota parte CIDE, inscrição de RPNP de R\$ 8.811.568,81;
- d) Fonte vinculada 3208-Cota parte salário educação, inscrição de RPNP de R\$ 1.956.087,67.

Achado 27 Déficit orçamentário do Poder Executivo. Déficit orçamentário do Poder Executivo apurado no exercício de 2014 de R\$77.832.134,81, Critério: art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00.

Contrarrazões e Análise:

78. Para a defesa, em resumo entendeu a SGCE (Secretaria de Controle Externo) que, a um só tempo:

- a) Resultado Orçamentário deve ser apurado exclusivamente do Poder Executivo;
- b) Apurou, diretamente, o resultado orçamentário do Poder Executivo através de operação matemática própria, conforme tabela 113;
- c) O resultado orçamentário do Poder Executivo não pode conter dados relativos ao IPERON;
- d) Tudo isso estaria amparado na “inteligência dos incisos III e IV do art. 50 da LRF”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

79. A defesa contestou o fato de o Corpo Instrutivo ter utilizado os dispositivos do art. 50, III e IV da LRF no apontamento do achado n. 27. Advogam que o dispositivo não orienta a apuração do balanço orçamentário do Poder Executivo, nem a exclusão das contas da previdência, bem como, o balanço orçamentário das contas de governo não seria causa de emissão de parecer pela reprovação.

É notório que os dispositivos mencionados preconizam:

“III – as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV – as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;”

80. O estranhamento, por parte da defesa, não nos parece adequado, demonstrações contábeis isolada e conjuntamente, cabem perfeitamente no caso em pauta, pois o que se fez foi partir das demonstrações contábeis isoladas de cada órgão e demais unidades orçamentárias para comporem o conjunto pertencente ao Poder Executivo e os dados da previdência não foram excluídos e sim deduzidos por ser necessário a apuração do resultado do Executivo, por outro lado, não se afirmou que o déficit apurado seria motivo de parecer contrário à aprovação das Contas de Governo.

81. Embora discordando de que o Resultado Orçamentário do Poder Executivo deva ser apresentado, a defesa afirma que mesmo que se caminhe pela conclusão do TCE, há equívocos na apuração.

82. O primeiro alegado pela defesa, diz respeito ao valor das transferências à Assembleia Legislativa, computado pelo valor de R\$224.350.802,13, sendo que, neste, está incluso R\$33.320.909,64, que segundo a defesa: “movimentam as transferências intragovernamentais somente sob o enfoque patrimonial, ou seja, um direito a receber registrado na Secretaria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Finanças com o concomitante registro de compensação na Assembleia Legislativa”, conforme NL 2014NL09529.

83. A respeito desse tema, a Lei 2.752, de 23 de maio de 2012, alterada pela Lei n. 3489, de 23 de dezembro de 2014, autorizou ao Poder Executivo o encontro de contas no valor de R\$ 33.320.909,64 referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores da Assembleia Legislativa, não recolhidos ao Poder Executivo no período de 1998 a 2009.

84. Consta no balancete da ALE, de dezembro/14, repasses recebidos no montante de R\$ 224.350.802,13, assim discriminados:

Discriminação	Valor R\$ 1,00
Cota (orçamentária recebida)	176.258.253,26
Repasso recebido	14.219.499,67
Recursos arrecadados recebidos	2.218.185,04
Cota vinculada – IRRF/FOPAF/ALE A COMPENSAR	31.654.864,16
Soma	224.350.802,13

85. A denominação “repasso recebido” no valor de R\$14.219.499,67 corresponde ao valor retido no FPE do Estado para pagamento de dívida da Assembleia Legislativa com o INSS. Para compensar a retenção, o Executivo Estadual faz o respectivo desconto nos duodécimos da ALE, por este motivo o consideramos na composição dos duodécimos da ALE.

86. O encontro de contas não foi exatamente o apontado pela defesa (R\$33.320.909,64), o valor efetivado, em 2014, conforme o balancete de dezembro da ALE, foi de R\$31.654.864,16⁴ (Cota vinculada), portanto esse é um dos valores a ser deduzido dos R\$224.350.802,13.

⁴ A Lei n. 2.752/12 autorizou a compensação de R\$33.320.909,64, a compensação efetivada, conforme consta no Balancete da ALE de dezembro/14 foi de R\$ 31.654.864,16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

87. Outro valor a ser deduzido, não mencionado pela defesa, foram os Recursos arrecadados recebidos na monta de R\$2.218.185,04 que em sua maior parte são rendimentos de aplicações financeiras, ou seja, é receita arrecada do Órgão.

88. Os defendentes argumentaram pela redução do valor de R\$219.697,36 referentes a ganhos com a desincorporação de passivos, todavia, entendemos que é um elemento que nem ao menos sequer faz parte desta apuração, uma vez que esses ganhos são de natureza extraorçamentária, não têm nenhuma relação com a execução orçamentária.

89. Após essas análises, o valor dos duodécimos da ALE tem-se a seguinte apuração:

Discriminação	Valor R\$ 1,00
Valor total dos repasses ALE conf. Balancete/dez	224.350.802,13
(-) Recursos arrecadados recebidos	(2.218.185,04)
(-) Cota vinculada – IRRF/FOPAF/ALE A COMPENSAR	(31.654.864,16)
Valor do Duodécimo ALE/2014	190.477.752,93

90. Portanto, o valor do duodécimo da ALE em 2014 foi de R\$190.477.752,93.

91. Pertinente aos valores dos duodécimos do Tribunal de Contas e Defensoria Pública. No Relatório inicial os valores das cotas orçamentárias repassadas pelo Executivo ao Tribunal de Contas e Defensoria Pública foram de R\$105.233.947,87 e R\$41.369.705,12, respectivamente.

92. Os responsáveis contestaram esses valores com o argumento de que o Corpo Técnico considerou os “Haveres financeiros – movimento crédito ao invés das transferências intragovernamentais recebidas nas unidades gestoras” e com base nos balancetes afirmam que os repasses orçamentários ao Tribunal de Contas foi de R\$95.196.315,81 e da Defensoria Pública, R\$36.108.387,00.

93. Analisando-se a questão, verificou-se que os valores apresentados pela defesa, R\$95.196.315,81 e R\$36.108.387,00, conferem com os que estão postos nos balancetes do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, contudo os registros da SEFIN conta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

3.5.1.1.2.01.00-Cota Concedida apontam que os valores transferidos são exatamente os valores de R\$105.233.947,87 e R\$41.369.705,12.

94. Explica-se a divergência pelo fato de a SEFIN ter feito o repasse duodecimal de dezembro como repasse financeiro, mediante Nota de Lançamento-NL ao invés de fazê-lo por Ordem Bancária, tal como procedeu nos meses de janeiro a novembro. Isso impactou os registros contábeis das Unidades Gestoras Tribunal de Contas e Defensoria Pública, pois ao analisar os balancetes dessas duas Unidades, especificamente a conta 4.5.1.1.2.01.00-cota recebida, verificou-se a ausência do registro da cota duodecimal de dezembro/14.

95. Provavelmente, devido aos fatos mencionados acima, os balancetes dessas unidades registraram os recebimentos das cotas duodecimais, somente, até novembro, cujos valores são: Tribunal de Contas, R\$95.196.315,81 e Defensoria Pública R\$36.108.387,00.

96. Pesquisando-se a contabilidade da SEFIN, no SIAFEM, na opção DETACONTA, conta 3.5.1.1.2.01.00-Cota Concedida, constata-se que a SEFIN nos dias 19 e 30 de dezembro mediante as OB's n. 2014OB04482 e n. 2014OB04681 transferiu ao Tribunal de Contas os valores de R\$8.000.000,00 e R\$3.969.577,87, total R\$11.969.577,87 que somado ao valor das cotas duodecimais até novembro R\$93.264.370,00 totaliza R\$105.233.947,87.

97. Na mesma pesquisa para a Defensoria Pública, comprova-se que a SEFIN no dia 19 de dezembro/14 mediante ordem bancária n. 2014OB04481 transferiu para Defensoria Pública o valor de R\$5.261.318,12 que somado ao valor das cotas concedidas até novembro, R\$36.108.387,00, totaliza R\$41.369.705,12.

98. Portanto, as ausências dos recebimentos dos duodécimos de dezembro nos balancetes dessas duas unidades evidenciam que os repasses efetuados pela SEFIN no mês de dezembro destinados a elas, só poderiam ser os seus respectivos duodécimos.

99. O fato de a SEFIN ter realizado repasse duodecimal de dezembro como sendo repasse financeiro, forma diferente do praticado nos meses de janeiro a novembro, não apaga a realidade, pois os repasses de dezembro no valor de R\$11.969.577,87 e R\$5.261.318,12, na realidade foram repasses duodecimais. Se não fosse, o Tribunal de Contas e Defensoria Pública teriam ficado sem recursos financeiros para arcar com suas despesas do mês de dezembro/14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

100. No que tange à duplicidade de valores referentes a Previdência, a alegação do responsável prospera, pois, o valor de R\$18.625.000,00 lançado na unidade 130020-IPERON, estava contido no montante de R\$526.401.945,97 pertencente à unidade 13011-FUNPRERO. Desta forma, o valor da unidade 13020-IPERON é de R\$1.924.806,95 proveniente da receita orçamentária de 2014, conforme registrado no balancete de dezembro, conta 6.2.1.2.0.00.00.

101. Concernente à receita do Fundo Especial da Defensoria Pública, a alegação do responsável prospera, pois conforme consta no balancete da unidade conta 6.2.1.2.0.00.00-receita realizada, o valor da receita é R\$245.480,88.

102. No que tange aos créditos adicionais abertos por superávit financeiro do exercício anterior, prospera a alegação do responsável, visto que no exercício de 2014 foram abertos créditos adicionais no total de R\$361.522.262,53 por conta de superávit financeiro do exercício de 2013 em determinadas fontes, dos quais, R\$124.995.360,79 pertencem ao Poder Executivo, o restante R\$236.526.901,74 foram distribuídos aos demais Poderes e Órgãos. Quantos aos valores aqui apresentados não se questiona, todos foram confirmados mediante consulta na conta contábil 5.2.2.1.3.01.00 – superávit financeiro do exercício anterior.

103. Esclarecem, os defendentes, que o confronto entre receita e despesas orçamentárias deve ser conjugado com o superávit financeiro do exercício anterior, apurado no balanço patrimonial, conforme art. 43, § 2º, da lei 4320/64. Essa é a orientação estabelecida em lei a ser seguida por todos.

104. No caso em comento, a pretensão da defesa é somar aos R\$5.159.330.595,12 correspondente à receita orçamentária do Poder Executivo a totalidade dos créditos abertos por superávit financeiro do exercício anterior, favorecendo o Poder Executivo, no valor de R\$ 124.995.360,79. Assim, a receita orçamentária do exercício de 2014, conjugada com o superávit do exercício anterior totaliza R\$5.284.325.955,91 que subtraída da despesa orçamentária, R\$ 5.171.283.321,16, resultaria o superávit orçamentário do Poder Executivo de R\$ 113.042.634,75. Com esse resultado, não há que se falar em déficit orçamentário do Executivo Estadual.

105. Entendemos que a pretensão poderia ter sido acatada, se a defesa tivesse comprovado que o montante de R\$124.995.360,79 foi totalmente empenhado em 2014, ou seja, soma-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

receita orçamentária, para fins de apuração do resultado orçamentário, o equivalente ao valor empenhado no exercício, por conta dos créditos do superávit financeiro do exercício anterior, pois é sabido que as autorizações orçamentárias podem não serem utilizadas em sua totalidade ou ser utilizada em parte, raramente são empenhadas totalmente.

106. A forma defendida pelos responsáveis não é cabível. Simplesmente acrescentar os R\$124.995.360,79 à receita orçamentária do exercício não corresponde ao valor empenhado (comprometido) referente à utilização do superávit financeiro do exercício anterior. O valor a ser somado à receita orçamentária, para fins dessa apuração, deve ser parelho ao valor empenhado, uma vez que, a sobra do superávit financeiro poderá ser utilizada para abertura de créditos orçamentários futuramente.

107. Posteriormente, a defesa encaminhou a este Tribunal levantamento evidenciando que dos R\$124.995.360,79 dos créditos abertos por superávit financeiro, pertencente ao Poder Executivo, só foram utilizados (empenhados) R\$49.301.521,70⁵ (documento 13470/17). Portanto, este foi o valor somado à receita pertencente ao Poder Executivo, com essa operação a Receita Orçamentária do Poder Executivo, para fins dessa apuração, totaliza R\$5.193.665.709,62, contra uma despesa de R\$5.171.283,321,16 resultando superávit orçamentário da ordem de R\$22.382.388,46, elidindo a irregularidade apontada no achado 27.

108. Necessário lembrar que o superávit financeiro demonstrado no balanço patrimonial de 2013, pelo consolidado (todo o Estado), foi deficitário em R\$80.278.123,85, mas, paradoxalmente, foram abertos créditos suplementares ao orçamento de 2014, com recursos de superávit financeiro apurado por fontes no Balanço Patrimonial de 2013.

109. Assinalamos que esses são superávit financeiro do exercício anterior, pontuais, existentes em algumas fontes de recursos, daí a importância da análise por fonte de recursos, coisa que o defendente vem se manifestando contrário em todos os achados em que o Corpo Instrutivo apontou irregularidade com base na análise por fonte de recursos, principalmente na

⁵ O levantamento apresentado pela defesa demonstrou na opção 1 o valor de R\$54.173.656,46 e na opção 2 R\$ 49.301.621,70, por uma questão de conservadorismo fizemos a apuração com o menor valor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

aferição do artigo 42 da Lei n. 101/00. Feito as análises com as devidas correções, passamos ao demonstrativo de apuração: **Resultado Orçamentário do Poder Executivo e Consolidado**

Código	Poder/Órgão	Receita/Repasse duodecimal	Despesa	Superávit/Déficit orçamentário
01001	Assembleia Legislativa	190.477.752,93	193.061.872,91	-2.584.119,98
02001	Tribunal de Contas	105.233.947,09	99.174.600,56	6.059.346,53
02011	FDI-TC	733.052,66	755.172,41	-22.119,75
03001	Tribunal de Justiça	550.063.802,27	625.216.709,53	-75.152.907,26
03011	FUJU	75.955.875,11	66.076.606,22	9.879.268,89
13011	FUNPRERO	526.401.945,97	314.634.538,40	211.767.407,57
13012	FUNPRECAP	129.873.604,88	-	129.873.604,88
13020	IPERON	1.924.806,95	20.398.050,73	-18.473.243,78
29001	Ministério Público	190.679.079,05	189.776.060,21	903.018,84
29002	FDI-MP	1.493.340,71	1.840.678,24	-347.337,53
30001	Defensoria	41.369.705,12	44.122.652,09	-2.752.946,97
30011	FEDP/RO	245.480,88	220.083,00	25.397,88
(A) Soma Poderes e Órgãos		1.814.152.586,67	1.555.277.024,30	259.175.369,32
(B) Poder Executivo= (C)-(A)		5.144.364.087,92	5.171.283.321,16	-26.919.426,29
Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do Exercício Anterior correspondente ao valor empenhado pelo Executivo com esses recursos		49.301.621,70		
Resultado Orçamentário do Executivo		5.193.665.709,62	5.171.283.321,16	22.382.388,46
(C) Resultado Orçamentário Consolidado		6.958.816.481,54	6.726.560.345,46	232.256.136,08

Fonte: Balanço Orçamentário do Estado do exercício de 2014, e balancetes das unidades orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Conclusão

110. Entendemos que as contrarrazões apresentadas são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado na Definição de Responsabilidade.

Achado 28 Insuficiência financeira para cobertura de obrigações que não necessitam de autorização legislativa. Déficit financeiro do Poder Executivo apurado no exercício de 2014, no montante de R\$101.766.597,98. Critério: art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00.

Contrarrazões e Análise:

111. Em síntese, as alegações apresentadas pela defesa foram as seguintes:

112. Segundo a defesa, a Secretaria Geral de Controle Externo-SGCE:

- a) Concorda com os argumentos de que os ativos financeiros apurados no relatório inicial estavam equivocados;
- b) Concorda que, de maneira consolidada, inexistiu déficit financeiro;
- c) Concorda com os argumentos que os valores de restos a pagar cancelados no exercício de 2015 deveriam ser expurgados do passivo financeiro;
- d) Discorda de expurgar valores indevidamente inscritos em dívida flutuante, tais como restos a pagar cancelados em 2016 (relativos ao exercício de 2014), contratos cancelados pelo TCE, dentre outros;
- e) Discorda da necessidade de avaliar a suficiência financeira de maneira consolidada;
- f) Terminando por apontar um déficit financeiro R\$ 14.711.242,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

113. A defesa iniciou seus argumentos lembrando que: “Um dos principais fundamentos do Relator oportunizar a manifestação do Requerido, deve-se a decisão da Corte no julgamento das contas de governo de 2011 e 2012 no que toca o presente achado: déficit financeiro. ”

114. Concernente ao cancelamento de restos a pagar não processados ocorrido nos exercícios posteriores, no valor de R\$145.396.100,12, este fato, de acordo com as afirmações apresentadas pela defesa, evidencia que a Prestação de Contas do Governo do Estado referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2014 não reflete adequadamente a posição orçamentária e patrimonial do Estado em 31.12.2014, conseqüentemente prejudica a análise do resultado financeiro relativo ao exercício encerrado por meio dos demonstrativos constante nos autos da presente prestação de contas.

115. A descoberta de fraude ou erros que mostram que as demonstrações contábeis estavam incorretas consiste em evento subsequentes ao período contábil a que se referem as demonstrações contábeis que exige que a entidade ajuste as quantias reconhecidas em suas demonstrações.

116. Cumpre mencionar que erros podem ocorrer no registro, na mensuração, na apresentação ou na divulgação de elementos das demonstrações contábeis. As demonstrações não estarão em conformidade com as normas brasileiras de contabilidade se contiverem erros materiais ou erros imateriais cometidos intencionalmente para alcançar determinada apresentação da posição patrimonial e financeira, do desempenho ou dos fluxos de caixa da entidade. Os potenciais erros do período corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem autorizadas para publicação. Contudo, erros materiais, por vezes, não são descobertos até um período subsequente, e esses erros de períodos anteriores são corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente.

117. O déficit financeiro do Poder Executivo, no exercício de 2014, apontado por este Corpo Técnico deverá ser apurado com base no procedimento extraordinário introduzido pelas Decisões exaradas nos Processos n. 1731/12-TCER e 1826/13-TCER (Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Estadual, exercícios 2011 e 2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

118. Nessa esteira desse entendimento, salientamos que o déficit financeiro do Executivo do Estado, apontado por este Corpo Instrutivo referente às contas do exercício de 2011, foi revertido pelo cancelamento de restos a pagar inscritos em 2010 e de RP de exercícios anteriores, os quais foram cancelados no exercício de 2012.

119. Da mesma maneira, o déficit financeiro do Executivo do Estado referente às contas do exercício de 2012, foi revertido pelo cancelamento de restos a pagar inscritos em 2011 e de exercícios anteriores, cancelados por atos praticados no exercício de 2013, em razão da ausência da depuração adequada dos restos a pagar.

120. Desta forma, seguindo esse padrão, na apuração do resultado financeiro do Poder Executivo do exercício de 2014, são considerados os cancelamentos dos restos a pagar inscritos em 2013 ou exercícios anteriores, cancelados por atos praticados no decorrer de 2015.

121. E assim por diante, os restos a pagar de 2014, cancelados em 2017, serão aproveitados para apuração de resultado financeiro das Contas de Governo do exercício de 2016. Nesta, mediante atos praticados no exercício de 2017, serão computados os cancelamentos de restos a pagar inscritos em 2015 e RP de exercícios anteriores.

122. Essa é a prática que está espelhada nas contas de governo dos exercícios de 2011 e 2012 e que serve de parâmetro para apuração do resultado financeiro dos exercícios seguintes.

123. Portanto, não cabe guarida ao argumento da defesa de que este Tribunal não estabeleceu um limite temporal para apuração do real passivo do ente. Por isso, continuam excluídos da apuração do resultado financeiro de 2014, o cancelamento de restos a pagar no valor de R\$5.821.454,23 referente à nota de empenho 2014NE0315(DER), efetivado em maio de 2017, assim como, o cancelamento do empenho em 2017, no valor de R\$9.511.631,59, referente ao contrato n. 022/13/GJ/DER, objeto de rescisão unilateral, conforme informado pela defesa.

124. Também continuam excluídos da apuração do resultado financeiro do Poder Executivo, exercício de 2014, os restos a pagar de 2014 cancelados em 2016, no valor de R\$92.299.912,91, por incompatibilidade com a prática espelhada nas apurações dos exercícios de 2011 e 2012.

125. No que pertence ao IRRF dos servidores, cabe observar que o montante requerido do IRRF não estava contabilizado no Caixa do Poder Executivo em 31/12/2014, assim não podendo ser utilizado para cobertura de obrigações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

126. Os argumentos da defesa de que R\$7.867.087,24 referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte-IRRF dos servidores, que conforme a Carta Magna pertencem ao Estado, contabilizados em 31/12/2014, retidos pelas unidades 130011 FUNPRERO/RO e 010001 ALE/RO deveriam ser inclusos de plano. No entanto, como ficou demonstrado no processo 1380/14 (Prestação e Contas do Governo do Estado, exercício 2013) esses valores não estão em conformidade com o conceito de ativo financeiro, por não serem realizáveis.

127. Ressalta-se, que os defendentes, posteriormente, enviaram documentação comprobatória do recolhimento (documento n. 13470/17), por meio do qual evidencia o recolhimento de R\$7.867.087,24, porém, este Corpo Técnico não comporá o resultado com o valor em tela, uma vez que o recurso não é consistente com a classificação do Ativo Financeiro estabelecida no art. 105, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64 e que a Administração não poderia considera-lo para possível cobertura de obrigação.

128. Sendo assim o resultado financeiro permanece o mesmo apontado no relatório técnico conclusivo:

Resultado Financeiro – Poder Executivo – 2014	
Depois do cancelamento de restos a pagar no exercício seguinte	
Ativo Financeiro – Poder Executivo 1	617.522.074,23
Caixa e equivalente de caixa do Poder Executivo	583.562.906,41
(+) Demais itens do Ativo Circulante que compõem o Ativo Financeiro juntamente com Caixa e Equivalente de Caixa	33.959.167,82
Passivo Financeiro Ajustado – Poder Executivo	632.233.317,18
Passivo Financeiro – Poder Executivo	685.329.504,39
(-) Restos a pagar, cancelados em 2015.	(53.096.187,21)
3-Resultado Financeiro do Executivo ajustado (1 – 2)	(14.711.242,95)

Conclusão

129. Mesmo diante de novos argumentos, o valor do déficit financeiro do Poder Executivo permanece o apontado no relatório anterior, ou seja, deficitário em R\$ 14.711.242,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

5. CONCLUSÃO

130. A análise das Contas de Governo do Estado de Rondônia foi realizada com base no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitem avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo, em especial as funções de direção da Administração Direta e Indireta, da execução do orçamento, do Plano de Governo, dos Programas e das políticas públicas, da demonstração da situação financeira e patrimonial, do cumprimento dos dispositivos constitucionais e das metas fiscais.

131. O resultado do Parecer Prévio deve ser consoante com a verificação da correspondência dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial as determinadas normas obrigatórias, priorizadas a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, instituidora de normas para garantir o equilíbrio das contas públicas.

132. A seguir, destacam-se as principais irregularidades abordadas nesta análise das Contas de Governo que embasam a sugestão de Parecer Prévio, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas que, em situações análogas tem sinalizado que a execução financeira descoberta, conjugada com a elevação de obrigação sem disponibilidade financeira, caracterizando o descumprimento ao art. 1º, §1º da LRF, é motivo suficiente para emissão de parecer pela reprovação das contas. Situação agravada na presente prestação de contas pela infringência ao art. 42 da LRF, que veda a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício de 2014, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito nos dois últimos quadrimestres do mandato.

133. Sendo assim, finalizados os trabalhos de análise das contrarrazões apresentadas contra os achados enumerados na Decisão Monocrática - DDR nº 22/2016 – GFCS, opinamos por acatar as razões de justificativa do achado A27, e ratificar o posicionamento encartado no Relatório Técnico Conclusivo.

134. Sendo assim, finalizados os trabalhos de análise das contrarrazões apresentadas contra os achados enumerado na Decisão Monocrática - DDR nº 22/2016 - GFCS, opinamos por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

rejeitar as razões de justificativa do responsável nos achados (A1, A4, A5, A11, A12, A13, A14, A15, A16, A17, A18, A19, A20, A21, A22, A23, A25, A26, A28).

6. Proposta de encaminhamento

Por todo o exposto, submetemos os presentes autos, sugerindo, à guisa de proposta de encaminhamento, após instrução concernente as Contas Anuais de 2014, do Governo do Estado de Rondônia, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, considerando o exposto no Relatório Técnico de fls. 1555/1813 e o que consta no relatório em tela, reiterar a seguinte Proposta de Parecer Prévio:

6.1 Parecer prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Estadual

6.1.1 Contas do Executivo Estadual

Em cumprimento ao art. 49, I da Constituição Estadual do Estado de Rondônia, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia apreciou as contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício encerrado em 31/12/2014, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER), as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral do Estado e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos do Estado.

6.1.2 Competência do Governador do Estado

Nos termos do art. 65, inciso XIV, da Constituição Estadual de Rondônia, compete privativamente ao Governador prestar contas anualmente à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa referente ao exercício financeiro anterior.

A Superintendência de Contabilidade Estadual, subordinada à Secretaria de Finanças do Estado, é responsável pela elaboração e pela adequada apresentação do Balanço Geral do Estado, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicada à Administração Pública Estadual e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

A Controladoria Geral do Estado (CGE), órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, conforme disposição contida no artigo 51 da Constituição Estadual e artigo 16, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 827/2015 c/c o artigo 5º da Lei Complementar Estadual n. 758/2014 é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.

6.1.3 Competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, nos termos do art. 1º, inciso III e Parágrafo único, do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e art. 47, do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

Se as contas prestadas pelo Governador do Estado representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2014, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicada à Administração Pública Estadual

O Relatório que acompanha o Parecer Prévio contém informações sobre:

- A observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais;
- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- O reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico e social do Estado;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A análise das Contas de Governo do Estado de Rondônia foi realizada com base no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitem avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo, em especial as funções de direção da Administração Direta e Indireta, da execução do orçamento, do Plano de Governo, dos Programas e das políticas públicas, da demonstração da situação financeira e patrimonial, do cumprimento dos dispositivos constitucionais e das metas fiscais.

Observa-se que as Contas consolidadas apresentadas representam a consolidação das contas individuais de secretarias, órgãos e entidades estaduais dependentes do orçamento estadual. Considerando que essas contas individuais são certificadas pela Controladoria Geral do Estado e julgadas posteriormente por esta Corte de Contas, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

6.1.4 Competência da Assembleia Legislativa

De acordo com o art. 29, XVII da Constituição Estadual, é da competência exclusiva da Assembleia Legislativa julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador do Estado.

Para tanto, nos termos do art. 29, § 2º, inciso IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, cabe à Comissão de Finanças, Economia, Tributação, Orçamento e Organização Administrativa examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O parecer prévio emitido pelo Tribunal é um subsídio tanto para a Comissão quanto para o julgamento no Parlamento Estadual.

6.1.5 Parecer Prévio

Em cumprimento ao artigo 49, I, da Constituição do Estado, O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas referentes ao exercício financeiro findo em 31 de dezembro de 2014, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, **Confúcio Aires Moura, não estão em condições de serem aprovadas, considerando a jurisprudência firmada, recomendando-se a sua rejeição** pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

6.1.6 Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

O Balanço Geral do Estado, que compreende os balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, em 31 de dezembro de 2014, e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria consignados no relatório, representam adequadamente a posição patrimonial e financeira consolidada em 31/12/2014 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados para o exercício findo nessa data, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública.

6.1.7 Opinião sobre o relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2014 demonstra que, devido à relevância das irregularidades consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pelas contrarrazões apresentadas, que não foram plenamente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

6.1.8 Fundamentação do Parecer Prévio

6.1.9 Fundamentos para a opinião com ressalvas sobre o Balanço Geral do Estado

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião com ressalva sobre o Balanço Geral do Estado consta nos Achados constantes neste Relatório. A seguir estão elencados os principais achados no exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Superavaliação do Passivo Financeiro em R\$53.096.187,21, inscritos em Restos a Pagar (Achado n. 28, ID 480102);
2. Adoção de procedimento contábil que anula o efeito do déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro, produzindo distorção na real situação patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2014, em infringência ao artigo 50, II, da Lei Complementar 101/2000 (Achado n.15, ID 480102);
3. Avaliação atuarial intempestiva consignada no Balanço Patrimonial, gerando distorção relevante no montante de R\$495.920.372 no Patrimônio Líquido do Estado, em infringência ao artigo 1º, I, da Lei Federal n. 9.717/1998 (Achado n. 16, ID 480102);
4. Divergência entre o valor dos ativos informados à Caixa Econômica Federal e os valores consignados nos registros contábeis do Fundo Previdenciário Financeiro do RPPS no montante de R\$54.323.595, (Achado n. 17, ID 480102);
5. Divergência no montante de R\$2.423.242, entre o total do saldo contábil e o relatório de gestão de investimentos do Fundo Previdenciário Capitalizado, evidenciando que os registros contábeis não representam fielmente a posição dos investimentos do Fundo Previdenciário Capitalizado (Achado n. 18, ID 480102);
6. Divergência no montante de R\$63.079.818, entre o saldo contábil de Fundos de Renda Fixa do Fundo Previdenciário Financeiro e o relatório de gestão de investimentos, (Achado n.19, ID 480102);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

7. Insuficiência de divulgação na nota explicativa nº 6 do Balanço Geral do Estado, pois as informações não são suficientes para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária e compreensão da situação financeira e atuarial do RPPS (Achado n. 20, ID 480102);

6.1.10 Fundamentos para a opinião adversa acerca do relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião adversa no relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal consta nos Achados n: 1, 4, 5, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 23, 25, 26 e 28 do Relatório sobre as Contas do Governo.

A partir da análise do relatório, foram identificadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1. Infringência ao art. 42, “caput” da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de obrigações contraídas que não podem ser cumpridas integralmente dentro do exercício de 2014 nas fontes 0100, 0228, 0229 e 3208, (achado n. 23, ID 480102);
2. Infringência ao art. 1, § 1º, da LRF em razão de insuficiência financeira para cobertura de obrigações que não necessitam de autorização legislativa no valor de R\$14.711.242,95, (achado n. 28, ID 480102);
3. Infringência ao Princípio da Eficiência, insculpido no art. 37, “caput”, c/c o art. 74, I e II, da Carta Magna, pela ineficácia na execução orçamentária dos programas 2020-Segurança e Cidadania, 2050-Gestão do PAC e Obras de Saneamento, 1129-Programa de Reforço do Desenvolvimento Social e de Infraestrutura de Rondônia-PRODESIN, (Achado n. 1, ID 480102);
4. Infringência ao art. 11 c/c art.1 da LRF, em razão da frustração das receitas de capital, (Achado n. 4, ID 480102);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

5. Infringência ao art. 4º, §2º, V, c/c art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face das informações dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) concernentes à renúncias de receitas não serem fidedignas, (Achado n. 5, ID 480102);
6. Infringência ao art. 69 da Lei Complementar 101/2000, e Princípio da economicidade e do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido no art. 40 da Constituição Federal, em face do Déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro no montante de R\$41.851.493.663,07, (Achado n. 11, ID 480102);
7. Infringência ao art. 4, § 2º, IV, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000 c/c art. 6 da Resolução CFC n. 750/1993, em razão da Utilização de informação atuarial intempestiva e insuficiente na elaboração do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2014, (Achado n. 12, ID 480102);
8. Infringência ao art. 1º e 5º da Lei Complementar 101/2000, em razão da incompatibilidade do orçamento da previdência social e a projeção atuarial constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2014, (Achado n. 13, ID 480102);
9. Infringência art. 1º, §1º da Lei Complementar 101/2000, em razão da Ausência de critérios técnicos apropriados para elaboração do planejamento orçamentário de receitas previdenciárias, (Achado n. 14, ID 480102);
10. Infringência ao art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face do saldo negativo da Dívida Fiscal Consolidada Líquida Previdenciária ao final do exercício de 2014 na ordem de R\$321.466.503 (Achado n. 21, ID 480102);
11. Infringência ao § 3º do artigo 165, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, c/c os artigos 52 e 55, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e incisos III e IV, artigo 4º da Instrução Normativa n.º 13/TCER – 2004, em razão da intempestividade na Entrega e publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º e 3º quadrimestre e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º, 2º e 6º bimestres, (Achado n. 22, ID 480102);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

12. Infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Federal n. 101/00, em razão da Redução do valor previsto para os repasses destinados ao pagamento de Precatórios no exercício de 2014, (Achado n. 25, ID 480102);

13. Infringência ao Inciso I, § 1 do art.97 do ADCT da Constituição Federal, em face da Insuficiência de Repasses para saldar as obrigações concernentes aos Precatórios, no valor de R\$ 13.543.336,16, (Achado n.26, ID 480102).

6.1.11 Alertas, Determinações e Recomendações

Em decorrência das irregularidades e dos achados apontados e das informações evidenciadas ao longo do relatório, propõe-se:

I. Reiterar ao Poder Executivo Estadual a seguinte determinação constante do Parecer Prévio nº 13/2013 – Pleno, para que a cumpra imediatamente:

II. Adote metodologia adequada na definição do planejamento governamental, afim de assegurar a consecução dos programas e ações em consonância com os objetivos, diretrizes e metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

III. Determinar ao Poder Executivo Estadual, que:

1. Aperfeiçoe as rotinas e procedimentos para, sistematicamente, verificar, na execução orçamentária, o comportamento das despesas empenhadas comparativamente com as receitas arrecadadas e a disponibilidade de recursos livres, visando a proceder, quando necessário, o contingenciamento das despesas e da movimentação financeira.

IV. Determinar à Secretaria de Estado Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

1. Adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas à contratação de serviços de consultoria atuarial, estabelecendo requisitos de acordo com as melhores práticas de governança, para realização de revisão do plano de custeio e benefícios.
2. Adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a obter avaliação atuarial tempestiva a fim de subsidiar a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.
3. Adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a estabelecer procedimentos de controle visando assegurar a compatibilidade dos instrumentos de planejamento orçamentário, considerando o impacto orçamentário das projeções atuariais.
4. Adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a elaborar o orçamento de receitas previdenciárias com base na avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS constante no Anexo de Metas Fiscais.

V. Determinar à Superintendência de Contabilidade, que:

1. Edite normativo e procedimentos contábeis, no prazo de 180 dias, objetivando adotar práticas contábeis consistentes e que demonstre a real situação patrimonial e financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).
2. Adote providências, no prazo de 180 dias, com vistas ao reconhecimento da provisão matemática previdenciária (passivo atuarial) com base na melhor estimativa do desembolso exigido para se extinguir a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.
3. Adote providências, no prazo de 180 dias, com vistas estabelecer mecanismos de fechamento contábil que assegure a consistência das informações financeiras das unidades gestora.

Porto Velho, 09 de novembro de 2017.

(assinado eletronicamente)
ALUÍZIO SOL SOL DE OLIVEIRA
Auditor de Controle Externo Cad. 12

(assinado eletronicamente)
HERMES MURILO CÂMARA AZZI MELO
Auditor de Controle Externo Cad. 531.

Av. Presidente Dutra, nº 4229, Bairro Olaria, Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-327.

Fone: (0xx69) 3211-9084

sgce@tce.ro.gov.br / www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

(assinado eletronicamente)

JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA

Auditor de Controle Externo Cad. 091.

(assinado eletronicamente)

MARCUS CÉZAR SANTOS PINTO FILHO

Auditor de Controle Externo - Cad. 505
Diretor de Controle VI – Port. 275/2017

Em, 10 de Novembro de 2017



MARCUS CEZAR SANTOS PINTO FILHO
Mat. 505
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO VI

Em, 9 de Novembro de 2017



Hermes Murilo Câmara Azzi Melo
Mat. 531
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 9 de Novembro de 2017



ALUIZIO SOL SOL DE OLIVEIRA
Mat. 12
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 9 de Novembro de 2017



JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA
Mat. 91
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO