

**Relatório Técnico – Análise das Contrarrazões -
Contas do Governador
Exercício - 2013**



**Relator:
Conselheiro Valdivino Crispim de Souza**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

“Aquele que não conhece a verdade é simplesmente um ignorante, mas aquele que a conhece e diz que é mentira, este é um criminoso.”

Bertolt Brecht¹

¹ Eugen Bertholt Friedrich Brecht (Augsburg, 10 de fevereiro de 1898 — Berlim Leste, 15 de agosto de 1956) foi um destacado dramaturgo, poeta e encenador alemão do século XX. Seus trabalhos artísticos e teóricos influenciaram profundamente o teatro contemporâneo, tornando-o mundialmente conhecido a partir das apresentações de sua companhia o Berliner Ensemble realizadas em Paris durante os anos 1954 e 1955.



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

PROCESSO: 1.380/2014

PROCESSOS 3483/12 (Projeção de Receita - 2014)
APENSOS 1815/13 (Gestão Fiscal - 2013)
00983/13 (Auditoria e Acompanhamento Contas do Governo)

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 2013

RELATOR Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Relatório de Análise Técnica

1. Introdução

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no desempenho da competência que lhe foi atribuída pela Constituição Estadual (art. 49, I) e Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (art. 1º, III e 35), emite parecer com a finalidade de subsidiar o Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Confúcio Aires Moura, constituindo os autos de n. **1380/14**, as presentes contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013, e incluem 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Registra-se que o Tribunal emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, pois as contas do Poder Legislativo e Judiciário não são objeto de parecer prévio individual, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em conformidade com a art. 71, II, da Constituição Federal. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual contempla informações sobre os demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia.

A manifestação sobre as contas do Chefe do Executivo Estadual por meio do parecer prévio representa a mais nobre das competências definidas pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas e tem como objetivo subsidiar o julgamento realizado pela sociedade por meio dos seus representantes (Legislativo).

Este processo representa uma etapa do ciclo de *accountability* (prestação de contas) do setor público, onde a Administração presta contas ao Poder Legislativo dos recursos autorizados no orçamento. Com a finalidade de aumentar o grau de confiança dos resultados apresentados pela Administração o Tribunal de Contas, como órgão especializado e auxiliar do Legislativo no exercício do controle externo, emite o parecer prévio. Após a manifestação do Tribunal de Contas a prestação de contas está apta a julgamento do Legislativo.

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.

A transparência das contas governamentais e a qualidade da prestação de contas tornam-se cada vez mais peças fundamentais da governança e da governabilidade, a exigir rigor técnico crescente por parte do Tribunal de Contas nas análises que servem de subsídio à emissão do parecer prévio, especialmente neste momento em que a confiança nas instituições públicas está abalada e a sociedade civil participa ativamente das grandes decisões nacionais e interessa-se, como nunca, pelo trabalho do Tribunal sobre as Contas de Governo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Neste relatório técnico, depois de adotadas todas as medidas necessárias à plena observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, volta o processo para instrução processual pela unidade técnica, cabendo, nesta fase processual, analisar os indícios de irregularidades identificados durante o exercício de 2013 e verificar, à luz das contrarrazões colhidas junto ao Governador do Estado, se foram plenamente observados os preceitos constitucionais e legais na gestão das finanças públicas do Estado de Rondônia.

Importa ressaltar que o processo constitucional definido para análise das Contas de Governo compreende duas etapas distintas: a técnica, de competência do Tribunal de Contas que emite Parecer Prévio, e a política, a cargo da Assembleia Legislativa, que julga as contas.

O Parecer Prévio tem como um dos principais objetivos subsidiar o Parlamento com informações técnicas relativas ao cumprimento da constituição e da legislação orçamentária pelo Governo Estadual, seja pela relevância da matéria para o equilíbrio fiscal do Estado, seja pelo fato de a Constituição ter atribuído ao Parlamento a competência para aprovação de questões afetas à matéria.

Eventuais descumprimentos pelo Poder Executivo do arcabouço normativo que rege o tema representam um desequilíbrio na consagrada teoria da tripartição de poderes estabelecida e consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

2. Do Histórico

Após a instrução preliminar, o Corpo Técnico concluiu pela existência de irregularidades as quais foram imputadas exclusivamente ao Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, Senhor Confúcio Aires Moura, elencadas às fls. 864/941, e Definição de Responsabilidade - DDR n. 18/2015 (fls. 969/975), após foram apresentadas as razões de justifica pelos responsáveis. O Corpo Técnico Especializado desta Corte de Contas exarou Relatório Conclusivo acerca dos pontos de inconformidades.

Após manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de Parecer. No entanto, o MPC exarou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Cota de n. 16/2016-GPGMPC, por meio da qual verificou como medida de extrema necessidade, o regresso do presente processo à unidade técnica para que procedesse a instrução complementar.

Em face à provocação do MPC, o Conselheiro Relator mediante Decisão n. 37/2016, de 16.7.2016 (fls. 1590/1593) acatou as razões do Parquet de Contas e o Processo retornou a SGCE, oportunidade em que foi elaborado o “Relatório² de Complementação de Instrução acerca das Contas do Governador, exercício de 2013”. Com base na opinião do Corpo Técnico Especializado, o Conselheiro lavrou o DDR nº 042/2016, de 19.9.2016 (fls. 1650/1654).

Apresentadas as defesas de todos os responsabilizados acompanhadas das documentações oferecidas como probatórias acostadas aos autos às fls. 1.677/3.332, os autos retornam à Diretoria de Controle VI para análise das razões de justificativas referentes a cada um dos achados descritos no Relatório Técnico Complementar das Contas de Governo.

O Corpo Técnico emitiu opinião através do Relatório Conclusivo às fls. 3346-3370 considerando as justificativas apresentadas.

Não obstante, o responsável apresentou petição com o objetivo de nova análise dos pontos já combatidos no Relatório Técnico Conclusivo.

O Conselheiro Relator recepcionou através da DM-GCVCS-TC 0190/2017-GCVCS a petição ofertada pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, e pelo d. Procurador Geral do Estado de Rondônia, ao tempo em que não acolheu as manifestações apresentadas, vez que desprovidas de força modificativa dos atos processuais e procedimentais adotados por esta Corte de Contas.

² ID343029



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O Governador do Estado mais uma vez remeteu a este Tribunal de Contas manifestação em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa, e da segurança jurídica.

O Conselheiro Relator por intermédio da DM-GCVCS-TC n. 0252/2017-GCVCS decidiu recepcionar os documentos (Protocolo nº 11545/17) apresentados pelo Excelentíssimo Governador do Estado, e por considerar que os mesmos possuem força modificativa do juízo de apreciação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2013, entendeu necessário a manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo acerca dos documentos enviados.

Sendo assim os autos retornaram, pela 4ª vez, a esta Diretoria de Controle VI para análise dos documentos apresentados pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, e posterior emissão de Relatório Técnico Conclusivo.

3. Da Manifestação do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas exarou Cota n. 13/2017-GPGMPC, por meio da qual recomendou que a unidade técnica promovesse a análise dos pontos a seguir:

- a) Disponibilidade em poder dos Órgãos e Poderes Autônomos, oriundos de Imposto de Renda Retido na Fonte, no valor de R\$55.123.265,00;
- b) Repasse duodecimal aos Poderes e Órgãos Autônomos maior que o arrecadado em razão da frustração da receita no valor de R\$59.393.408,00) e,
- c) Despesas oriundas da gestão anterior no valor de R\$2.757.161,00.
- d) Documentação concernente às operações de crédito;
- e) Não recolhimento ao IPERON de contribuições dos servidores e patronal relativas ao exercício de 2013, fato gravíssimo que não foi considerado nos autos.
- f) Resultado orçamentário e abertura de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- g) Produza um relatório técnico único, no qual devem ser consolidadas todas as demais manifestações técnicas, de modo a facilitar a apreciação da Corte de Contas.

No que tange aos pontos “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, os mesmos serão examinados no achado 10.

No que tange ao valor do déficit orçamentário (item “F”) não foi apresentado esclarecimentos, porém, faz-se necessário que este Corpo Técnico Especializado realize ajustes no déficit evidenciado, considerando o procedimento adotado pelo conselheiro revisor no âmbito do processo n. 1826/13 (Contas de Governo, exercício 2012).

4. Da Análise das Contrarrazões

4.1 Das Preliminares

Antes de adentrar no exame individualizado dos achados relacionados, o Governador do Estado suscitou questões preliminares a serem enfrentadas a seguir:

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

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 rito de processo litigioso.

Convêm 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.

Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

4.1.2 Da Necessidade de Observância ao Princípio do Contraditório Material – Ato de Cooperação

A manifestação da defesa cita doutrina do Professor Daniel Assumpção Amorin para enfatizar o princípio da cooperação e tece considerações acerca da do poder/dever do magistrado no alongamento de prazos ante a complexidade dos temas envolvidos.

Conforme já explanado anteriormente, o relator acolheu a manifestação da defesa e, portanto a preliminar levantada resta superada.

4.1.3 Do Objetivo da Manifestação – Busca pela Verdade Real

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

Cumprе 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.

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.

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”.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

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.

4.1.4 Dos Parâmetros do Julgamento – Da Matriz de Responsabilidade

Em síntese, a defesa discorre sobre a distinção entre contas de governo e contas de gestão para alegar que os achados 01,02,03,04,07 e 08 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.

Como aspecto preliminar, a defesa recusa a abordagem técnica das contas de 2013 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.

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)”.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

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.

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.

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 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.

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” (grifo nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

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 sobre se os Balanços Gerais do Estado representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro**, bem como o resultado das 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, do citado art. 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;

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

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 restringe 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

A importância do parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas é reforçado 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.

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.

Ademais, esclarece-se 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 do controle externo.

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.

No mesmo sentido, o 47, Parágrafo Único, I, reproduzido anteriormente, exige o registro no Relatório que acompanha o Parecer Prévio com relação ao cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais.

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 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

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 deste 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.

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.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento constitucional para a saúde, educação e os gastos com pessoal.

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.

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 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 cumprir 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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)

Os achados apontados na instrução técnica são relativos à capacidade do governo para formular orçamento razoavelmente realista, que é uma competência privativa deste, 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 públicas, deve ser objeto de exame das contas de governo referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2013.

Ademais, o relatório técnico não contém indicativos de irregularidades relativa 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 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.

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

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.

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.

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.

Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.

Dos Achados

Achado n. 1 Ineficácia na execução orçamentária dos programas de Obras Públicas, que executou no exercício de 2013 somente 39,06% de sua dotação orçamentária, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 2961/2012) e Plano Plurianual 2012-2015.

Contrarrazões:

Para esse achado, foram apresentados argumentos individualizados para cada um dos programas de governo que contribuíram para que a execução orçamentária dos programas relacionados a obras públicas fosse considerada ineficaz.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- Para o Programa 1249 - Desenvolvimento da Infraestrutura de Transporte e Logística, composto por nove Ações, foram apresentados os seguintes argumentos, síntese:

- ✓ Que a Ação 2948 – Gerenciar Recursos para a Infraestrutura do FITHA, ficou prejudicada em razão da baixa arrecadação do Estado no exercício de 2013 – execução de 77,8 milhões de uma previsão de 135,8 milhões;
- ✓ Ação 0196 – Transferências Voluntárias – execução de 13,9 milhões de uma previsão de 31,3 milhões, em razão da inércia das entidades da sociedade civil e/ou municípios que contribuíram para que os processos não fossem concluídos;
- ✓ Ação 2936 – Gerenciar Transferência de Recursos – que os recursos da ação são oriundos de repasse de outro ente federativo por meio de convênios; que grande parte dos recursos foram repassados no segundo semestre de 2013, impedindo a execução dentro do próprio exercício; que parte dos programas rodoviários foram executados pelas residências regionais do DER; que o período chuvoso contribuiu para a suspensão da execução dos contratos; que a crise financeira de 2013 e subsequentes impediu a transferência maior de recursos;

Não foram apresentadas considerações para as demais Ações do Programa em tela.

Na conclusão das justificativas para esse Programa, argumenta que a execução do orçamento do DER não adveio de ineficiência e nem negligência do corpo diretivo, e sim de um processo externo alheio as decisões do Estado de Rondônia.

- Para o Programa 2057 – Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana, em síntese, foram apresentados os seguintes argumentos:

- ✓ Que os recursos são provenientes do BNDES, estando o DER obrigado a aguardar a análise das prestações de contas e pedidos de liberação para a continuidade da obras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- ✓ Que o recurso que daria início às obras planejadas, foi solicitado em junho de 2012, mas a liberação parcial só ocorreu em outubro de 2013, já no período chuvoso, prejudicando o início das obras;
- ✓ Que houve morosidade na tramitação dos processos em razão do procedimento licitatório na modalidade de concorrência pública;
- ✓ Que a existência de orçamento sem a correspondente realização da receita fez com que o programa não obtivesse êxito na sua execução, visto que, a intenção governamental empacou nos recursos financeiros do Estado, que, surpreendentemente, não se realizaram.

Para o Programa 2056 – Fiscalização e Acompanhamento de Obras Públicas, composto por cinco Ações, foram apresentados os seguintes argumentos:

- ✓ Que o valor consignado no orçamento para o DEOSP visava à cobertura da contrapartida do Estado de Rondônia para programas federais de convênios que os recursos nunca chegaram a ser repassados, o que impediu a execução dos mesmos.
- ✓ Que o único valor liquidado no período se refere a contrapartida da continuação do convênio nº 995/2004/FUNASA, do ano de 2004, no qual o recurso foi repassado, mas o mesmo estava paralisado e a FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, a posteriori embargou a obra por não aceitar o serviço que foi realizado, sendo cancelado depois o convênio.

Como conclusão da defesa, o defendente argumenta que, na situação descrita é impossível imputar responsabilidade ao Gestor ou a sua equipe em virtude de situação alheia a sua vontade, vez que o não repasse do recurso público pela União Federal foi o verdadeiro causador da inexecução dos referidos programas.

Análise das Contrarrazões:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Na análise dos argumentos de defesa para esse achado, registramos que, justificativas semelhantes já foram apresentadas quando da primeira oportunidade de defesa feita em atenção ao DDR nº 18/2015/GCVCS (ID 172920), ocasião em que se concluiu pela permanência da situação na forma inicial.

Há de se registrar ainda, que a conclusão a que chegou a Equipe Técnica quando da elaboração do relatório preliminar sobre as Contas de Governo do exercício de 2013, se baseou em documentos e informações produzidas pelo próprio Estado (vide Relatório de Atividades Desenvolvidas – Avaliação do PPA 2012-2015 – exercício de 2013), constante nos autos (pág. 114 e seguintes), e disponível no endereço eletrônico <http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/MonitoriaEAvaliacao/monitoramento/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20Desenvolvidas2013.pdf>, não podendo interpretar de outra forma os números ali expostos.

Embora considerando e aceitando os argumentos trazidos pelo Defendente, não há como mudarmos a conclusão de considerar ineficiente a execução orçamentária dos Programas de Governo 1249, 2056 e 2057, todos relacionados a obras públicas.

Ressalte-se que o baixo desempenho dos programas de governo em relação aos objetivos e metas programadas no PPA em face sua execução, não ocorreu somente em 2013. Essa situação vem sendo registrada nos últimos exercícios, sendo inclusive ponto de advertência ao Governador do Estado nas contas anuais dos exercícios de 2011 – Processo nº 01731/2012-TCERO, e 2012 – Processo nº 01826/2013/TCER, cujos Parecer Prévios foram emitidos conforme os termos seguintes:

Exercício de 2011 – Parecer Prévio PPL-TC 00009/17 – referente ao processo nº01731/12 – ID 466493.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

É DE PARECER que os Balanços Gerais do Estado de Rondônia representam adequadamente as posições financeiras, orçamentárias e patrimoniais em 31 de dezembro de 2011, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, estando, assim, as Contas do exercício de 2011 prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA, em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS**, pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tendo em vista:

a) o baixo desempenho dos programas e ações em relação aos objetivos e metas físicas e orçamentárias programadas no Plano Plurianual, em face da execução, na média final, de apenas 44% em relação ao planejado para o exercício de 2011 - Item 2.2 do Relatório Técnico Preliminar;

Exercício de 2012 – Parecer Prévio PPL-TC 00010/17 – referente ao processo nº 01826/2013-TCER – ID 471252.

É DE PARECER que os Balanços Gerais do Estado de Rondônia representam adequadamente as posições financeiras, orçamentárias e patrimoniais em 31 de dezembro de 2012, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, estando, assim, as Contas do exercício de 2012 prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA, em condições de serem **APROVADAS COM RESSALVAS** pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, tendo em vista:

Inobservância ao princípio da eficiência, insculpido no caput do art. 37, c/c o art. 74, I e II, da Constituição Federal de 1988, haja vista que foi constatado um baixo desempenho geral dos Programas e Ações do Governo, comparativamente aos objetivos e metas físicas e orçamentárias/financeiras, programadas no Plano Plurianual, assim como no Orçamento do exercício de 2012.

Conclusão:

Desta feita, embora considerando os argumentos apresentados como defesa para esse achado, entendemos que deva permanecer o apontamento inicial, com a recomendação de que o Estado, por seus órgãos competentes canalizem todos os esforços possíveis para que, em exercícios vindouros se alcance uma realização, ao menos satisfatória dos programas e ações governamentais previstos para cada exercício de vigência do Plano Plurianual-PPA, evitando o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

baixo desempenho apontado nas presentes contas, bem assim, dos dois últimos exercícios encerrados.

Achado n. 2 Ineficácia na execução orçamentária dos programas de Assistência Social, que executou no exercício de 2013 somente 51,41% de sua dotação orçamentária, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 2961/2012) e Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 2960/2012) (item 3.1.4 do Relatório Técnico).

Contrarrazões:

Da mesma forma do achado anterior, os argumentos de defesa para os programas de Assistência Social foram apresentados de forma individualizada. Quais sejam:

- Programa 1121 – Cidadania, Superação da Pobreza e Erradicação da Extrema Pobreza;
- Programa 1122 – Promoção e Garantia de Direitos Humanos;
- Programa 1211 – Programa Habitar Bem; e
- Programa 1240 – Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Não foi apresentado argumento algum em relação do Programa 1129 – Programa de Reforço ao Desenvolvimento Social e de Infraestrutura.

Da mesma forma, os argumentos de defesa trazidos nesta oportunidade se revestem dos mesmos já apresentados anteriormente em atenção ao DDR nº 18/2015/GCVCS (ID 172920), ocasião em que se concluiu pela permanência da situação na forma inicial.

Desta feita, inócua seria a transcrição dos argumentos apresentados, e tampouco da respectiva análise sobre esses argumentos. Assim, sem delongas, aplica-se ao presente achado, as mesmas considerações e recomendações feitas quando da análise do item anterior, ou seja, que deve permanecer o apontamento inicial, com a recomendação de que o Estado, por seus órgãos competentes canalizem todos os esforços possíveis para que, em exercícios vindouros se alcance uma realização, ao menos satisfatória dos programas e ações governamentais previstos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

para cada exercício de vigência do Plano Plurianual-PPA, evitando o baixo desempenho apontado nas presentes contas, bem assim, dos dois últimos exercícios encerrados.

Achado n. 3 Descumprimento ao artigo 8º da Lei 2961/2012 (LOA) por não ter evidenciado no demonstrativo das alterações orçamentárias o remanejamento de dotações orçamentárias, de uma mesma categoria econômica, ou de uma categoria econômica para outra, dentro da mesma unidade orçamentária até o limite de 10%, conforme critérios estabelecidos na Lei Orçamentária (item 5 do Relatório Técnico).

Contrarrazões:

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

- a) Que não houve violação ao artigo 8º, da LOA de 2013, haja vista a disponibilização pela SEPOG do SIOF, sistema que monitora o remanejamento de dotações orçamentárias;
- b) Que não havia obrigação legal de inclusão na prestação de contas de relatório de evidenciação do remanejamento de dotação orçamentária.

Análise das Contrarrazões:

Na primeira defesa, este Corpo Instrutivo foi enfático ao afirmar:

“O principal aponte do Corpo Técnico diz respeito à falta de uma evidenciação transparente na Prestação de Contas, pois o demonstrativo às fls. 14 focou as alterações orçamentárias totais, assim vários aspectos das alterações orçamentárias estabelecidos no art. 8º “caput” e §3º, da lei 2961/2012 (LOA de 2013), não ficaram transparentes, notadamente os previstos no “caput” do art. 8º e §3º, abaixo transcritos:

Art. 8º No curso da execução orçamentária fica autorizado o remanejamento de dotações orçamentárias, de uma mesma categoria econômica, ou de uma categoria econômica pra outra, dentro da mesma unidade orçamentária, até o limite de 10% (dez por cento) da dotação da unidade orçamentária, devendo ser preservada as dotações para execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares.

§ 3º. Incluem-se na autorização disposta no caput deste artigo, os remanejamentos entre as fontes de recursos próprios e de contrapartida.

Visualizando-se o demonstrativo oferecido (fls. 14), comprova-se que os detalhes previstos no “caput” do art. 8º e §3º, tais como, o remanejamento de dotações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

orçamentárias, de uma mesma categoria econômica, ou de uma categoria econômica pra outra, **dentro da mesma unidade orçamentária, até o limite de 10%** (dez por cento) da dotação da unidade orçamentária, devendo ser preservada as dotações para execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares e os remanejamentos entre as fontes de recursos próprios e de contrapartida, **não foram** evidenciados na Prestação de Contas, nem sinteticamente, nem analiticamente.

O demonstrativo às fls. 388/verso é o mesmo apresentado às fls. 14, neste último, este Corpo Técnico acrescentou as colunas de percentuais, mas isso em nada alterou a situação de evidenciação reclamada.

Os defendentes alegam que a SEPOG utiliza o software SIAOF-Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira para ter segurança de que as suplementações orçamentárias por superavit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais não excedam o limite legal, por isso **não** se faz necessário que esta Corte requeira ao Governo do Estado que desenvolva um sistema de controle para aferir os limites de créditos orçamentários estabelecidos na LOA.

De acordo com os argumentos apresentados, vê-se que o Governo do Estado dispõe dos controles reclamados, mas, infelizmente é omissos na Prestação de Contas, não faz as evidenciações adequadas e o Órgão fiscalizador tem que ficar, ano a ano, apontando as mesmas ineficiências, portanto, o percentual de 8,19% pode ser aceito, mas a irregularidade permanece por falta de evidenciação na Prestação de Contas.”

A razão do aponte ter sido mantido foi, como já dissemos, a falta de transparência. Desta vez, a defesa, alegou que essa obrigatoriedade não existe no regimento interno do TCE, nem na Instrução Normativa n. 13/TCER/2004. Todavia, não seria demasiado lembrar aos defendentes que não se pode ignorar que a LOA, lei nº 2961/2012³, estabelece as regras e os limites das alterações orçamentárias a serem cumpridas, cabendo ao Tribunal fiscalizá-las. Para tanto, se faz necessário o demonstrativo das alterações orçamentárias que ofereça informações

³ A lei nº 2961/2012 foi alterada pela lei n. 3238/13, que alargou o limite de 10% para 20% da dotação da unidade orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

suficientes à verificação das alterações orçamentárias que conforme declararam na primeira fase de defesa, as informações existem.

Somente nesta segunda oportunidade, a defesa se prontificou a enviar o demonstrativo elaborado com auxílio do SIAOF, o qual exhibe o limite de cada unidade orçamentária e os respectivos controles de quanto foi utilizado do limite de cada uma. Desta vez, ofereceu transparência nas informações, o que nos permite concluir pelo cumprimento do dispositivo legal.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 4 Infringência ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 por praticar seguidamente a elaboração de orçamentos do Estado estabelecendo dotação orçamentária insuficiente às transferências constitucionais aos municípios, de modo a resultar desequilíbrio financeiro ao Estado.

Contrarrazões:

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

- a) Os repasses são efetuados sem mesmo ocorrer o ingresso da receita nos cofres estaduais. Em função de contrato mantido pelo Estado junto com a instituição financeira oficial, tão logo é arrecadado o tributo, o repasse é efetuado de forma automática, que em razão desse motivo, houve modificação da contabilização dessas receitas/despesas;

Em razão de Decisão exarada por essa Corte de Contas não ocorre mais o empenhamento da despesa;
- b) Que a SGCE deixou de apontar qual o nexos de causalidade entre o fato e eventual conduta do Governador, dentro do que se denomina de matriz de responsabilidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- c) Que a SGCE deixou de apontar a materialidade do achado, analisando a probabilidade *versus* impacto de cada risco;
- d) Afirmção de equívoco na previsão orçamentária, o que jamais, por si só, pode resultar na reprovação de contas.

As alegações de justificativa trazida aos autos concernentes ao Despacho de Definição de Responsabilidade - DDR nº 18/2015 foram as seguintes:

- a) A dotação orçamentária do Estado para essa finalidade (Transferências aos Municípios) foi de R\$827.028.377,00, acima do necessário em 3,62%, portanto, não houve qualquer prática que resultasse risco para a administração pública.

Análise das Contrarrazões:

- a) No que tange aos repasses ocorrerem de forma automática e sobre o processo de gestão orçamentária, verifica-se que os argumentos não afastam o fato do planejamento orçamentário ter subavaliado despesas obrigatórias, cujos repasses são realizados automaticamente pela instituição financeira. Portanto, esta alegação fortalece a convicção de que a gestão orçamentária do Governo do Estado no exercício de 2013 subavaliou despesas obrigatórias, o que possibilitou que o orçamento fosse elaborado em desequilíbrio e que resultasse no déficit financeiro observado no exercício em tela;
- b) Quanto a ausência de apontamento por parte da SGCE em evidenciar o nexo de causalidade entre o fato e eventual conduta do Governador dentro do que se denomina de matriz de responsabilidade, constata-se a compreensão de forma equivocada da finalidade do processo de prestação de contas ora examinado.

As contas prestadas pelo Governador do Estado são 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

As não conformidades constatadas e citadas no exame das contas devem ser investigadas nesse tribunal, para fins de responsabilização pessoal, em processos específicos (Prestação de Contas de Gestão, Tomada de Contas Especial, Representação e etc.) em que são chamados os responsáveis a se manifestarem.

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. Decorrem da ação do chefe do poder executivo, ao qual incumbe traçar planos de ação, dirigir, comandar. Consubstanciam-se, enfim nos balanços gerais prescritos pela Lei Federal nº 4.320/64.

Ressalte-se que nas 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 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 cumprir 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)

A infringência apontada no relatório técnico e imputada ao Governador do Estado é relativa à capacidade do governo para formular orçamento razoavelmente realista, que é uma competência privativa deste, e para controlar sua execução. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

contas públicas, deve ser objeto de exame das contas de governo referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2013.

Ademais, o relatório técnico não contém indicativos de irregularidades relativo 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 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.

- c) No que pertence a probabilidade e impacto do risco abordado pelo responsável corrobora-se o posicionamento inicial que tal fato enseja possível insuficiência orçamentária, razão suficiente para evidenciar a não conformidade analisada.
- d) O argumento que houve equívoco na previsão orçamentária, é divergente do colacionado na justificativa inicial que assegurava que a dotação orçamentária do Estado para essa finalidade (Transferências ao Municípios) foi de R\$827.028.377,00, acima do necessário em 3,62%.

Os argumentos examinados não modificam a opinião acerca das não conformidade encartada no Relatório Técnico fls. 939/940.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Achado n. 5 *Descumprimento das principais regras editadas no Decreto nº 18.362/2013, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2013, para órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual, a saber:*

a) *Descumprimento do §4º do art. 5º do decreto acima, por não justificar na Prestação de Contas a existência de Restos a Pagar de exercícios de 2012 e anteriores a 2012 no valor de R\$35.577.000,88, pois pela regra geral deveriam ter sido cancelados e executados como despesas de exercícios anteriores, a menos que se enquadrem na regra de exceção.*

b) *Descumprimento do §1º do art. 5º, do citado decreto, por parte da Superintendência de Contabilidade da SEFIN, por não ter cancelado automaticamente por meio do SIAFEM, até 31 de janeiro de 2014, os Restos a Pagar no valor de R\$35.577.000,88.*

c) *Descumprimento dos §§2º e 3º do art. 5º, do Decreto nº 18.362/2013, por parte das Unidades Executoras por não terem cancelado os Restos a Pagar Não Processados considerados insubsistentes (aqueles RP que se tem certeza que não serão liquidados) e pelo não empenhamento em despesas de exercícios anteriores dos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados dos exercícios de 2012 e anteriores a 2012, no valor de R\$35.577.000,88 até 30 de março de 2014.*

Contrarrrazões:

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

- a) É requisito obrigatório do ato administrativo a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos;
- b) A manutenção de restos a pagar, por dicção do poder regulamentar não estava atrelada em tempo algum ao lançamento de notas explicativas;
- c) Exibe um levantamento dos Estados que trataram as informações com manutenção de RPNP liquidados como informação relevante, complementar e suplementar, com base na NBC 16.6 MCASP, 5ª ed;
- d) Ressalta que o próprio órgão de contas do estado não lançou em notas explicativas os restos a pagar mantidos por sua unidade, na Prestação de Contas de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Análise das Contrarrazões:

Antes de adentrarmos nas discussões sobre as regras de cancelamentos de restos a pagar regulamentados pelo decreto n. 18.362/13, voltamos às nossas considerações sobre a defesa apresentada anteriormente sobre esse assunto, a saber:

“De fato, todos os restos a pagar, que, em 31.12.2013, se enquadravam nas condições estabelecidas no art. 5º, §4º, do mencionado decreto acima, teriam sua vigência prorrogada e por isso não deveriam ser cancelados. Esse seria o caso das exceções, conforme descreve o dispositivo:

Art. 5º Os RPNP e RPP inscritos, independente do exercício, deverão ser cancelados em 31 de dezembro de 2013.

§4º - Excetuam-se das disposições contidas neste artigo as despesas de caráter constitucional e outras, a critério da Programação Orçamentária e Financeira.

Todavia, o principal aponte (letra “A”) deste Corpo Técnico foi: “não justificar na Prestação de Contas a existência de Restos a Pagar de exercícios de 2012 e anteriores a 2012 no valor de R\$ 35.577.000,88”, pois conforme o §4º, acima transcrito, esse valor poderia se enquadrar nas exceções e não serem passíveis de cancelamentos. Por isso, este Corpo Técnico apontou a falta de atesto e informações do Prestador de Contas de que tais valores realmente se tratavam de situações de restos a pagar que não poderiam ser cancelados, pois o Balanço orçamentário ao demonstrar a movimentação de tais restos a pagar, por meio dos anexos 1 e 2, nada informa.

*Ante a ausência de informações, o defendente tentar convencer de que as informações postas nos anexos do Balanço Orçamentário gozam do pressuposto de veracidade, para tanto cita às fl. 1418: “Ficaram excetuadas as despesas constitucionais e outras a critério da Programação Orçamentária e Financeira, **não se exigindo, em qualquer redação, justificativas individuais (§4º).**” Todavia, percebe-se que a parte negritada foi acrescida pela defesa e não faz parte do §4º, sendo que com base nesse acréscimo, não existente no §4º do art. 5º do decreto nº 18.362/2013 (fls. ...), a defesa se apoia, indevidamente, para afirmar que não tinha nenhuma obrigação de justificar ou esclarecer na prestação de contas que tais restos a pagar não são passíveis de cancelamento. Ora, o que esta unidade técnica levantou foi a ausência de pronunciamento ou informação do prestador de contas, caso tivesse acontecido, até se poderia adotar o pressuposto da veracidade da informação.*

Quanto aos descumprimentos apontados, letras “B” e “C”, são desdobramentos do aponte “A”, acima comentado, temos que não só pela falta de ação da Superintendência de Contabilidade em cobrar declaração das unidades executoras de que os restos a pagar não cancelados se enquadravam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*fidedignamente nas regras de exceção, mais também por se furtarem dar melhor transparência possível na contas públicas, as **irregularidades permanecem.***”

Nesta segunda defesa, os responsáveis insistem novamente que: “É requisito obrigatório do ato administrativo a presunção de legitimidade e veracidade” e fundamentam a assertiva nos ensinamentos dos renomados autores Prof. José dos Santos Carvalho Filho e Profª Maria Sylvia Zanella de Prieto. Entendemos que os fundamentos apresentados já estão pacificados e amparados pelo arcabouço jurídico.

Todavia, entendemos que a presunção de legitimidade e veracidade não é aplicável neste caso, pois estamos falando dos anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário do Estado, o anexo 1, demonstra saldo de restos a pagar não processados –RPNP no valor de R\$18.915.169,74, o anexo 2, exhibe saldo de restos a pagar processados – RPP, no montante de R\$16.661.833,14, somados totalizam R\$35.577.002,88.

A motivação da permanência do aponte foi a ausência de informações que poderiam demonstrar a existência de controles mínimos para a aferição da exatidão de valores que refletirão nas finanças do Estado, pois parte deles, os RPP já fazem parte do passivo financeiro do Estado, e, os RPNP serão liquidados futuramente, na sua totalidade ou em parte, no momento em que forem liquidados, também, serão adicionados ao passivo financeiro do Estado. Por isso, é atribuição deste Tribunal a verificação de controles e informações sobre valores que poderão impactar o passivo do Estado em até R\$ R\$35.577.000,88.

No que diz respeito aos Estados que trataram as informações com manutenção de RPNP liquidados como informação relevante, complementar e suplementar, com base na NBC 16.6 MCASP, 5ª ed., segundo o levantamento apresentado pela defesa, somente dois Estados da Federação à consideram relevante, entretanto, isso não significa que os Tribunais de Contas teriam que aceitar a presunção da veracidade e legitimidade dos saldos de RPNP e RPP demonstrados nos anexos do Balanço Orçamentário. Se tal presunção fosse aceita, para estes casos, atribuições dos Tribunais de Contas estariam sendo usurpadas, pois não poderiam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

questionar ou verificar a existência de controles mínimos que poderiam garantir a exatidão dos valores inscritos.

Quanto à alegação dos defendentes de que o próprio Tribunal de Contas do Estado não lançou notas explicativas sobre os restos a pagar mantidos por sua unidade, não seria por demais dizer que esta análise se refere às Contas de Governo, não estamos analisando as Contas deste Tribunal, se fosse o caso, não nos furtaríamos de fazer o mesmo questionamento.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 6 Descumprimento do artigo 2º da Lei 2.799/2012 (LDO/2013) por não ter atingido a meta fiscal do resultado primário do exercício de 2013, deficitário em R\$382.064.880,00 (trezentos e oitenta e dois milhões, sessenta e quatro mil, oitocentos e oitenta reais), quando a meta constante do anexo fiscal era um superávit de R\$159.000.347,00 (cento e cinquenta e nove milhões, trezentos e quarenta e sete reais), o que evidencia que o Estado está reduzindo sua capacidade de pagamento da dívida (item 9.1.3 do Relatório Técnico).

Subitem V.2(fl.1425) - Descumprimento do artigo 2º da Lei 2.799/2012 (LDO/2013) pelo não cumprimento da meta de resultado nominal para o exercício de 2013, estabelecida no anexo fiscal da referida lei, que foi de R\$58.380.786,00 (cinquenta e oito milhões, trezentos e oitenta mil, setecentos e oitenta e seis reais), significando dizer que o GERO definiu inicialmente que iria diminuir o nível do seu endividamento. Porém, o resultado efetivamente obtido, no exercício de 2013, foi um aumento de endividamento de R\$1.324.368.310,52 (um bilhão trezentos e vinte e quatro milhões trezentos e sessenta e oito mil, trezentos e dez reais e cinquenta e dois centavos). A dívida consolidada líquida do Estado, que em 2012 era de R\$2.074.233.101,07 saltou para R\$3.398.601.411,59 ao final de 2013 (item 9.1.7 do Relatório Técnico).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Resultado Primário.

Contrarrrazões:

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

- a) Que o Supremo Tribunal Federal – STF consentiu que o orçamento é autorizativo, e não impositivo, que trata de uma programação que pode ou não ser materializada ao longo do exercício. Informa também que a Corte Constitucional pacificou que não existiria vinculação do Poder Executivo as metas e o planejamento evidenciados nos instrumentos de planejamento, conforme a ADI 4663 e o MS 12.343-DF;
- b) Afirma ainda, que o resultado primário é uma reserva financeira suficiente para o pagamento do serviço da dívida;

Destaca o justificante que o déficit primário apurado de R\$382.064.880,23 está influenciado por despesas financeiras no valor de R\$250.233.215,67 cobertas com o superávit financeiro do exercício anterior. Finaliza o ponto afirmando que o déficit primário e de R\$131.831.664,56.

- c) Alega ainda, que utilizou o conceito de necessidade de financiamento para apurar o valor necessário para financiar o serviço da dívida sem gerar insuficiências financeiras, conforme quadro abaixo:

Déficit Primário ajustado (1)	131.831.664,56
Juros Líquidos (2)	22.004.755,33
(+) Juros e Encargos da Dívida	125.835.283,63
(-) Rendimentos de aplicação Financeira	103.830.528,30
Amortização da Dívida (3)	146.788.508,14
Necessidade de Financiamento Bruta (4) = (1) + (2) + (3)	300.624.928,03

Fonte: fl. 55 (documento11545/17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O responsável declara que foram obtidas outras fontes de financiamento no valor de R\$348.315.019,13 para cobrir a necessidade de financiamento, resultando numa suficiência financeira de R\$47.690.091,10, conforme evidenciado no quadro abaixo:

Necessidade de Financiamento Bruta (1)	300.624.928,03
Fontes de Financiamento (2)	348.315.019,13
(+) Operação de Crédito	347.328.094,06
(+) Amortização de Empréstimos	10.039,07
(+) Alienação de Bens	976.886,00
Necessidade de Financiamento Bruta (3) = (1) - (2)	-47.690.091,01

- d) O responsável alega ao final que o valor previsto para o exercício de 2013, conforme RREO 6º bimestre, foi de R\$-970.415.510,10, enquanto o resultado primário realizado foi de R\$-382.064.880,23, ou seja, o resultado primário realizado superou a meta prevista no montante de R\$588.350.629,87.
- e) Conclui o responsável afirmando que o resultado primário não é índice suficiente e necessário a apurar o regular comportamento das finanças do Estado.

Análise das Contrarrazões:

Antes de adentrarmos a análise dos esclarecimentos trazido aos autos pelos responsáveis, cabe recordar o que foi apresentado na primeira defesa:

“Sobre o Sub-item V.1, relativo ao descumprimento do artigo 2º da Lei 2.799/2012 (LDO) por não ter atingido a meta fiscal do resultado primário do exercício de 2013, a defesa alegou alguns fatores inibidores da receita, a saber:

- ✓ *Desaceleração da atividade econômica;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- ✓ *Desoneração de tributos federais, refletindo na redução dos repasses de FPE e FPM;*
- ✓ *Conclusão antecipada das obras do complexo das hidrelétricas do Rio Madeira;*
- ✓ *Desligamento das usinas termoelétricas, impactando negativamente a arrecadação”.*

Comparando os dois esclarecimentos, verifica-se incongruência, visto que na primeira manifestação, o déficit primário foi reconhecido e não houve nenhuma manifestação quantos aos resultados apresentados, e sim quanto os fatores externos que ocasionaram o resultado negativo, porém na segunda oportunidade, foram trazidos pontos que não estavam contidos na primeira justificativa e são direcionados para o cumprimento da meta estabelecida.

Analisando os esclarecimentos⁴ trazidos aos autos pelo responsável, é possível verificar que com exceção do ajuste realizado, em razão de saldo financeiro de exercício anterior demonstrado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, 6º Bimestre, todos os outros serão refutados, conforme análise a seguir.

- a) No que tange ao posicionamento que o Supremo Tribunal Federal – STF afirma que o orçamento é autorizativo, e não impositivo, e que trata de uma programação que pode ou não ser materializada ao longo do exercício, constata-se que conforme posicionamento da ADI 4663, o STF não demonstrou a posição encartada pela defesa.

A ADI trata de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra “ato da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que apresentou emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, transformando-as em Lei, mais

⁴ Protocolo n. 11545/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

precisamente quanto ao artigo 3º, XIII e XVII, artigo 12, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, artigo 15, caput, art. 22, caput e parágrafo único, da Lei Estadual nº 2.507, de 04 de julho de 2011”.

A ADI 4663 foi decidida da seguinte forma: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou prejudicada a ação direta em razão da perda superveniente do objeto, por tratar-se de Lei Temporal.

Logo, verifica-se que não houve decisão no sentido de caracterizar os instrumentos de planejamento apenas como indicativo, como alega o responsável, que as metas fiscais são apenas sugestivas, não sendo obrigatório o alcance da meta de resultados nominais e primários.

Quanto ao ponto concernente a posição do STF, este Corpo Técnico não acata o esclarecimento.

- b) Quanto ao ajuste realizado no valor de R\$ R\$250.233.215,67 oriundo de saldo financeiro fundamentado no RREO, 6º bimestre, este Corpo Técnico acata, em virtude da evidenciação no relatório fiscal, mitigando o valor do resultado primário apurado, ressalta-se que não houve asseguaração do valor apresentado no RREO/6º Bimestre, resultado em um resultado primário deficitário de R\$131.831.664,56.
- c) No que tange a alegação da necessidade de financiamento, constata-se que o próprio responsável afirma que foi necessário tomar financiamento de R\$347.328.094,13 para financiar o déficit primário.
- d) No que pertence ao resultado primário apresentado que superou a meta em R\$588.350.629,87, verifica-se que o mesmo não pode ser acatado, em virtude dos elementos de comparação. Neste, o responsável compara o resultado primário de R\$-382.064.880,23, com a meta de R\$-970.415.510,10, conforme a dotação atualizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

No entanto, a meta de resultado primário a ser comparada com o resultado obtido (R\$131.831.664,56) entre o confronto das receitas primárias com a despesa primária é aquele gravado no anexo de metas fiscais da LDO, no valor positivo de R\$159.000.347,00, logo não prospera a alegação do Defendente.

- e) Quanto a afirmação do responsável que o resultado primário não é índice suficiente e necessário a apurar o regular comportamento das finanças do Estado, conclui-se que o Governador do Estado contesta o resultado primário como um dos principais instrumentos de gestão fiscal.

Todos que lidam com o orçamento público estão acostumados a calcular, examinar e analisar diferenças entre receitas e despesas para apurar resultados, tais como: resultado orçamentário, resultado financeiro, resultado corrente, resultado de capital. Esses resultados podem ser considerados na elaboração do planejamento fiscal, na tomada de decisões sobre alocação de recursos, na preparação dos orçamentos, no gerenciamento da execução da despesa e na formulação de programas e de estratégias para obtenção de recursos.

Contudo, os resultados selecionados como metas fundamentais do sistema de controle das finanças públicas estrutura na Lei de Responsabilidade Fiscal foram os resultados fiscais: resultado primário e o nominal. E isso tem suas razões de ser.

Resultado primário e o resultado nominal são indicadores que se prestam à medição das chamadas “necessidades de financiamento do setor público” (NFSP); indicadores que, de longa data, são utilizados para análise conjuntural, prospectiva e retrospectiva das contas públicas e gerenciamento das economias nacionais, em todo mundo.

Compete recordar a inteligência do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A LRF estabeleceu e regulou o resultado primário como indicador e instrumento de gestão fiscal por intermédio do art. 4º, que ampliou as funções e possibilidades das leis de diretrizes orçamentárias, dentre elas a de estabelecer metas fiscais:

Art. 4º, §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Portanto as metas fiscais representam um dos principais instrumentos da gestão fiscal responsável e o resultado primário, fruto do confronto de receitas e despesas primárias, tem como objetivo indicar o esforço fiscal do ente para determinado exercício.

A estatura do superávit primário evidencia o esforço que o governo faz para pagar sua dívida, o principal e os juros que incidem sobre o estoque da dívida.

Dependendo das variáveis como taxa de juros, estoque da dívida e crescimento do PIB, o governo fixa uma meta de superávit primário que seja compatibilizada com a trajetória desejada da redução da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ao longo do tempo, fato que não ocorreu no exercício de 2013, como veremos houve aumento significativo da DLSP.

No que pese a utilização de outros parâmetros para avaliação da necessidade de financiamento dos gastos públicos, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB) indica não competir ao poder executivo questionar as leis, exceto por meio do devido processo legal, enquanto no exercício de suas atribuições constitucional lhe cabe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

a missão de cumprir as leis. Os comandos advindos da LRF no sentido da utilização do resultado nominal como indicador chave para gestão fiscal estão expressos com vigor nos dispositivos citados.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação da situação encontrada que foi o déficit primário de R\$131.831.664,56.

Resultado Nominal.

Contrarrazões:

- a) Que o Supremo Tribunal Federal – STF consentiu que o orçamento é autorizativo, e não impositivo, que trata de uma programação que pode ou não ser materializada ao longo do exercício. Informa também que a Corte Constitucional pacificou que não existiria vinculação do Poder Executivo as metas e o planejamento evidenciados nos instrumentos de planejamento, conforme a ADI 4663 e o MS 12.343-DF;
- b) Informa que uma série de dívidas não previstas quando da fixação da meta terminaram por se realizar no exercício de 2013, ou seja, que fatores externos podem e devem justificar o não atingimento da meta de resultado nominal;
- c) Que na análise das estimativas contábeis, o controle deve se pautar em uma série de premissas. Dentre elas, chama atenção a necessidade da apuração de fatores externos e da avaliação da existência ou não de fraude;
- d) Os justificantes informam que pelo fato do Estado ser Ente novo, herdou uma série de dívidas do Ex-Território Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Análise das Contrarrazões

- a) No que tange ao posicionamento que o Supremo Tribunal Federal – STF afirmar que o orçamento é autorizativo, e não impositivo, e que trata de uma programação que pode ou não ser materializada ao longo do exercício, este Corpo Técnico especializado já se manifestou contrário no ponto referente ao resultado primário.
- b) Quanto ao argumento que uma série de dívidas não previstas quando da fixação da meta terminaram por se realizar no exercício de 2013, e que estes fatores externos a Administração pode e deve justificar o não atingimento da meta de resultado nominal, este Corpo Técnico corrobora o posicionamento encartado no relatório de análise de defesa (ID244411, fls. 28/30) que não acata o esclarecimento.

Ressalta-se que a linha concernente aos passivos reconhecidos no Demonstrativo do Resultado Nominal, constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária não consta valores reconhecidos pelo Ente.

- c) No que tange a análise das estimativas contábeis, cumpre esclarecer que a finalidade do presente processo de Contas não é evidenciar conduta do Chefe do Poder Executivo, e sim realizar a asseguaração das informações contábeis, assim como examinar a conformidade financeira, contábil, orçamentária e patrimonial, com o fim de subsidiar o Poder Legislativo no julgamento da presente Conta de Governo, logo, não acatamos a justificativa do responsável.
- d) Quanto ao esclarecimento, que por ser um Estado novo houve herança de uma série de dívidas do Ex-Território Federal, esses compromissos terão que ser considerados na estimativa de redução ou ampliação da Dívida Fiscal Líquida e necessariamente contabilizadas na Dívida Consolidada, portanto o argumento utilizado na justificativa não procede.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O Resultado Nominal, do mesmo modo conhecido como necessidade de financiamento do Setor Público, é o conceito mais extenso de resultado fiscal e sua apuração tem como finalidade medir a variação, em termos integrais, da Dívida Fiscal Líquida no período analisado, estando relacionado ao aumento ou diminuição do endividamento. Por convenção contábil, um resultado positivo no Demonstrativo indica crescimento do endividamento, enquanto que um resultado negativo indica redução do endividamento.

Descrição	Em 31.12.2012 (a)	Em 31.12.2013 (b)
Dívida Consolidada (I)	2.649.177.710,63	4.087.041.515,47
Deduções (II)	574.944.609,56	688.440.103,88
Disponibilidade de caixa bruta	702.291.128,66	908.791.100,26
Demais haveres financeiros	58.837.914,60	0,00
(-) Restos a pagar processados (exceto precatórios)	186.184.433,70	220.350.996,38
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I) – (II)	2.074.233.101,07	3.398.601.411,59
(+) Receitas de Privatizações (IV)	0,00	0,00
(-) Passivos Reconhecidos (V)	0,00	0,00
Dívida Fiscal Líquida (VI) = (III+IV-V)	2.074.233.101,07	3.398.601.411,59
Resultado nominal (jan a dez 2013) (c)=(a-b)		1.324.368.310,52
Resultado Nominal - Meta 2013		-58.380.786,00
Resultado Nominal/Meta 2013		-2.268,50%

O Resultado Nominal verificado em 2013 foi um deficit de R\$1.324.368.310,52, resultado do aumento da Dívida Fiscal Líquida, tendo excedido em -2.268,50% (R\$1.382.749.096,52) a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (R\$-58.830.786,00) e evidenciando a oscilação no estoque líquida da Dívida de Longo Prazo (consolidada ou fundada), para que contribuem vários fatores como: deficit primário, atualização do saldo devedor, reconhecimento de passivos, assunção de novas operações de crédito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Destaca-se ainda, que o demonstrativo apresentado pelo Governador do Estado não evidenciou o montante relativo a passivos reconhecidos no decorrer do exercício, prejudicando a avaliação dos fatores que não estavam, sob o controle da administração.

Ante a situação, a boa técnica fiscal recomenda que a meta do resultado nominal deveria ter sido ajustada, visto que o aumento do endividamento representa risco de desequilíbrio das contas públicas.

Portanto, o que se conclui, à maneira do ocorrido na projeção da meta do resultado nominal, é que o sistema de planejamento incorreu em censurável deslize por não ter reformulado a meta do resultado nominal e o sistema de contabilidade evidenciou os valores dos passivos reconhecidos no exercício, decorrentes de eventos de exercícios anteriores.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 7 *Descumprimento do art. 1º da lei complementar nº 101/2000(LRF), por desrespeito ao princípio da transparência em virtude da ausência de confiabilidade dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal apresentados, resultando em inúmeras republicações e ao princípio do equilíbrio das contas públicas – em razão da superavaliação da arrecadação de receitas em relação a efetivamente arrecadada (81,68%), a qual sofreu alterações no decorrer do exercício sob exame (item 9.1.4 do Relatório Técnico).*

Contrarrazões:

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

- a) Os fatores que motivaram as republicações de relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária foram exclusivamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

-Inserção de restos a pagar não processados liquidados no resultado nominal e dívida consolidada;

-Alterações qualitativas na/destinação de recursos no demonstrativo da disponibilidade de caixa, ressaltamos que 2013 foi ano chave para implantação do controle que ainda está em evolução;

-Inclusão dos restos a pagar ainda não inscritos no prazo de publicação;

- b) As alterações efetuadas não afetaram a materialidade, relevância e fidedignidade dos dados apresentados, ou seja, os demonstrativos não perderam suas características essenciais para análise e tomada de decisões ao público a quem se destina;
- c) As republicações relacionadas ao encerramento do exercício foram necessárias, tendo em vista que o Estado ainda se encontrava em fase de procedimento para fechamento das contas.

Análise das Contrarrazões:

Inicialmente, a defesa lamenta a situação precária do sistema e transcreve quase vinte (20) expedientes acerca da situação do SIAFEM e das providências adotadas no período, bem como, defende que os relatórios não perderam a relevância e a representação fidedigna como premissas para a tomada de decisões.

Na sequência, a defesa demonstrou as republicações apontadas pelo Corpo Instrutivo e para facilitar a leitura apresentamos o quadro abaixo:

Discriminação	Publicação	Republicação	Alterações
RREO do 1º bimestre/13	01/04/2013 DIOF n. 2186	20/05/2013 DIOF n.2220	Dotação atualizada função transporte – R\$ 9.900.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

RREO do 6º bimestre/13	29/01/2014 n.2389	DIOF	07/05/2014 DIOF n.2452	Houve alterações em 10 dos 14 anexos que compõem o RREO
Idem	Idem		06/06/2014 DIOF n.2474	Alterações em 6 dos 14 anexos que compõem o RREO
Idem	Idem		15/08/2014 DIOF n.2521	Alterações em 1 dos 14 anexos que compõem o RREO
Idem	Idem		08/09/2014 DIOF n. 2537	Alterações em 1 dos 14 anexos que compõem o RREO
RGF do 3º quadrimestre de 2013	29/01/2014 2389	DIOF n.	07/05/2014 DIOF n.2452	Alterações em 4 dos 7 anexos que compõem o RGF
Idem	Idem		06/06/2014 DIOF n.2474	Alterações em 4 dos 7 anexos que compõem o RGF
Idem	Idem		15/08/2014 DIOF n.2521	Alterações em 1 dos 7 anexos que compõem o RGF
Idem	Idem		08/09/2014 DIOF n. 2537	Alterações em 1 dos 7 anexos que compõem o RGF

Analisando-se o demonstrativo acima, constata-se que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO do 6º bimestre de 2013 e o Relatório de Gestão Fiscal-RGF do 3º quadrimestre de 2013, devido às alterações, foram republicados quatro (4) vezes entre os meses de maio a setembro de 2014, mesmo assim, a defesa alega que não houve comprometimento da fidedignidade dos dados apresentados.

Quase todos os anexos que compõem os relatórios em pauta sofreram alterações. As tabelas das alterações oferecidas pela defesa⁵ às fls 76/84 e a tabela acima evidenciam um quantitativo elevado de anexos que sofreram alterações. As datas das republicações não deixam dúvidas de que tanto o RREO do 6º bimestre de 2013, como o RGF do 3º quadrimestre de 2013, só foram

⁵ ID495306.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

definitivamente concluídos em setembro de 2014, uma extemporaneidade excessiva para um prazo de 30 dias após o encerramento do mês de dezembro de 2013.

Diante das afirmativas da defesa de que não houve comprometimento da fidedignidade dos relatórios, as alterações foram permutativas, de natureza qualitativas, não influenciaram os resultados e não perderam a utilidade nas tomadas de decisões, este Corpo Instrutivo procedeu a comparação dos principais resultados e saldos dos relatórios fiscais da primeira publicação, 21/01/2014, com os da republicação de 07/05/2014:

Discriminação	Publicação original 29/01/2014 – R\$ 1,00 (a)	Republicação em 07/05/2014 – R\$ 1,00 (b)	Alterações entre o primeiro demonstrativo e o segundo. (c) = (b)-(a)	Republicação em 26/05/2014 – R\$ 1,00 (d)	Alterações entre o segundo demonstrativo e o terceiro. (e)=(d)-(a)
Receita Corrente Líquida-RCL	4.838.687.921,89	4.851.853.477,00	+13.165.555,11	--	--
Resultado Nominal	691.092.285,64	1.120.655.892,60	+429.563.606,96	1.324.368.310,52	633.276.024,88
Resultado Primário	192.585.567,09	(382.064.880,23)	-574.650.447,32	--	--
Restos a Pagar processados e não processados	146.853.145,42	35.577.002,88	-111.276.142,54	--	--
Despesas empenhadas	6.495.056.838,41	6.479.108.791,86	-15.948.046,55	--	--

As comparações entre os relatórios fiscais da primeira publicação, 29.01.2014, entregues inicialmente ao Tribunal de Contas com os da republicação de 7 de maio de 2014 e os publicados em 26.05.2014, mostram que houve alterações significativas, a saber:

O Resultado Nominal, em 31.12.2013, foi informado pelo valor de R\$691.092.285,64 ao ser feito e republicado em 07.05.2014 foi modificado para R\$1.120.655.892,60 e posteriormente republicado novamente em 26.05.2014 com o valor de R\$1.324.368.310,52, a correção/alteração de foi de R\$633.276.024,88, isto é, a dívida líquida do Estado era maior do que aquela informada em 31 de dezembro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O Resultado Primário, em 31.12.2013, foi informado pelo valor de R\$ 192.585.567,09 ao ser refeito e republicado em 07.05.2013 foi alterado para R\$-382.064.880,23, ou seja, inverteu de positivo para negativo, implicando numa correção de R\$574.650.447,32.

O saldo total de restos a pagar foi outro que sofreu correção significativa, reduzindo de R\$146.853.145,42 para R\$35.577.002,88, implicando numa correção equivalente a R\$111.276.142,54.

Os demais itens como a RCL e a despesa empenhada total do Estado, apesar dos valores das alterações terem sido de R\$13 milhões e R\$15,9 milhões, as alterações não são expressivas se comparadas aos seus montantes.

Ao contrário do que afirma a defesa, as alterações sofridas no Resultado Primário e Nominal, informadas na republicação de 7 de maio de 2014 e 26 de maio de 2014, já são suficientes para demonstrar o comprometimento da fidedignidade dos relatórios. Todavia, o argumento de que as alterações foram qualitativas, não influenciaram os resultados, pode ter ocorrido nas alterações posteriores de 06/06, 15/08 e 08/09, evidenciando que a defesa procurou se socorrer de meia verdade.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 8 *Abertura de Créditos Adicionais Suplementares por excesso de arrecadação sem a devida disponibilidade financeira, no valor de R\$810.542.423,16. Descumprimento ao princípio da legalidade, em face da infração ao disposto no art. 165, V, da Constituição Federal; no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64; e no § 3º do art. 24, da Lei Estadual 2.799/2012, a prática denuncia patente violação ao princípio basilar da moralidade administrativa, razão pela qual consideramos irregular a abertura de créditos suplementares sem recursos disponíveis, no valor de R\$810.542.423,16.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Contrarrazões:

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

- a) O artigo 25 da LRF outorga a obrigação da abertura do orçamento, tanto em caso de convênio, quanto em caso de operação de crédito;
- b) A previsão legal outorga a obrigação da suplementação integral do recurso previsto. Independentemente da programação ser efetuada para 01 (um) ou mais exercícios;
- c) O Estado atua por obrigação legal e contratual. Os instrumentos contratuais outorgam ao ente a OBRIGAÇÃO de suplementar.

Análise das Contrarrazões:

A defesa cita como suporte o art. 25 da LRF que no tocante à dotação orçamentária trás a seguinte redação:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

- I - existência de dotação específica;*
- IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:*
- d) previsão orçamentária de contrapartida”*

Como se vê, não há qualquer referência à dotação orçamentária de operações de créditos e, sim, de transferências voluntárias (convênios). Portanto, dizer que o disposto no art. 25 abriga a suplementação integral do recurso de operação de crédito, independente de a programação ser efetuada para um ou mais exercícios, não é coerente e nem tem respaldo legal.

Por outro lado, as leis n.s 2.684/12 e 2851/12 que autorizaram a Poder Executivo a contratar operações de créditos, dispõem no artigo 5º, §2º, de ambas, o seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

“art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as alterações necessárias na Lei do Orçamento Anual (LOA) e na Lei do Plano Plurianual (PPA), para garantir a aplicação dos ajustes de que trata esta Lei.

(...)

§2º. Entende-se por alterações necessárias na LOA, a abertura de créditos na forma do inciso IV do §1º do art. 43 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, passando esta previsão a fazer parte das autorizações previstas nos próximos orçamentos anuais.”

Esses dispositivos permitem as alterações na lei do orçamento do ano em que as leis autorizativas de operações de crédito foram aprovadas, bem como nos exercícios seguintes. Assim, entendemos que estava outorgado ao Poder Executivo promover as alterações até a completa efetivação da execução das operações de créditos autorizadas por essas leis.

Apesar da flexibilidade permitida legalmente, abriu-se dotação orçamentária pelo valor total da operação de crédito, mesmo sabendo que não seria executada totalmente num único exercício financeiro.

Por outro lado, não consta nos contratos das operações de crédito⁶ realizadas qualquer cláusula condicionando o Estado a abrir créditos orçamentários no valor total da operação de crédito, e sim que os recursos desembolsados para o Beneficiário deverão ser utilizados exclusivamente para viabilizar a execução de despesas de capital constantes no Plano Plurianual (PPA) e das leis orçamentárias do Beneficiário, conforme cláusula primeira do contrato de financiamento n. 12.2.514.1.

Por isso, os argumentos da defesa são descabidos e a irregularidade, sob este aspecto, permanece.

Quanto à irregularidade sobre abertura de créditos por excesso de arrecadação que faz parte do achado em tela, a defesa não se pronunciou. Sendo que na primeira defesa ficou elidido as irregularidades dos créditos de excesso de arrecadação dos convênios e contratos de repasses.

⁶ Documento 11545/17, ID495306, fls. 225.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Essas mesmas irregularidades apontadas nas fontes 0203; 0205; 0229 e 3240 permaneceram, por isso, estamos reanalisando mais detalhadamente, conforme abaixo:

Unidade 18011 - Fundo Especial de Proteção Ambiental FEPRAM - Fonte de Recurso 0205- cota parte FUNRESPOM

Discriminação	Valor R\$ 1,00
a) Previsão da receita atualizada - 2013	7.559.060,00
b) Receita Arrecadada-2013	8.290.982,44
c) Excesso de Arrecadação – apurado no final de 2013 (c = b - a)	731.922,44
d) créditos abertos por excesso de arrecadação em 2013	1.210.000,00
e) Créditos abertos por conta de excesso de arrecadação acima do excesso verificado em 2013 (e = c - d)	(478.077,56)
f) Receita realizada na fonte 0205	8.290.982,44
g) Despesa empenhada no exercício na fonte 0205	8.580.406,31
h) Gastos superiores à receita - fonte 0205 (h= f – g)	(289.423,87)

Fonte: dados extraídos do NetDiver, acesso em 17/10/2017.

Extrai-se do demonstrativo acima que na comparação da receita prevista na fonte 0205 com a receita arrecadada, nessa fonte, o excesso de arrecadação efetivado foi de R\$731.922,44. Todavia, foram abertos créditos por conta de excesso de arrecadação da ordem de R\$1.210.000,00, esse montante ultrapassou o excesso verificado, em R\$478.077,56.

O fato de terem sido abertos créditos acima do excesso efetivado, pode não se caracterizar irregularidade se tais recursos não forem comprometidos por meio do empenho da despesa, que de acordo com o mandamento legal deve observar a realização da receita, pois a abertura desses créditos se baseia em projeções que podem não se realizar em sua inteireza.

No entanto, além de ter sido aberto créditos por excesso de arrecadação acima do excesso efetivado, constata-se que na comparação da receita arrecadada, na fonte 0205 com a despesa empenhada, nessa fonte, os gastos superaram a receita efetivada em R\$289.423,87. Esse é o valor correspondente aos gastos por conta de excesso de arrecadação sem a devida disponibilidade financeira, na fonte de recursos 0205. Por esse motivo, a irregularidade permanece.

Unidade 14020 – Depart. de Estr. de Rodagem e Transp. DER - Fonte de Recurso 0229 Cota parte CIDE

Discriminação	Valor R\$ 1,00
----------------------	-----------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

a) Previsão da receita atualizada - 2013	0
b) Receita Arrecadada-2013	869.165,98
c) Excesso de Arrecadação – apurado no final de 2013 (c = b - a)	869.165,98
d) créditos abertos por excesso de arrecadação em 2013	15.525.080,38
e) Créditos abertos por conta de excesso de arrecadação acima do excesso verificado em 2013 (e = c- d)	(14.655.914,40)
f) Receita realizada na fonte 0229	869.165,98
g) Despesa empenhada no exercício na fonte 0229	5.433.676,70
h) Gastos além da receita - fonte 0229	(4.564.510,72)

Fonte: dados extraídos do NetDiver, acesso em 17/10/2017.

Na comparação da receita prevista na fonte 0229 com a receita arrecadada, nessa fonte, o excesso de arrecadação efetivado foi de R\$869.165,98. Todavia, foram abertos créditos por conta de excesso de arrecadação da ordem de R\$15.525.080,38, esse montante ultrapassou o excesso verificado, em R\$14.655.914,40.

O fato de terem sido aberto crédito acima do excesso efetivado, pode não se caracterizar irregularidade se tais recursos não forem comprometidos, pois a abertura desses créditos se baseia em projeções que podem não se realizar em sua inteireza.

Todavia, foi aberto créditos por excesso de arrecadação acima do excesso efetivado, agravado pelo fato de na comparação da receita arrecadada, na fonte 0229, com a despesa empenhada, nessa fonte, os gastos superaram a receita efetivada em R\$4.564.510,72. Esse valor equivale aos gastos autorizados por abertura de créditos baseado em projeções que não se realizaram, isso confirma a permanência da irregularidade.

Com relação à fonte 3240-recursos diretamente arrecadados pelas entidades, há a participação de 13 unidades orçamentárias, a saber⁷:02011; 14020; 15020; 19013; 19021; 19022; 22011;

⁷ 02011-Fundo de Desenvolvimento do Tribunal de Contas; 14020-Departamento de Estradas de Rodagens e Transporte do Estado-DER; 15020-Departamento Estadual de Trânsito-DETRAN; 19013-Fundo de Investimento e Desenvolvimento Industrial de Rondônia; 19021-Instituto de Pesos e Medidas-IPEM; 19022-Junta Comercial do Estado de Rondônia; 22011-Fundo Previdenciário do Estado de Rondônia; 22012-Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON; 22020-Instituto de Prev. dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia; 24011-Fundo de Apoio à Cafeicultura de Rondônia; 24013-Fundo Estadual de Sanidade Animal; 24017-Fundo de Investimento e Apoio ao Pro-leite; 24023-Agencia de Defesa Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

22012; 22020; 24011; 24013; 24017; 24023; cuja apuração consolidada está demonstrada a seguir:

Fonte 3240-Recursos diretamente arrecadados pelas entidades

Discriminação	Valor R\$ 1,00
a) Previsão da receita atualizada - 2013	627.139.822,79
b) Receita Arrecadada-2013	607.012.701,90
c) Inexistência de Excesso de Arrecadação – apurado no final de 2013 (c = a - b)	(20.127.120,89)
d) créditos abertos por excesso de arrecadação em 2013	27.320.000,00
e) Créditos abertos por conta de excesso de arrecadação acima do excesso verificado em 2013 (e = c- d)	47.447.120,89
f) Receita realizada na fonte 3240	607.012.701,90
g) Despesa empenhada no exercício na fonte 3240	476.723.787,96
h) Superavit da receita - fonte 3240	130.288.913,94

Fonte: dados extraídos do NetDiver, acesso em 17/10/2017.

Na comparação da receita prevista na fonte 3240 com a receita arrecadada, nessa fonte, não houve excesso de arrecadação, pois a receita arrecadada efetivada foi inferior à receita prevista em R\$20.127.120,89. Todavia, foram abertos créditos por conta de excesso de arrecadação da ordem de R\$27.320.000,00.

O fato de terem sido aberto crédito por excesso de arrecadação sem sua respectiva efetivação, pode não se caracterizar irregularidade se tais recursos não forem comprometidos, pois a abertura desses créditos se baseiam em projeções que podem não se realizar.

No caso em análise, os créditos por excesso de arrecadação, na fonte 3240, não foram utilizados, pois na comparação da receita arrecadada com a despesa empenhada, a receita superou a despesa em R\$130.288.913,94. Portanto, nesta situação, entendemos que não houve irregularidade com relação aos créditos dessa fonte.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos do apontamento da irregularidade relativa à suplementação integral do recurso previsto nas operações de crédito, bem como, pela abertura de créditos por excesso de arrecadação nas fontes 0205 e 0229, assim, embora em menor extensão, a irregularidade consignada do achado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

na Definição de Responsabilidade permanece.

Achado n. 9 *Omissão por não ter realizado medidas para limitação de empenho para conter a despesa, para impedir que no encerramento do exercício ocorresse déficit orçamentário. O déficit orçamentário do Poder Executivo apurado no exercício de 2013 foi de R\$305.238.296,50, ferindo o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00 c/c art. 9º da LRF c/c art. 38 da Lei Estadual n. 2.799/12 (LDO), por não ter realizado medidas para limitação de empenho visando conter a despesa para impedir que no encerramento do exercício ocorresse o déficit orçamentário.*

Contrarrazões:

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

- a) Alega que em razão dos dados lançados na presente justificativa, não há que se falar em necessidade de limitação de empenho, visto que não houve deficit financeiro ou orçamentário.
- b) Alega ainda que o excelentíssimo Governador do Estado decretou em 18.07.2013 (decreto n. 18.225/13) normas e medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo Estadual, garantindo a manutenção do equilíbrio fiscal e financeiro, comprovando que o Estado atuou na redução de despesas.

Análise das Contrarrazões:

- a) No que tange a ausência de deficit financeiro e orçamentário, segundo os esclarecimentos do responsável, não haveria necessidade de limitar empenhos.

Os esclarecimentos não são suficientes para a elisão da situação encontrada, visto que a parametrização para limitação de empenho são os resultados fiscais, resultado primário e nominal especificamente, conforme art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se verificado, ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 2.799, de 18.07.2012, no art. 38, determina que caso seja necessária a limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas fiscais previstas nos anexos, esta será feita de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de “outras despesas correntes”, “investimentos” e “inversões financeiras” de cada Poder, do Ministério Público do Estado, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado.

Logo, os esclarecimentos trazidos aos autos não foram suficientes para elisão da situação encontrada.

- b) Quanto as medidas implementadas através do Decreto n. 18.225/13, verifica-se que tem como finalidade de normatizar e conter no âmbito do Poder Executivo Estadual redução de dispêndios.

No entanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 2.799/12, determina que caso seja necessária a limitação de empenho, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes, ao Ministério Público do Estado, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do Estado o montante que caberá a cada um tornar indisponível para empenho e movimentação financeira, e o Chefe de cada Poder e Órgão, com base na comunicação, publicará ato estabelecendo os montantes que cada Órgão do respectivo Poder e terá como limite de movimentação e empenho.

Assim sendo, o Decreto n. 18.225/13 não se enquadra como medida de limitação de empenho, conforme preceitua a Lei de Diretrizes Orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

No que tange ao valor do déficit orçamentário de R\$305.238.296,50 não foi apresentado esclarecimentos, porém, faz-se necessário que este Corpo Técnico Especializado realize ajustes no déficit evidenciado, considerando o procedimento adotado pelo conselheiro revisor no âmbito do processo n. 1826/13 (Contas de Governo, exercício 2012).

Tabela - Resultado Orçamentário ajustado - R\$

Discriminação	2016
1. Resultado Orçamentário (1-2)	-305.238.296,50
2. Superavit Financeiro do Exercício Anterior	84.100.358,72 ⁸
3. Resultado Orçamentário (1-2)	-221.137.937,78

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Destarte, como as metas fiscais⁹ não foram alcançadas e não houve por parte da Administração a realização da necessária e obrigatória limitação de empenho e movimentação financeira, em caso de possibilidade de não ser alcançada a meta fiscal fixada na lei de diretrizes orçamentárias, conforme art. 9º, da LRF, e art. 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a situação encontrada permanece.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 10 Insuficiência financeira no valor de R\$216.887.941,72 para cobertura de obrigações que não necessitam de autorização legislativa.

Contrarrazões:

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

⁸ Acórdão, ID471251, fl. 15.

⁹ Deficit Primário de R\$131.831.664,56 e Deficit Nominal de R\$1.324.368.340,52.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- a) Alega o responsável primeiramente, que houve um equívoco na apresentação do item passivo financeiro, no Balanço Patrimonial publicado pelo requerente, medida pela qual faz-se necessário apresentá-lo adequadamente.

Expõe, que o Balanço e o relatório publicado e enviado, deixou de evidenciar a totalidade do ativo financeiro, de acordo com a metodologia gravada no Manual de Contabilidade Pública aplicada ao Setor Público – MCASP 3ª Edição.

Afirma, ainda, que a SGCE incidiu no mesmo equívoco e que aparentemente, era sabido desta SGCE os itens que deveriam integrar o ativo financeiro.

Aduz que a correta leitura do resultado financeiro do Estado, consolidado, necessita ser apurado conforme quadro abaixo:

Descrição	Valor
Ativo Circulante	2.449.80.177
(-) Créditos de Curto Prazo	-6.891.823
(-) Empréstimos Concedidos	0
(-) Estoques	-511.533.023
Subtotal 1 – Ativo Financeiro	1.931.425.331
Passivo Circulante	608.013.015
(-) Passivos com atributo P (não financeiro)	-172.418.068
(+) restos a pagar não processados do exercício	578.361.784
Subtotal 2 – Passivo Financeiro	1.013.956.730
Resultado Financeiro do Estado (Subtotal 1 – Subtotal 2)	917.468.601

- b) Alega o responsável que conforme quadro arrolado abaixo, o Poder Executivo obteve **Resultado Financeiro superavitário de R\$145.493.813**, todos os pontos evidenciados serão pormenorizados logo a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Descrição	Valor
Caixa e Equivalente de Caixa	387.396.759
(+) Demais Itens do Ativo Circulante que compõem o Ativo Financeiro juntamente com Caixa e Equivalente de Caixa ❶	102.957.764
(+) Disponibilidades com os Demais Poderes, Órgãos Autônomos e Adm. Indireta ainda não transferidos para a conta única ❷	55.123.265
(+) Repasses a maior que o arrecadado para Poderes, Órgãos Autônomos e Adm. Indireta ainda não transferidos para a Conta Única ❸	59.393.408
Subtotal 1 – Ativo Financeiro Ajustado	604.871.196
Passivo Financeiro Inicial – Poder Executivo	-650.751.603
(-) Empenhos de 2013 não liquidados que foram cancelados ou anulados no exercício seguinte pela não efetivação da despesa ❹	46.466.902
(-) Despesas de Exercícios Anteriores – Gestão Anterior ❺	2.757.161
(-) Restos a Pagar de Operações de Crédito com recursos resguardados com as instituições financeiras ❻	130.540.565
(-) Restos a Pagar de Convênio com recursos resguardados com os entes concedentes ❼	11.609.591
Subtotal 2 – Passivo Financeiro Ajustado	-459.377.384
Resultado Financeiro Ajustado (Subtotal 1 + Subtotal 2)	145.493.813

❶. Afirma o defendente que o valor de R\$102.957.764 (demais créditos e valores a curto prazo) compõem o ativo financeiro juntamente com o Caixa e Equivalente de Caixa, em razão da característica.

❷. Alega o responsável, que conforme dados evidenciados no demonstrativo de valores restituíveis, o valor total contabilizado em 31.12.2013 perfaz a monta de R\$195.738.703,81, dos quais R\$74.790.265,31, referem-se ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores, valores estes pertencentes ao Estado, de acordo com o art. 154 da carta magna.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Do valor apurado atinente ao IRRF dos servidores, R\$55.123.265,43, ingressaram extraorçamentariamente nas unidades da administração indireta e Poderes. Afirma, ainda, que esses valores têm características financeiras, e que são direitos em favor do Poder Executivo que estavam temporariamente nos caixas dos demais Poderes, Órgãos Autônomos e Administração Indireta em 31.12.2013.

3. Garante, ainda, que considerando os índices de repartição do orçamento dos Poderes e a frustração da arrecadação, o Poder Executivo teve reduzida a sua capacidade financeira.

Declara que, caso fosse calculado os repasses com base nos percentuais de repartição estabelecidos inicialmente na Lei Orçamentária Anual, tendo como base de cálculo a fonte 0100, a frustração de receita ocorrida no exercício de 2013, poderia ser suportada de forma proporcional.

Expõe, o responsável, que em razão do repasse de R\$59.000.000,00 a mais aos Poderes e Órgãos Autônomos, do montante arrecadado, o Poder Executivo teve sua capacidade financeira mitigada.

Para evidenciar a afirmação do item, o responsável carregou aos autos tabela 26¹⁰, demonstrando a sobra de caixa nos demais Poderes da Fonte 0100, que totalizou R\$146.063.048,57.

4. No que tange ao cancelamento de restos a pagar não processado ocorrido no exercício de 2014, no valor de R\$44.466.902,28, o responsável afirma que os valores em tela foram indevidamente inscritos em restos a pagar.

¹⁰ Documento n. 11545/17 (ID495306).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Alega, ainda, que conforme orientação do MCASP, válido para o exercício de 2011, determina o restabelecimento de saldo de disponibilidade oriundo do cancelamento de restos a pagar processados.

5. Quanto ao valor de R\$2.757.161, alega o responsável que na gestão de 2013, a gestão do requerente assumiu obrigações contraídas do Gestor Anterior.

6. Expõe, o justificante, que o valor de R\$130.540.565 gravado na dívida fluante do Poder Executivo ingressou em exercício diverso ao da emissão do empenho.

7. Alega o defendente que concernente a fonte de convênios, o Poder Executivo arrecadou o montante de R\$37.428.470,61, dos quais foram utilizados para pagamento de despesa orçamentária o valor de R\$14.288.894,01, restando um saldo disponível para cobertura de restos a pagar de R\$23.139.576,60.

No entanto, ao final de 2013, o montante de restos a pagar inscritos era de R\$34.749.167,30, portanto, foram inscritos R\$11.609.590,70¹¹, cujo financeiro encontrava-se na posse do ente concedente.

c) Quanto a análise consolidada das contas do Estado, o responsável alega que a SGCE, ao apurar o resultado financeiro, o faz separando os valores de disponibilidade financeira e dívida fluante do Poder Executivo com ausência de justificativa, tal procedimento também é adotado nas contas de 2011 e 2012.

Alega que certamente o procedimento foi pautado nas mesmas premissas: "exigência estampada no parágrafo único do Artigo 8º c/c artigo 50, incisos I e III, da LRF", o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

mesmo traz aos autos entendimento do Ministério Público de Contas do Tocantins acerca da Matéria “

"uma vez aprovada a LOA, cumpre ao Poder Executivo, no prazo de 30 dias após a sua publicação, estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, resguardando a exclusividade de sua aplicação ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso"

Dispõe sobre cronograma da programação financeira mensal, em nada referendando ou afirmando que a análise do resultado financeiro deve ser exclusiva do Poder Executivo.

O responsável ainda apresenta aos autos entendimento acerca do art. 50 da LRF e sobre a ADI n. 2.238 que versa acerca dos artigos 56 e 57 da LRF, e também jurisprudência de Tribunais Superiores, assim como, estudo sobre a conduta dos Tribunais de Contas de outros estados no que pertence à análise consolidada ou apartada do resultado financeiro.

Ao final solicita o requerente que seja considerada a situação financeira consolidada, concluindo pela inexistência de deficit financeiro.

Análise das Contrarrazões:

- a) Quanto alegação da defesa de existência equívoco na apresentação do item, passivo financeiro, no Balanço Patrimonial publicado pelo requerente, verifica-se a argumentação da defesa se desenvolve a partir da contestação dos resultados evidenciados por meio da prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado, o que significa dizer que os demonstrativos apresentados não representam adequadamente a posição financeira do Estado em 31 de dezembro de 2013, prejudicando a sua finalidade que é de servir a tomada de Decisão e a adequada posição em 31.12.2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

No que tange ao conhecimento dos componentes do ativo financeiro pelo Corpo Técnico desta Corte, o responsável tenta atribuir a responsabilidade sobre distorções nos resultados apresentados ao Corpo Técnico do Tribunal. Cumpre recordar que é de responsabilidade da administração, com supervisão dos responsáveis pela governança, assegurar que as operações da entidade sejam conduzidas em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. A administração é responsável pela elaboração da prestação de contas, composta pelo Balanço Geral do Estado e demais demonstrativos, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável e pelos controles internos que a administração determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Do auditor, é esperado que obtenha segurança razoável de que as demonstrações contábeis como um todo estão livres de distorção relevante, decorrentes de inobservância de leis ou regulamentos. No entanto, o auditor não é responsável pela não conformidade ou pela sua prevenção e não se pode esperar, que em auditorias financeiras, se detectem todas as violações a leis e regulamentos eventualmente praticadas.

Compete ao Tribunal de acordo 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 § 1º, do art. 49, do Regimento Interno do Tribunal emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, manifestando-se quanto à adequação dos resultados apresentados e a posição patrimonial, financeira e orçamentária demonstrados nos Balanços Gerais e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

Ressalte-se que a análise das contas de governo referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2013 foi realizada com base no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

que permitem avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo.

Concernente ao resultado financeiro do Estado apresentado pelo responsável em R\$ 917.468.601, positivo, contrasta com o *déficit* de R\$80.278.123,85 evidenciado por meio de demonstrativo que compõe a Prestação de Contas (fls. 592).

O suposto superávit apresentado pela defesa, deve-se ao fato de que os defendentes terem considerado como ativo financeiro o montante de R\$871.499.994,96 inscritos na conta “investimentos e aplicações temporárias” e também o valor de R\$ 126.246.730,13, referente à conta “Demais créditos e valores a curto prazo”, ambos foram expurgados pelo Corpo Técnico por não se enquadrar no conceito de Ativo Financeiro estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/64.

O primeiro por ser recursos vinculados constitucionalmente, pertencente aos Fundos Previdenciários do Estado, e como tal só pode ser utilizado para pagamentos dos benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas do Estado, jamais para pagamentos a fornecedores e de outras despesas do Estado.

O segundo, por se tratar de créditos sem liquidez, pois consultando-se o SIAFEM, balancete de dezembro/2013, o saldo consolidado da conta “Demais créditos e valores a curto prazo” é de R\$ 126.246.730,13, sendo que 75% desse montante estão representados por Diárias e Adiantamentos Concedidos (14%) e por Danos ao Patrimônio (61%), sendo que do montante acima, R\$102.957.764,00 pertencem ao Poder Executivo. Mas, é sabido que os créditos representados por diárias e adiantamentos concedidos a servidores não se reverterão em disponibilidade, pois são valores que estão pendentes de prestação de contas e à medida que as prestações de contas são apresentadas pelos servidores, esses créditos são baixados sem que haja ingresso de financeiro, portanto, sua conversão em disponibilidades são raras exceções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

E, os créditos por dano ao patrimônio, no setor público, são valores que normalmente não se convertem em disponibilidades facilmente.

Verifica-se que a defesa busca manipular a apresentação do resultado financeiro, divergente do apresentado na prestação de contas, alegando erro técnico e induzindo o Tribunal a considerar recursos que não se enquadram no conceito definido no art. 105, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/64.

Desse modo, percebe-se que a defesa buscar criar procedimento extraordinário na apreciação das contas de governo, sem a demonstração de que os recursos que não foram classificados como ativo financeiro de fato representam recursos realizáveis.

Feito essas reparações o *déficit* financeiro do Estado é de R\$ 80.278.123,85, exatamente o apresentado na Prestação de Contas (fls. 592). Portanto, a tentativa de reverter o *déficit* em superávit, nessa linha de argumentação, não se sustenta, principalmente, por incluir recursos previdenciários que não podem ser utilizados nos pagamentos das despesas de custeio do Estado.

Apesar de o Resultado Financeiro Consolidado, apurado em 31.12.2013, ser de R\$ 80.278.123,85, sobrevieram fatos no exercício seguinte, discutidos e evidenciados que, embora não tenham o condão de alterar o déficit financeiro de 31.12.2013, contribuíram para amenizá-lo em R\$46.466.902,28, com isto, poderia ser conjeturado como um déficit de R\$33.811.221,57.

As anulações de restos a pagar não processados de 2013, em 2014, sobrevieram ao fechamento do Balanço Geral do Estado mostrando que o déficit de R\$ 80.278.123,85, poderia ter sido de R\$ 33.811.221,57, em 31/12. Todavia, esse déficit não poria em risco as finanças do Estado, caso tivesse ficado evidenciado que os restos a pagar no montante de R\$130.540.565,20 estariam garantidos por receitas de operações de créditos, todavia, os levantamentos mostram realização de despesas, na fonte 3215-operações de crédito,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

cada vez maiores que as receitas da mesma fonte. Por isso, não há guarida para o acatamento dos argumentos do defendente.

- b) No que tange ao **Resultado Financeiro superavitário de R\$145.493.813**, verifica-se após análise dos pontos pelo Corpo Técnico desta Corte, o valor do resultado financeiro após os devidos ajustes é de **R\$216.887.941,72**, todos os pontos evidenciados serão pormenorizados logo a seguir:

Descrição	Valor	Valor
	Apresentado	Ajustado
Caixa e Equivalente de Caixa	387.396.759	387.396.759
(+) Demais Itens do Ativo Circulante que compõem o Ativo Financeiro juntamente com Caixa e Equivalente de Caixa 1	102.957.764	0,00
(+) Disponibilidades com os Demais Poderes, Órgãos Autônomos e Adm. Indireta ainda não transferidos para a conta única 2	55.123.265	0,00
(+) Repasses a maior que o arrecadado para Poderes, Órgãos Autônomos e Adm. Indireta ainda não transferidos para a Conta Única 3	59.393.408	0,00
Subtotal 1 – Ativo Financeiro Ajustado	604.871.196	387.396.759,00
Passivo Financeiro Inicial – Poder Executivo	-650.751.603	-650.751.603
(-) Empenhos de 2013 não liquidados que foram cancelados ou anulados no exercício seguinte pela não efetivação da despesa 4	46.466.902	46.466.902
(-) Despesas de Exercícios Anteriores – Gestão Anterior 5	2.757.161	0,00
(-) Restos a Pagar de Operações de Crédito com recursos resguardados com as instituições financeiras 6	130.540.565	0,00
(-) Restos a Pagar de Convênio com recursos resguardados com os entes concedentes 7	11.609.591	0,00
Subtotal 2 – Passivo Financeiro Ajustado	-459.377.384	-604.284.701
Resultado Financeiro Ajustado (Subtotal 1 + Subtotal 2)	145.493.813	-216.887.942

1. Afirma o defendente que o valor de R\$102.957.764 (demais créditos e valores a curto prazo) compõem o ativo financeiro, em razão da característica juntamente com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Caixa e Equivalente de Caixa, quanto ao item sob análise, o tema já foi abordado na análise do item a, portanto, os esclarecimentos não foram suficientes para afastar a situação encontrada.

②. No que tange ao valor de R\$55.123.265,43, oriundo de direito referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF dos servidores, que estavam temporariamente no caixa dos demais poderes, constata-se que não há como prosperar o esclarecimento trazido aos autos pelo responsável.

Primeiramente, cabe observar que o montante requerido do IRRF não estava contabilizado no Caixa do Poder Executivo, assim não podendo ser utilizado para cobertura de obrigações, uma vez que desse valor apenas R\$16.430.684,09 ingressaram no exercício de 2014 nos cofres do Poder Executivo, logo, caso a Administração tivesse contraído obrigações levando em consideração esses recursos, estaria deficitária no valor de R\$38.692.684,09.

Ressalta-se que em pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estado e Municípios – SIAFEM, verificou-se que dos valores reclamados, 57,43%¹² foram realizados ajustes (baixa no sistema contábil), conforme determinação da Lei n. 2752 de 2305.12, combinada com a Lei 3.489, de 23.12.14, sem a entrada de numerário nos cofres do Poder Executivo.

Segue quadro abaixo ilustrando a entrada de recursos do IRRF arrecadados em 2013 e repassados em 2014.

UG	Saldo IRRF 2013	Valor Repassado em 2014	Ajuste Contábil
110031	R\$ 11.429,53	0,00	0,00

¹² Valor R\$31.654.864,16 oriundo de IRRF da Assembleia Legislativa, 2014NL06672.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

140020	R\$ 392.601,56	0,00	0,00
150020	R\$ 246.684,92	R\$246.684,92	0,00
170032	R\$ 529,61	0,00	0,00
240023	R\$ 10,01	0,00	0,00
220011	R\$ 19.663.499,27	14.292.262,53	0,00
220020	R\$ 249.355,43	0,00	0,00
10001	R\$ 32.667.418,46	0,00	R\$31.654.864,16
20001	R\$ 1.984,80	1.984,80	0,00
290001	R\$ 1.889.751,84	1.889.751,84	0,00
Total	R\$55.123.265,43 (a)	16.430.684,09 (b)	31.654.864,16 (c)
Resultado (d) = (b)-(a)	-R\$38.692.581,34		

Portanto, como 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, constata-se que os argumentos trazidos aos autos não prosperam.

3. Quanto ao repasse aos Poderes e Órgãos Autônomos superior a arrecadação no período, e que em razão da frustração da receita e dos repasses financeiros, verifica-se que os argumentos não prosperam, visto que à época, a metodologia de repartição das receitas, na fonte 0100, não considerava a arrecadação do período, situação corrigida com a implantação da nova metodologia de repasses duodecimais estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 3.644, de 23.10.2015.

Ressalta-se, que os valores concernentes ao superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial dos Poderes e Órgãos Autônomos, historicamente, não retornam a Conta Única, e de fato não retornaram, situação suficiente para que o Poder Executivo não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

reconheça esse valores como ativo financeiro, que deve compreender apenas créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária.

4. No que tange ao cancelamento de restos a pagar não processado ocorrido no exercício de 2014, no valor de R\$44.466.902,28, 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 2013 não reflete adequadamente a posição orçamentária e patrimonial do Estado em 31.12.2013, conseqüentemente prejudica a análise do resultado financeiro relativo ao exercício encerrado por meio dos demonstrativos constante nos autos da presente prestação de contas.

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.

Desse modo, considerando o 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), este Corpo Técnico expurgou apenas os Restos a Pagar cancelados no exercício de 2014, no montante de R\$46.466.902,00.

Cumpra 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

5. Quanto ao valor de R\$2.757.161, alega o responsável que na gestão de 2013, a gestão do requerente assumiu obrigações contraídas do Gestor anterior, no entanto, conforme apreciação das contas de 2010 (Processo n.1984/11) por esse Tribunal de Contas, a administração deixou saldo de caixa para cobertura de obrigações ao final do exercício.

6. Sobre os Restos a pagar de R\$130.540.565,20 que estariam garantidos pela operação de crédito, temos o seguinte cenário:

Em 2013, a receita de operação de crédito totalizou R\$347.328.094,06 (anexo 10 lei 4320/64 fls. 577v), enquanto que a despesa na fonte 3215-operação de créditos totalizou R\$ 416.715.930,82 (fls. 3336).

Em 2014, as operações de créditos realizadas totalizaram somente R\$62.379.901,51, conforme anexo 10 da lei 4320/64 (fls. 3340), ao passo que as despesas empenhadas por conta da fonte 3215-operações de crédito somaram R\$192.025.253,55 (fls. 3337).

No exercício de 2015, a receita de operação de crédito foi de R\$32.855.036,76, ao passo que foi empenhado na fonte 3215-operações de crédito foi R\$168.088.626,38 (fls. 3338 e 3341).

Em 2016, a receita de operação de crédito, até 14 de dezembro, foi de R\$ 116.693.664,17, e a despesa empenhada na fonte 3215-operações de crédito de R\$ 94.268.767,89 (3342 e 3339).

Assim, tanto no exercício de 2013, como nos seguintes (2014 a 2016) as receitas de operações de créditos foram inferiores às despesas empenhadas, no período as receitas somaram R\$559.256.696,50 e as despesas R\$871.098.578,64, portanto, as evidências apontam que os Restos a Pagar no valor de R\$130.540.565,20, inscritos em 2013, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

estão garantidos por receitas de operações de créditos. Por isso, entendemos que não deve ser considerado como um atenuante do resultado financeiro deficitário de 2013.

Ressalta-se que foi carreado aos autos pelo defendente, cópia dos contratos de financiamento junto ao BNDES n. 20/00012-x (Prodesin e Proinvest) no valor de R\$ 438.921.139,00, e n. 12.2.0514.1 (PIDISE) no valor de R\$450.843.366, assim como o contrato de empréstimo (Profisco), junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento no valor de US\$6.923.000,00, no entanto, não foi apresentado controle concernente ao valor das despesas empenhadas oriundas das Operações de Crédito que estejam garantidas pelas instituições que firmaram contratos com o Estado de Rondônia.

7. No que tange aos restos a pagar referentes aos convênios não repassados, no valor de R\$11.609.590,70, a defesa não comprovou os repasses no exercício seguinte, portanto, não aceita a argumentação, assim, não será deduzido do déficit existente.

c) Quanto a análise consolidada das contas do Estado, a apuração do equilíbrio orçamentário e do equilíbrio financeiro do Governo do Estado não apresenta maiores dificuldades a uma análise consolidada, pois os Balanços Gerais do Estado exibem a situação macro do Estado.

Atualmente, há evidências que a jurisprudência desta Corte de Contas tem se demonstrado propensa a considerar o déficit financeiro como uma irregularidade que enseja Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo.

Contudo, quando se pretende verificar o equilíbrio somente do Poder Executivo, as Prestações de Contas do Governo Estadual não descem a esses níveis de detalhes, pois não se fazem acompanhar da documentação necessária a uma análise exclusiva do Poder Executivo, uma vez que a Instrução Normativa nº 13/TCER-2004 e o Regimento Interno desta Corte exigem apenas os Balanços Gerais do Estado, não contemplando qualquer segregação relativa às contas do Poder Executivo, mesmo assim, o controle externo tem sido demandado a elaborar o equilíbrio financeiro do Poder Executivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Estadual, conforme jurisprudência desta Corte mencionada pelo Ministério Público de Contas no Processo 1826/13-Prestação de Contas do Governo do Estado, 2012 (fls. 33/34).

A jurisprudência mencionada pelo MPC toma por base 6 (seis) Pareceres Prévios desfavoráveis à aprovação das Contas, por deficit financeiro, dos Municípios de Alta Floresta D'Oeste, Buritis, Campo Novo de Rondônia, Cerejeiras, Chupinguaia e Governador Jorge Teixeira.

A apuração do equilíbrio financeiro praticada pelo Corpo Técnico baseia-se no princípio da prudência, resultante da comparação entre o saldo de caixa e o passivo financeiro de cada unidade do Poder Executivo, cujo somatório reflete a segregação do equilíbrio financeiro do Poder Executivo. Nessa verificação constata-se que algumas unidades contribuíram para o déficit financeiro do Poder Executivo, outras, não.

Contudo, se o somatório do resultado financeiro de cada unidade é positivo, apesar de algumas unidades orçamentárias apresentarem resultado financeiro negativo, nem estas, nem o Poder Executivo serão penalizados. Mas, caso o somatório se demonstrar negativo, independente da identificação das unidades que contribuíram para o déficit financeiro, de acordo com a jurisprudência acima citada, será responsabilizado do Governador.

Entendemos que em uma análise com um olhar mais voltado para a LRF, a tendência é ressaltar o equilíbrio financeiro repartindo as responsabilidades de cada Poder e Órgão, daí a tendência de se segregar as Contas do Poder Executivo das Contas Consolidada do Governo do Estado, mas por outro lado, como a apuração é feita unidade a unidade do Poder Executivo, verifica-se que umas contribuem para o déficit financeiro, outras não.

Cabe registrar que o resultado financeiro apurado demonstra a ausência de requisitos mínimos para a atuação de uma gestão fiscal responsável como preconizado pela LRF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Conforme exposto, este Corpo Técnico apurou a disponibilidade financeira do Poder Executivo, responsabilizando o Governador do Estado por desequilíbrio financeiro do Poder Executivo, em razão da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas a concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA)

A crise financeira vivida pelo Estado no exercício de 2013, demonstrada por este Corpo Técnico através do resultado financeiro sob análise e no não alcance das metas fiscais estabelecidas na LDO, refletiram na ausência dos repasses previdenciários concernentes ao empregador e ao servidor, no montante de R\$48.579.299,26, corroborado pela informação¹³ trazidas aos autos pelo Ex-Presidente do Instituto de Previdência do Estado de Rondônia, Walter Silvano Gonçalves Oliveira.

Assim como a transferência de recursos vinculados a conta única do Poder Executivo, oriundos de taxas (DETRAN e JUCER) e fundos (FIDER e FESA), no valor de R\$28.847.443,64 para fazer frente as despesas de custeio. Portanto, o déficit financeiro do Poder Executivo apurado no exercício de 2013, poderia ter sido maior, caso não fosse considerado nas disponibilidades as transferências financeiras recebidas de fontes vinculadas (taxas, fundos e contribuição previdenciária), conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Valor R\$
Insuficiência Financeira com a utilização dos recursos vinculados (a)	216.887.941,72
Contribuições não repassadas (b)	48.579.299,26
Recursos vinculados (Taxas e Fundos) (c)	28.847.443,64
Insuficiência Financeira Total (d) = (a) + (b) + (c)	294.314.684,62

¹³ Documento n. 7062/15, Fls. 1460/1464.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado .

Achado n. 11 Transferência de recursos vinculados ao Poder Executivo para dispêndio com objeto diverso no valor de R\$28.847.443,64.

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

- d) Alega o responsável que ao final do exame da análise da Defesa pela SGCE, terminou pela opinião da permanência do achado, pela não devolução, por parte do Executivo Estadual, de recursos de Fundos Estaduais no montante de R\$1.500.000,00 ao FIDER.
- e) Expõe, ainda, que os Mandados de Segurança noticiados pela defesa não tratam exclusivamente de recursos do DETRAN. Os autos do Mandado de Segurança n. 0803640.33.2016.8.22.0000 sustenta a legalidade da transferência de recursos do FIDER.

Afirma ainda, que nos autos em tela, o Sr. Relator deferiu a medida liminar suspendendo a Decisão desta Corte de Contas.

Postula, com fundamento na decisão do Desembargador Gilberto Barbosa, que suspendeu a Decisão desta Corte de Contas, não existir mais pendência de devolução de R\$1.500.000,00 ao FIDER.
- f) Alerta o responsável que a Lei ora analisada não teve seu conteúdo ou forma questionados constitucionalmente ante o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ou diante o Supremo Tribunal Federal.
- g) Aduz que ao executar norma vigente, não há como imputar punição, sob pena de subversão integral do ordenamento jurídico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- h) Registra ao final que a Decisão Monocrática nº DM-GCVCS-00107/16 é posterior ao exercício ora analisado, razão suficiente para que não aplique posicionamento em fatos geradores ocorridos anteriormente a Decisão em tela.

Análise das Contrarrazões:

- a) Quanto ao fato concernente a decisão do Desembargador Gilberto Barbosa, nos autos referentes ao Mandado de Segurança n. 0803640.33.2016.8.22.0000, que suspendeu a Decisão desta Corte de Contas, esse Corpo Técnico em consulta processual junto ao sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, verificou que a decisão foi desconstruída por decisão do acórdão publicado no DJe n. 141, de 2/8/2017, e consubstanciou-se nos seguintes termos: "AGRAVO PROVIDO PARA DESCONSTITUIR A LIMINAR CONCEDIDA NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, COM OS ACRÉSCIMOS DOS VOTOS DOS DESEMBARGADORES GILBERTO BARBOSA BATISTA DOS SANTOS E ROOSEVELT QUEIROZ COSTA (QUE APRESENTOU DECLARAÇÃO DE VOTO), POR UNANIMIDADE".

Ressalta-se, que o Responsável foi notificado (ofício n.637/2017-T.Pleno) da presente Decisão no dia 09.08.2017, conforme documento juntado aos autos do processo de número 0803640-33.2016.8.22.0000 em 10.08.2017 às 11:09:28, data esta, anterior a da apresentação da justificativa (documento 11545/17) protocolada nessa Corte de Contas em 11.09.2017.

Fundamentado na Decisão exarada pelo pleno do Tribunal de Justiça, desconstruindo a liminar concedida, opinamos pelo não afastamento do ponto sob análise, em razão da verdade real.

- b) Quanto ao apontamento que a Lei ora analisada não teve seu conteúdo ou forma questionados constitucionalmente ante o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ou diante o Supremo Tribunal Federal, constata-se que o fato da não arguição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

constitucionalidade não afasta a situação encontrada, visto que o evento se encontra em discordância com os preceitos legais que regem a matéria.

- c) Quanto à possível imputação de punição ao responsável, esclarecemos que as contas prestadas pelo Governador do Estado são de natureza institucional, portanto, não há no âmbito deste processo a finalidade de avaliar conduta.

As não conformidades constatadas e citadas no exame das contas devem ser investigadas nesse tribunal, para fins de responsabilização pessoal, em processos específicos (Prestação de Contas de Gestão, Tomada de Contas Especial, Representação e etc.) em que são chamados os responsáveis a se manifestarem.

A prestação de contas não está prevista como dever/obrigação do Governador do Estado, contudo como uma competência privativa gravada na Constituição Estadual, como se a Constituição almejasse apartar a possibilidade dessa competência ser desempenhada por diferente autoridade ou implicitamente admitisse que as contas do exercício anterior pudessem ser prestadas ou levantadas de outra forma.

Não está o Governador do Estado sob julgamento de natureza pessoal, passível de receber qualquer imputação jurídica.

Portanto, fundamentado no exposto, asseguramos que o processo em tela não tem a finalidade de punir o responsável.

- d) Quanto ao momento do fato gerador da não conformidade em comparação com posterior Decisão Monocrática nº DM-GCVCS-00107, esclarecemos que, não cabe a este corpo técnico avaliar ou sopesar os fatores que ensejaram ou não a situação encontrada.

Este corpo técnico registra o achado podendo ser afastado ou não, conforme explicações trazidas aos autos pelo responsável, assim, o fato da Decisão Monocrática ter sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

exarada após o exercício, não modifica o evento das transferências de recursos vinculados ao Poder Executivo para dispêndio com objeto diverso, por estar em desconformidade com a legislação correlata.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas, não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

Achado n. 12 Insuficiência de Repasses para saldar as obrigações concernentes a precatórios.

Contrarrazões:

Em síntese, as alegações apresentadas pela defesa foram as mesmas apresentadas através do documento 14.294/16

- a) Alega o defendente que o controle do sistema de precatórios é matéria estranha a competência desta Corte, e sim do Poder Judiciário.

Alega ainda que qualquer decisão relacionada aos precatórios caberá tão somente a Presidência do Tribunal de Justiça, não a outros órgãos ou pessoas.

- b) O responsável se manifesta afirmando que a discussão no presente processo são as contas de Governo, exercício 2013, e o Pedido de Providência N. 007812.90.2012.8.22.0000 do Poder Judiciário estadual se refere a questão levantada no ano de 2012.
- c) Informa ainda que de fato, em acordo com o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia o repasse de 1,5% da RCL foi feito parceladamente tendo ocorrido à devida quitação, conforme comprova a declaração supra, é dizer, não existiu pendência do repasse devido e consignado no exercício de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- d) Alega ainda que, o Estado, durante o exercício de 2013, honrou com parcelamento de pagamentos de precatórios devidos de gestão anterior, referentes ao exercício de 2010.

Análise das Contrarrazões:

- a) Quanto a competência para fiscalizar os repasses do Poder Executivo para o Tribunal de Justiça com a finalidade de quitação das obrigações oriundas de Precatórios, verifica-se que não há como prosperar, em razão da competência expressa desta Corte de Contas na Constituição Federal, art. 71.

Caso tal argumento prospere, todos os atos emanados no Processo n. 4167/2015 que trata de feito originado do ofício n. 1125/2015 – Prec de 07.08.2015 1, remetido à Corte pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJ/RO, para conhecimento e adoção de medidas quanto ao Pedido de Providências instaurado por aquele Tribunal em face do Poder Executivo do Estado de Rondônia (Proc. n. 005257-95.2015.8.22.000) seria nulo, logo, o esclarecimento do responsável não é suficiente para afastar a situação encontrada.

- b) No que tange ao pedido de providência N. 007812.90.2012.8.22.0000 do Poder Judiciário estadual, este se refere aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, portanto, o esclarecimento do responsável não é suficiente para afastar a situação encontrada.
- c) Quanto ao repasse de forma parcelada dos valores concernentes ao pagamento de obrigações oriundas de Precatórios e sua quitação fora do exercício de competência, temos que os repasses tardios apenas amenizam a situação encontrada, mas não a elidem, pelo fato que a análise se prende aos fatos ocorridos até 31.12.2013, deste modo, os esclarecimentos não são suficientes para afastar o achado.
- d) Quanto a alegação que, durante o exercício de 2013, houve pagamento de parcelamento de repasses devidos de gestão anterior, referentes ao exercício de 2010, verifica-se que tal fato não afasta a obrigatoriedade do repasse conforme determinação constitucional, assim, os esclarecimentos não são suficientes para afastar o achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Baseado no exposto, este Corpo Técnico opina pela permanência do achado, insuficiência de repasses para saldar as obrigações concernentes aos Precatórios, no valor de R\$41.310.686,18.

Conclusão:

Diante do exposto, entende-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

5. Conclusão

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.

O Parecer Prévio deve ser consoante com as verificações dos atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, bem como, com as verificações determinadas pelas normas obrigatórias, principalmente, a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu normas para garantir o equilíbrio das contas públicas.

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 Conta que em situações análogas tem sinalizado que a execução orçamentária 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 pelo não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

atingimento da meta de resultado nominal e primário estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias n. 2.799/12, assim como a não limitação de empenho, contrariando o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 38 da Lei Estadual n. 2.799/12 (LDO).

Sendo assim, finalizados os trabalhos de análise das contrarrazões apresentadas contra os achados, opinamos por acatar as razões de justificativa dos achados (A3) e por rejeitar as razões de justificativa do responsável nos achados (A1, A2, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, A11 e A12).

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 2013, do Governo do Estado de Rondônia, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, considerando o exposto no relatório em tela, exarar a seguinte Proposta de Parecer Prévio:

6.1. Parecer prévio sobre as Contas do Chefe do Executivo Estadual

6.1.1. 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 2013, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

6.1.1.1. 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 2013, 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 31.12.2013 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.

6.1.1.2. Opinião sobre o relatório de execução do orçamento e gestão fiscal

O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2013 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.

6.2. Fundamentação do Parecer Prévio

6.2.1. 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 no Achado constante neste Relatório. A seguir está elencada o principal achado no exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Superavaliação do Passivo Financeiro em R\$44.466.902,28, inscritos em Restos a Pagar (Achado n. 10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

6.2.2. 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, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 do Relatório sobre as Contas do Governo.

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

1. Ineficácia na execução orçamentária dos programas de Obras Públicas, no exercício de 2013, em que somente 39,06% de sua dotação orçamentária foi executada, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 2961/2012) e Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 2960/2012) (Achado 01);
2. Ineficácia na execução orçamentária dos programas de Assistência Social, que executou no exercício de 2013 somente 51,41% de sua dotação orçamentária, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 2961/2012) e Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 2960/2012) (Achado 02);
3. Infringência ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 por praticar seguidamente a elaboração de orçamentos do Estado estabelecendo dotação orçamentária insuficiente às transferências constitucionais aos municípios (Achado 04);
4. Descumprimento das principais regras editadas no Decreto nº 18.362/2013, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2013, para órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual (Achado 05);
5. Descumprimento ao artigo 2º da Lei 2.799/2012 (LDO) por não ter atingido a meta fiscal do resultado primário do exercício de 2013 (Achado 06);
6. Descumprimento do artigo 2º da Lei 2.799/2012 (LDO) pelo não cumprimento da meta de resultado nominal para o exercício de 2013 (Achado 06);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

7. Descumprimento do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000(LRF), por desrespeito ao princípio da transparência em virtude da ausência de confiabilidade dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal; e ao princípio do equilíbrio das contas públicas – em razão da superavaliação da arrecadação de receitas em relação a efetivamente arrecadada (81,68%); (Achado 7);

8. Descumprimento ao princípio da legalidade, em face da infração ao disposto no art. 165, V, da Constituição Federal; no art. 43 da Lei Federal n. 4.320/64; e no § 3º do art. 24, da Lei Estadual 2.799/20, em razão da abertura de Créditos Adicionais Suplementares por excesso de arrecadação sem a devida disponibilidade financeira, no valor de R\$810.542.423,16 (Achado 01);

9. Infringência ao artigo 1º, §1º da Lei Complementar 101/00 c/c artigo 9º da LRF c/c artigo 38 da Lei Estadual 2799/12, em razão da omissão do Chefe do Poder Executivo por não ter realizado medidas para limitação de empenho para conter a despesa, resultando no para impedir que no encerramento do exercício ocorresse déficit orçamentário (Achado 9);

10. Infringência ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00, em razão da insuficiência financeira no valor de R\$216.887.941,72 para cobertura de obrigações que não necessitam de autorização legislativa no âmbito do Poder Executivo e R\$33.811.221,57 no Balanço Geral do Estado, considerando a anulação de restos a pagar não processados no exercício de 2014, no valor de R\$46.466.902,28 (Achado 10);

11. Infringência as disposições do art. 24, I, § § 1º e 2º, da Constituição Federal c/c art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Parágrafo Único do art. 8º da Lei Complementar Federal, em razão da não devolução, por parte do Executivo Estadual, de recursos de Fundos Estaduais no montante de R\$ 1.500.000,00 (Achado 11);

12. Infringência ao inciso I, §1 do art.97 do ADCT da Constituição Federal, em razão da insuficiência de repasses para saldar as obrigações concernentes aos Precatórios (Achado 12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

6.2.3 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:

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.

II. Determinar ao Poder Executivo Estadual, Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Estado de Finanças e a Controladoria Geral do Estado, que imediatamente:

1. Adote, ações e políticas administrativas de captação (concurso público), retenção (incentivos funcionais) e desenvolvimento (treinamento e capacitação) dos recursos humanos necessários ao desempenho das funções da Controladoria-Geral do Estado, sob pena de possível responsabilidade nas futuras contas de gestão.

2. Abstenha-se de utilizar-se de recursos vinculados para fazer frente a despesas diversas daquelas a que estão destinadas, tendo em vista que tal prática ofende frontalmente o disposto no art. 8º, Parágrafo único, da LC n. 101, de 2000;

III. Determinar ao Poder Executivo Estadual, que no prazo de 180 dias:

3. 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

4. Busque medidas corretivas e preventivas que solvam efetivamente o endividamento crescente do Estado, para que não haja comprometimento das finanças públicas do Estado;
5. Demonstre de forma detalhada a movimentação financeira dos precatórios (saldos, ingressos, baixas e atualizações) na próxima Prestação de Contas apresentada ao Poder Legislativo e enviada a esta Corte de Contas;

IV. Determinar à Secretaria de Estado Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, que no prazo de 180 dias:

1. Adote providências a fim de adequar a meta fiscal da receita prevista à realidade do Estado, sobretudo em relação à reprogramação da previsão de arrecadação da receita;
2. Adote providências a fim de aprimorar o sistema de planejamento, estabelecendo metas fiscais tecnicamente realistas e que, no decorrer do exercício, aumente os esforços necessários para assegurar o cumprimento de tais metas;
3. Adote providências a fim de cumprir as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias–LDO, evitando com isso a acentuada elevação do endividamento público;
4. Adote providências a fim de estabelecer os esforços possíveis por parte dos órgãos estaduais competentes para uma realização, ao menos satisfatória, dos programas e ações governamentais, previstos para cada exercício de vigência do Plano Plurianual-PPA, evitando que nos exercícios vindouros seja constatado um baixo desempenho geral dos programas e ações, comparativamente aos objetivos e metas físicas e orçamentárias/financeiras, programadas no Plano Plurianual assim como no orçamento anual;
5. Implemente procedimentos, rotinas e ações de planejamento, fomento, monitoramento, avaliação e correção destinadas a melhorar os indicadores de cumprimento das metas de execução dos programas e ações previstas no PPA, a fim de identificar os pontos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

vulneráveis e adotar as providências necessárias a superar as deficiências que prejudicam o alcance das metas e objetivos previstos nos instrumentos de planejamento governamental;

6. Implemente controle de medidas voltadas a abertura de crédito adicionais verificando a devida disponibilidade financeira.

V. Determinar à Controladoria Geral do Estado, que:

1. Bimestralmente e quadrimestralmente (conforme o caso), examine e emita relatório técnico sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e sobre o Relatório de Gestão Fiscal, mormente sobre as deduções realizadas na despesa bruta com pessoal, aferindo a legalidade e a legitimidade de cada parcela deduzida do cômputo para apuração da despesa líquida com pessoal, para fins de aferição dos limites legais; e, inclusive, quando se referir ao RGF do último quadrimestre da gestão do Governador, se manifeste técnica e fundamentadamente sobre o atendimento dos arts. 21 e 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (quando for o caso);

VI. Determinar à Superintendência de Contabilidade, que adote no prazo de 180 dias:

a) As diretrizes estabelecidas no PARECER PRÉVIO nº 07/2007 – PLENO, de 14.6.2007, passando a inscrever em restos a pagar não processados somente as despesas cujas obrigações contratuais encontram-se, em 31 de dezembro, com a parcela ainda no prazo de execução ou que, apesar de cumpridas, ainda não tenham recebido o aceite da administração;

b) Providências a fim de evidenciar integralmente as obrigações previdenciárias do Estado por meio dos instrumentos de transparência ao Balanço Geral do Estado e Relatório de Gestão Fiscal, conforme inteligência estampada no art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, uma vez que o mesmo estabelece que a despesa e assunção de compromisso devam ser registradas segundo o regime de competência, de acordo com o capítulo 3, VII, A, deste Relatório Técnico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

c) Providências a fim de estabelecer política contábil para definir critérios para a retificação de erro, tendo como objetivo melhorar a relevância e a confiabilidade das demonstrações contábeis do Governo do Estado, bem como permitir a avaliação pelos diversos usuários da informação, em consonância com a norma brasileira de contabilidade NBC TG 23 (RI) – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro.

Porto Velho, 27 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

ALÚZIO SOL SOL DE OLIVEIRA

Auditor de Controle Externo Cad. 12

(assinado eletronicamente)

HERMES MURILO CÂMARA AZZI MELO

Auditor de Controle Externo Cad. 531.

(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