



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

PARECER N. : 0020/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 799/2022

**ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO
ESTADO DE RONDÔNIA - EXERCÍCIO DE 2021**

**RESPONSÁVEL: MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - GOVERNADOR DO
ESTADO**

RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Os presentes autos versam sobre as contas de governo do **Poder Executivo do Estado de Rondônia**, atinentes ao **exercício de 2021**, sob responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado, as quais serão apreciadas pela Corte de Contas, nos termos do artigo 71, I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 49, I, da Constituição do Estado de Rondônia.



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

As contas, compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos, nos termos do artigo 134 da Constituição Estadual,¹ foram examinadas pela unidade de controle externo especializada que, nos termos do relatório técnico preliminar ID 1232187, opinou pela audiência do Governador do Estado de Rondônia em face das irregularidades apontadas, as quais, se confirmadas, poderiam ensejar a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação da prestação de contas.²

Ao receber os autos instruídos com o relatório técnico preliminar, o relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, mediante o Despacho ID 1235340, determinou ao corpo técnico que promovesse a complementação da instrução, visto que o relatório preliminar não indicou *“os artigos das normas que foram infringidos e/ou os itens do MCASP que não foram observados nos critérios de auditoria”* pertinentes aos Achados A1, A2, A3, A4, A5 e A9, determinando também a

¹ E o artigo 38, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – RITCERO, consoante *in verbis*: Art. 38. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento. Parágrafo Único. As contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.

² No relatório técnico preliminar o corpo técnico apontou as seguintes irregularidades (ID 1232187):

A1. Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32, o qual representa uma obrigação do Estado junto ao plano previdenciário e não um direito, cujo saldo foi reconhecido no patrimônio do fundo mas sem a eliminação na consolidação das contas, distorcendo a apresentação do Balanço Geral do Estado por este valor, tendo com reflexo a apresentação inapropriada do patrimônio e das obrigações do Estado junto ao plano de benefícios dos servidores e o custo da previdência como política de estado.

A2. Abstenção de opinião sobre o saldo do Imobilizado em decorrência de ausência de evidência apropriada e suficiente para certificar a existência e ocorrência de bens na sua integralidade, devido ausência de adequada inventariação dos bens do Departamento de Estradas e Rodagens cujo saldo foi consolidado no Balanço Geral do Estado.

A3. Superavaliação do ativo Créditos a Longo Prazo em razão da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade.

A4. Subavaliação do passivo no valor R\$ 10.253.374,86 na conta Fornecedores em decorrência ausência de registro contábil de despesas que atendem aos critérios de passivo.

A5. Não aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A6. Descumprimento ao princípio de conta única e específica do FUNDEB.

A7. Geração de Despesa de Caráter Continuado sem observância dos requisitos da LRF.

A8. Não atendimento das determinações e recomendações do TCE-RO.

A9. Não cumprimento dos requisitos de transparência em razão da ausência de sistema integrado e apresentação das despesas em tempo real das informações da execução orçamentária e financeira.



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

correção de alguns critérios de auditoria que se fundamentavam em dispositivos legais que não diziam respeito à atuação dos Estados.

Em cumprimento à determinação do relator, a unidade técnica emitiu o relatório de complementação de instrução sob ID 1236837, no qual efetuou os ajustes necessários quanto aos critérios de auditoria e normas legais infringidas, mantendo integralmente os Achados de Auditoria indicados no relatório preliminar e reiterando o opinativo quanto à abertura do contraditório ao Governador do Estado.

Assim, o Conselheiro relator, mediante a Decisão Monocrática n. 097/2022-GCFCS, determinou a audiência do responsável para exercício do contraditório e da ampla defesa em relação às irregularidades apontadas pelo corpo técnico e destacadas no bojo do referido *decisum* (ID 1239857):

6. Diante disso, **defino a responsabilidade** do Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, na condição de responsável pela governança do Estado de Rondônia, exercício de 2021; com fulcro nos arts. 11 e 12, inciso I, da LC 154/96 c/c art. 19, inciso I, do RI/TCE-RO, pelos fatos apontados no Tópico 2 - Achados de Auditoria do Relatório de Técnico de Complementação de Instrução (ID=1236837) e **determino ao Departamento do Pleno a adoção das seguinte medidas:**

I - Citar, por **mandado de audiência**, o Senhor **Marcos José Rocha dos Santos** - CPF nº 001.231.857-42, Governador do Estado de Rondônia, para que no prazo de 30 (trinta) dias, improrrogáveis, consoante § 1º, inciso II, do art. 41 do RI/TCE-RO, apresente justificativas acompanhadas de documentos que entenda necessários à elisão dos seguintes apontamentos:

A1) Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32, o qual representa uma obrigação do Estado junto ao plano previdenciário e não um direito, cujo saldo foi reconhecido no patrimônio do fundo, mas sem a eliminação na consolidação das contas, distorcendo a apresentação do Balanço Geral do Estado por este valor, tendo com reflexo a apresentação inapropriada do patrimônio e das obrigações do Estado junto ao plano de benefícios dos servidores e o custo da previdência como política de Estado. (detalhado no item A1, Relatório ID 1236837)

Critérios:



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

- Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, Subitem 4.2.1.1 (Ativo Circulante e Não Circulante) do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN 877, de 18 de dezembro de 2018;

- Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, Subitem 4.1. Aspectos Gerais do RPPS – Controle contábil por Unidade Gestora Única e Subitem 4.2.1. Consolidação das Contas, do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN 877, de 18 de dezembro de 2018;

- Itens 60 e 65 da NBC TSP 15 – Benefícios a empregados; e - Art. 5º, XI, Instrução Normativa 65/2019/TCER.

A2) Superavaliação do saldo do Imobilizado em valor não estimado decorrente de ausência de evidência apropriada e suficiente para certificar a existência e ocorrência de bens na sua integralidade, devido ausência de adequada inventariação dos bens do Departamento de Estradas e Rodagens cujo saldo foi consolidado no Balanço Geral do Estado. (detalhado no item A2, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Art. 94 da Lei 4.320/64;

- Subitem 2.1.2 (Reconhecimento e Desreconhecimento do Ativo) e Capítulo 5 (Ativo Imobilizado) do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN 877, de 18 de dezembro de 2018;

- Itens 3.10, 5.6 a 5.13 da NBC TSP Estrutura Conceitual c/c o item 14 da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado.

A3) Superavaliação do Ativo na conta Créditos a Longo Prazo em razão da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade. (detalhado no item A3, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Arts. 85, 87 e 89 da Lei 4.320/1964;

- Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, Subitem 3.2. Avaliação e Mensuração, Subitem 3.2.2. Créditos e Obrigações e Item 2. Elementos das Demonstrações Contábeis, Subitem 2.1.2. Reconhecimento e Desreconhecimento do Ativo, do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público - 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN 877, de 18 de dezembro de 2018;

- Capítulo 3 – Características Qualitativas e Capítulo 6 – Reconhecimento nas Demonstrações Contábeis da NBC TSP Estrutura Conceitual.

A4) Subavaliação do Passivo (R\$ 10.253.374,86) na conta Fornecedores em decorrência de ausência de registro contábil de



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

despesas que atendem aos critérios de passivo. (detalhado no item A4, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Arts. 85 e 88, e 89 da Lei 4.320/64;
- Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, Subitem 2.2. Passivo, do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público - 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN 877, de 18 de dezembro de 2018;
- Item 3.10 – 3.16 e 5.14 – 5.26 da NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL.

A5) Não aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (detalhado no item A5, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Art. 212 da Constituição Federal;
- Arts. 1º e 2º da EC 119, de 27 de abril de 2022, que dispõe sobre o artigo 119 do ADCT;
- Arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996; e
- Art. 6º da Instrução Normativa 77/2021/TCE-RO.

A6) Descumprimento ao princípio de conta única e específica do FUNDEB. (detalhado no item A6, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Arts. 21 e 47, § 1º, da Lei 14.113/2020.

A7) Geração de Despesa de Caráter Continuado sem observância dos requisitos da LRF. (detalhado no item A7, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A8) Não atendimento das determinações e recomendações do TCE-RO. (detalhado no item A8, Relatório ID=1236837)

Critérios:

- Acórdão APL-TC 00322/20 - Processo 01519/17; - Arts. 16, §1º e 18, caput, da Lei Complementar 154/1996.

A9) Não cumprimento dos requisitos de transparência em razão da ausência de sistema integrado e apresentação das despesas em tempo real das informações da execução orçamentária e financeira. (detalhado no item A9, Relatório ID=1236837)

Critérios:



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

- Art. 37 da CF (Princípio da Publicidade); - Art. 2º, II e IX, do Decreto 10.540/2020; e - Art. 48, §1º, II e III, da LRF.

II - **Anexar**, ao respectivo **MANDADO**, cópias da presente Decisão em Definição de Responsabilidade e do Relatório Técnico de Complementação de Instrução (ID=1236837) para facultar ao Jurisdicionado o pleno exercício de defesa;

III - **Promover a citação** do responsável identificado no item I, por meio eletrônico, em observância ao art. 421, da Resolução 303/2019/TCE-RO;

IV - **Realizar a citação**, conforme preceitua o art. 442, da Resolução 303/2019/TCERO, caso o responsável não esteja cadastrado no Portal do Cidadão;

V - **Renovar** o ato, por edital, quando seu destinatário não for localizado, conforme previsto no inciso III do art. 30 do RI/TCE-RO, certificando nos autos que foram esgotados os meios descritos no item IV para que não se alegue violação ao princípio da ampla defesa e contamine os autos de vícios de nulidades;

VI - **Encaminhar** o feito à Secretaria Geral de Controle Externo após decorrido o prazo fixado no item I e, na sequência, ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, na forma regimental. [...]

Devidamente instado, o Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, apresentou razões de justificativas tempestivamente, materializadas no Documento n. 5528/2022, conforme atesta a certidão sob ID 1259430.

Após o detido exame das razões de justificativas e documentos acostados aos autos, o corpo técnico emitiu o relatório de análise de defesa sob ID 1301156, no qual opinou pelo saneamento do Achado de Auditoria A6, que se referia ao suposto descumprimento do princípio da conta única e específica para operacionalização dos recursos do Fundeb, mantendo todos os demais achados de auditoria inicialmente apontados.

Seguidamente, em consonância com os fundamentos expostos em seu laborioso relatório conclusivo, a equipe técnica da Corte de Contas opinou no sentido de que o e. Tribunal emita parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, pertinente ao exercício de 2021, consoante *in verbis* (ID 1341244):



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

6.1 Proposta de parecer prévio

349. Considerando que, embora o Balanço Geral do Estado não represente a situação patrimonial, financeira e orçamentário do exercício encerrado, nos termos do parágrafo único do artigo 10 e inciso II do artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE não temos evidências do exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, haja vista que não foi possível verificar os elementos que comprovassem ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções do Balanço Geral do Estado e na não conformidade da execução orçamentária, uma vez que não foi possível avaliar as circunstâncias que indicassem que os resultados podiam ser evitados e eram de conhecimento do gestor.

350. Propomos a este Tribunal a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do senhor Marcos José Rocha, com fundamento no parágrafo único do artigo 10 e artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, artigo 35 da Lei Complementar 154/1996, e o artigo 38 do Regimento Interno do TCERO. (Destacou-se)

Ato seguinte, os autos foram encaminhados a esse Ministério Público de Contas para emissão de parecer (ID 1344883).

É o relatório.

Trata-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, atinentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, sobre as quais incumbe à Corte de Contas emitir Parecer Prévio, na forma do artigo 71, I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 49, I, da Constituição Estadual, com o desiderato de subsidiar o julgamento a ser efetivado pelo Poder Legislativo do Estado de Rondônia.

As presentes contas de governo são compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle



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

interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos, em consonância com o artigo 134 da Constituição Estadual.³

Na forma prevista no artigo 47, §1º, I e II, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, a unidade técnica especializada, observado o devido processo legal, com destaque aos princípios do contraditório e da ampla defesa, emitiu opinião conclusiva acerca da regularidade da execução dos orçamentos, em especial quanto ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como acerca da fidedignidade do Balanço Geral do Estado.

Em relação à regularidade da **execução dos orçamentos**, diante dos achados de auditoria detectados nos autos, o corpo técnico fez constar de seu relatório conclusivo **opinião com ressalvas**, nos seguintes termos (ID 1341244):

4.6 Opinião técnica sobre a conformidade da Execução Orçamentária e Fiscal - EOF

293. Em cumprimento ao 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, foi examinado a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a execução dos Orçamentos em 2021, com o objetivo de concluir se foram observadas as normas constitucionais e legais na execução orçamentária e fiscal e nas demais operações realizadas com recursos públicos do estado.

294. Com base no trabalho descrito neste relatório, exceto pelas situações descritas no parágrafo “Base para Opinião Modificada”, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estadual, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

4.6.1 Base para Opinião modificada⁴

³ *In verbis*: Art. 134. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, obedecendo aos dispositivos estatuídos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal.

⁴ De acordo com o Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a formação de opinião é a etapa inicial do processo de auditoria, cuja opinião do auditor é apresentada no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

295. As ocorrências que motivaram a modificação da nossa opinião sobre a conformidade da Execução Orçamentária e Fiscal foram:

I. Descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, em razão de não aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino MDE;

II. Descumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) em razão de criação de planos de cargos e carreiras outras despesas de caráter continuado sem a devida observância observação dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira, bem como aderência aos instrumentos de planejamento; e

III. Subavaliação do Passivo Atuarial evidenciado no suplementar do Anexo II do RGF (Dívida Consolidada Líquida) na ordem de R\$ 12.747.016.553,95, o que representa infringência ao art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000. (Destacou-se)

Quanto ao **Balanco Geral do Estado**, a unidade técnica emitiu **opinião adversa**, consoante se depreende de seu relatório conclusivo (ID 1341244), *litteris*:

5.1 Auditoria do Balanco Geral do Estado

5.1.1 Opinião

300. Em cumprimento ao art. 49 da Constituição Estadual e art. 35, Parágrafo Único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas do Estado relativas ao exercício encerrado em 31.12.2021. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo e são compostas pelos balanços gerais (Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas.

301. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que, em razão da materialidade e relevância das distorções descritas no parágrafo “Base para Opinião Modificada”, as demonstrações

relatório de auditoria, podendo ser uma opinião não modificada (conhecida também como sem modificações ou “opinião limpa”) ou uma opinião modificada. A opinião não modificada é expressa pelo auditor quando ele conclui que as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável (ISSAI 200, item 147), enquanto a opinião modificada compreende a opinião com ressalva, adversa ou a abstenção de opinião. Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, pág. 186/187. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Livro-18-2017.pdf> – Acesso em 31.01.2023. (Destacou-se)



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

contábeis da consolidadas do Estado, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

5.1.2 Base para Opinião Modificada

302. As ocorrências que motivaram a **opinião adversa sobre o Balanço Geral do Estado**, que implicou na conclusão de que as demonstrações contábeis não representam adequadamente a situação patrimonial foram:

- a) Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo: (a) conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32, o qual representa uma obrigação do Estado junto ao plano previdenciário e não um direito, cujo saldo foi reconhecido no patrimônio do fundo mas sem a eliminação na consolidação das contas, distorcendo a apresentação do Balanço Geral do Estado por este valor, tendo com reflexo a apresentação inapropriada do patrimônio e das obrigações do Estado junto ao plano de benefícios dos servidores e o custo da previdência como política de estado Superavaliação do ativo Créditos a Longo Prazo em razão da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade; (b) ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade.
- b) Abstenção de opinião sobre o saldo do Imobilizado decorrente de ausência de evidência apropriada e suficiente para certificar a existência e ocorrência de bens na sua integralidade, devido ausência de adequada inventariação dos bens do Departamento de Estradas e Rodagens cujo saldo foi consolidado no Balanço Geral do Estado.
- c) Subavaliação do passivo no valor R\$ 10.253.374,86 na conta Fornecedores em decorrência ausência de registro contábil de despesas que atendem aos critérios de passivo. (Destacou-se)

Considerando os resultados da avaliação acerca do BGE e da execução orçamentária, o corpo técnico opinou conclusivamente pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia no exercício de 2021** (ID 1341244).

Além das análises do BGE e da execução dos orçamentos, o relatório técnico conclusivo apresenta resultados de diversos indicadores da



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

conjuntura econômica e social do Estado com o intuito de agregar valor à avaliação e à apreciação a ser realizada pelo Poder Legislativo (ID 1341244).

Neste parecer ministerial serão abordados os resultados da execução orçamentária e financeira, do cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e, em seguida, da avaliação do Balanço Geral do Estado, trazendo a destaque, no que for pertinente, os indicadores sociais e econômicos apresentados pelo corpo técnico em seu relatório conclusivo, com vistas a subsidiar a opinião deste Órgão Ministerial quanto ao mérito das contas de governo em epígrafe.

1 - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1 - DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O modelo de planejamento orçamentário brasileiro,⁵ fundamentado na Constituição da República de 1988, compõe-se de três instrumentos essenciais e integrados de planejamento, em conformidade com o previsto no artigo 165 da Carta Magna, a saber, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA afeto às contas em exame, aprovado pela Lei Estadual n. 4.647, de 18 de novembro de 2019,⁶ estabeleceu, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de

⁵ De acordo com PACELLI: *A Constituição Federal (CF) de 1988 instituiu um novo modelo de planejamento orçamentário composto por 3 instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA). [...] As três leis são ordinárias; assim, não há hierarquia formal entre elas, mas existe hierarquia material em termos de compatibilidade. Assim, quando da elaboração da LOA, ela sempre deve ser compatível com o PPA vigente e com a LDO vigente. Do mesmo modo, quando da elaboração da LDO, ela sempre deve ser compatível com o PPA vigente. In: PACELLI. Giovanni. Administração Financeira e Orçamentária. 4ª Ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2021. Pág. 59/60.*

⁶ Disponível em:

<https://sapl.al.ro.leg.br/norma/9172#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual,%20per%C3%ADodo%20de%202020%2D2023.> – Acesso em 08.02.2023.



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

capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para o horizonte 2020-2023.

A correspondente LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 4.916 de 15 de dezembro de 2020,⁷ estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Rondônia para o exercício de 2021, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

A seu turno, a LOA do exercício de 2021, consubstanciada na Lei Estadual n. 4.938, de 30 de dezembro de 2020,⁸ estimou a receita e fixou a despesa do Estado na ordem de **R\$ 8.620.159.714,00**.

Tais instrumentos de planejamento não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo; são, também, fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de pressionar ou estimular a estrutura produtiva e de modificar as formas de distribuição de renda,⁹ razão pela qual devem ser elaborados e, em sendo o caso, reformulados, com o empenho das mais modernas técnicas de planejamento, gestão e avaliação.

Nessa perspectiva, com o desiderato de avaliar a adequação técnica da elaboração dos instrumentos de planejamento, estabelecendo como objeto da análise as metas e prioridades constantes na LDO, a unidade técnica realizou a avaliação qualitativa destas *“com objetivo de contribuir com a Administração para o aperfeiçoamento do planejamento governamental”* (ID 1341244).

A avaliação empreendida pela equipe instrutiva, que adotou como parâmetros de análise as técnicas de avaliação de indicadores de desempenho

⁷ Disponível em: https://transparencia.al.ro.leg.br/media/arquivos_ldo/Lei_4916_-_15dez2020_-_LDO_2021.pdf - Acesso em 08.02.2023.

⁸ Disponível em: https://transparencia.al.ro.leg.br/media/arquivos_loa/Lei_4.938_-_30dez2020_-_LOA_2021.pdf. Acesso em 08.02.2023.

⁹ PACHELLI, Op. cit. Pág. 46.



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

empregadas no âmbito do Tribunal de Contas da União,¹⁰ revelou que das quatorze metas estabelecidas na LDO/2021 apenas seis apresentavam todas as características qualitativas necessárias à sua efetiva implementação.

Nessa senda, o corpo técnico, ao tempo em que reconheceu os esforços da Administração no que se refere ao estabelecimento das metas, apontou para a necessidade de aperfeiçoamento, nos termos delineados no seguinte trecho do relatório conclusivo (ID 1341244):

118. Para as contas de 2021, as avaliações efetuadas nos instrumentos de planejamento tiveram um enfoque mais qualitativo, com objetivo de contribuir com a Administração para o aperfeiçoamento do planejamento governamental. As conclusões servem para auxiliar os gestores na tomada de decisão, não compondo base para opinião sobre a conformidade legal do orçamento. A seguir apresentamos a avaliação da LDO válida para o exercício de 2021 que foi elaborada no exercício anterior, bem como a LDO elaborada dentro do exercício em exame (2021) válida para o exercício de 2022. [...]

124. O critério adotado para a avaliação qualitativa das metas (metodologia SMART) é a mesma utilizada pelo Tribunal de Contas da União, foi extraído da Portaria SEGECEX n. 33 de 23 de dezembro de 2010, que aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, sendo sua aplicação validada pelo Acórdão 2153/2018/PLENÁRIO-TCU. [...]

¹⁰ Portaria SEGECEX n. 33 de 23 de dezembro de 2010, que aprova o documento *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias*, validada pelo Acórdão n. 2153/2018/PLENÁRIO-TCU: SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL NOS CONTROLES INTERNOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, EXTENSIVA À SUA MANDATÁRIA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. VERIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES EM CONTROLES INTERNOS. DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO E NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA PROJETOS DE SANEAMENTO BÁSICO, URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E MOBILIDADE URBANA. ATUAÇÃO E CONTROLES NÃO ORIENTADOS POR PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS. SELEÇÃO DE PROJETOS DEFICIENTE POR PERMITIR A APROVAÇÃO DE PROJETOS INCOMPLETOS, INVIÁVEIS E DEFICIENTES E NÃO ASSEGURAR ATENDIMENTO AOS MUNICÍPIOS MAIS NECESSITADOS. DEFICIÊNCIAS NA FORMULAÇÃO DE METAS E OBJETIVOS. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES A VÁRIOS ENTES, QUE SERÃO OBJETO DE PLANO DE AÇÃO, A SER ACOMPANHADO EM PROCESSO ESPECÍFICO. ARQUIVAMENTO. Processo n. 031.563/2016-3. Relator: Augusto Sherman. Data da Sessão: 12.09.2018. Número da Ata: 35/2018-Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2153%20ANOACORDAO:2018%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTREL EVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0 - Acesso em 08.02.2023.



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

Tabela 17: Resultado da avaliação qualitativa da prioridades e metas da LDO

Aspecto avaliado	LDO 2021	LDO 2022
Prioridades	Existência de um número excessivo de prioridades elencados no artigo 4º da lei, o qual possui 34 incisos, correspondente a 34 prioridades para alocação de recursos quando da elaboração da LOA, ou seja, as ações relacionadas às prioridades devem, em tese, apresentar melhor execução orçamentária em comparação com as demais ações que compõem o orçamento. No entanto, o excesso de prioridades pode dificultar a dinâmica da priorização, uma situação que deve ser motivo de reflexão dos atores de planejamento governamental, ou seja, atentar para o risco de que "se tudo for prioridade, logo não existe prioridade", por manter as ações a um mesmo nível de priorização.	Foram estabelecidas 14 prioridades, isto é, uma redução em mais da metade comparado a LDO anterior, a qual foi considerada excessiva.
Estabelecimento de Metas	Existência de prioridade elencadas no artigo 4º da lei sem que haja previsão no Anexo III da LDO, que foi estabelecido pela Lei 5.072 de 22 de julho de 2021. Das 34 prioridades previstas no corpo da lei, apenas 12 foram contempladas na definição de ações, estabelecimento de metas e previsão de	As prioridades foram adequadamente elencadas no art. 4º da LDO continham metas estabelecidas no Anexo III da referida lei, exceto pela prioridade XIV.
	orçamento. Além disso identificamos duas ações que não foi possível correlacionar a prioridades.	
Qualidade das Metas (SMART)	Baixo nível de qualidade das metas estabelecidas, visto que das 12 metas estabelecidas no Anexo III da LDO (Lei 5.072/2021) apenas 03 apresentava todas as características qualitativas, ou seja, apenas 25% das metas possuem qualidade adequada, considerando a metodologia SMART.	Baixo nível de qualidade das metas estabelecidas, visto que das 14 metas estabelecidas no Anexo III da LDO apenas 06 apresentava todas as características qualitativas, ou seja, 43% das metas possuem qualidade adequada, considerando a metodologia SMART. No entanto no comparativo com a LDO anterior apresenta uma melhora significativa.

Fonte: Apenso II deste relatório.

128. A avaliação permite concluir que, embora se verifique evolução na qualidade das prioridades e metas da LDO 2021 para LDO 2022, ainda existem pontos de melhoria para atuação da Administração. O resultado detalhado da avaliação consta no Apenso II deste relatório. (Destacou-se)

Considerando o papel essencial dos instrumentos orçamentários para o planejamento da ação estatal, como já destacado, em perfeito alinhamento com o entendimento técnico, opina-se que a Corte de Contas determine ao atual Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que adote medidas para garantir o constante aprimoramento das técnicas de elaboração das peças orçamentárias, notadamente das metas e prioridades instituídas na LDO, assim como do controle e do monitoramento de cumprimento dessas metas.



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

1.2 - DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Consoante já delineado, a Lei Orçamentária Anual, materializada na Lei Estadual n. 4.938/2020, estimou a receita do Estado de Rondônia no patamar de **R\$ 8.620.159.714,00** e fixou as despesas em igual valor, estabelecendo o Orçamento Fiscal de R\$ 6.425.416.445,00 e o Orçamento da Seguridade Social de R\$ 2.194.743.269,00.

No curso da execução orçamentária, as receitas e as despesas inicialmente previstas foram parcialmente alteradas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, para fazer face a despesas insuficientemente dotadas, de créditos adicionais especiais, para a realização de despesas não previstas, além de créditos extraordinários, visando atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

Como consequência dessas alterações, o orçamento do Estado de Rondônia elevou-se à cifra de **R\$ 11.124.413.479,40** ao final do exercício de 2021, ou seja, 34,63% maior que a previsão inicial (R\$ 8.263.046.707,00).¹¹

O corpo técnico apresentou, em seu relatório conclusivo, o demonstrativo das alterações orçamentárias realizadas no exercício em foco, consoante sintetizado no seguinte quadro (ID 1341244):

¹¹ Destaque-se que o corpo técnico apresentou em seu relatório conclusivo o demonstrativo das alterações orçamentárias considerando apenas os recursos disponíveis para aplicação no orçamento, excluído as reservas de contingência e reservas do RPPS.



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

Tabela 18: Alterações no Orçamento do Estado

Dotação Inicial (Balanço Orçamentário)	8.263.046.707,00	100,00%
(+) Créditos Suplementares	5.312.962.652,73	64,30%
(+)Créditos Especiais	176.336.679,53	2,13%
(+)Créditos Extraordinários	351.826.727,46	4,26%
Total de Créditos Adicionais abertos no período	5.841.126.059,72	70,69%
(-) Anulações de Créditos	2.979.759.287,32	30,06%
(=) Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	11.124.413.479,40	134,63%
(-) Dotação Atualizada registrada no Balanço Orçamentário	11.124.487.479,40	134,63%
(=) Diferença	(74.000,00)	0,001%

Fonte: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias - DivePort; Balanço Orçamentário (ID 1189891); Relatório sobre a Gestão Orçamentária e Financeira (às págs. 994-1003 – ID 1189907); e Relatório Analítico de Gestão Orçamentária e Financeira Exercício 2021³³.

Quanto ao tema, a unidade técnica concluiu pela regularidade dos ajustes orçamentários, ao destacar que *com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a acreditar que as alterações orçamentárias realizadas pelo estado de Rondônia, no decorrer do exercício de 2021, não estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64.*

Por outro lado, observa-se que a capacidade de financiamento dos créditos adicionais com base nas fontes de recursos indicadas pela Administração, relativas ao superávit financeiro do exercício anterior, anulação de dotação e excesso de arrecadação, não integrou a avaliação técnica, não havendo qualquer consideração acerca do tema no relatório conclusivo elaborado pelo corpo instrutivo.

Ademais, nada consta nos autos acerca da possível irregularidade consistente no excesso de alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis (anulações de crédito), que se deu no total de R\$ 2.979.759.287,32, representando 36,06% do orçamento inicial, em contrariedade ao entendimento



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

jurisprudencial dessa Corte de Contas que considera razoáveis alterações orçamentárias, por meio de fontes previsíveis, em percentual não superior a 20% do orçamento inicial.

A atenuar a possível irregularidade, insta registrar que no exercício de 2021 houve substancial economia de dotação, no total de R\$ 1.157.958.342,62, uma vez que da despesa autorizada, no montante de R\$ 11.124.487.479,40, foram empenhadas somente R\$ 9.966.529.136,78, o que indica que os créditos adicionais abertos sequer foram utilizados.

Nesse cenário, sugere-se que o gestor esteja atento às excessivas alterações orçamentárias e que o corpo técnico inclua a avaliação da capacidade de financiamento dos créditos adicionais no escopo da análise das contas dos exercícios vindouros, de modo a assegurar que os créditos adicionais estejam, sob tal aspecto, em conformidade com as disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal e dos artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.

1.3 - DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA E DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL

A receita orçamentária¹² arrecadada no exercício de 2021 atingiu o montante de R\$ 10.503.572.750,81, superando em R\$ 1.496.319.655,52 a receita prevista atualizada (R\$ 9.007.253.095,29).

Já a receita corrente líquida - RCL no exercício de 2021 alcançou o montante de R\$ 10.018.331.562,62, composta das seguintes receitas destacadas no relatório técnico conclusivo (ID 1341244):

¹² Também denominada, segundo Pacelli, receita pública em sentido estrito, consubstancia entrada financeira que aumenta o saldo do patrimônio financeiro. PACELLI, Op. cit. Pág. 580.



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

Tabela 24: Demonstrativo da Receita

ESPECIFICAÇÃO	2021
Receitas Correntes (I)	13.668.496.640,35
Receita Tributária	6.905.266.041,42
Receitas de Contribuições	375.128.432,09
Receita Patrimonial	356.700.343,93
Receitas de Serviços	354.156.488,33
Transferências Correntes	5.365.597.875,82
Outras Receitas Correntes	311.647.458,76
Deduções da Receita (II)	(3.650.165.077,73)
Transferências Constitucionais e Legais	(1.642.278.416,52)
Transferências para a formação do FUNDEB	(1.632.758.229,12)
Contribuição para a Previdência	(375.128.432,09)
Compensação Financeira entre Reg. De Previdência	0,00
Contribuição para custeio das Pensões Militares	-
RCL - Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	10.018.331.562,62
(-) Trans. Emendas individuais (art. 166-A, §1º, CF (IV))	(1.000.000,00)
RCL ajustada p/limite de endividamento (V) = (III- IV)	10.017.331.562,62
(-) Trans. Emendas de bancada (art.166, §16, CF) (VI)	(12.320.239,00)
RCL Ajustada	10.005.011.323,62

Fonte: Processo TCERO n. 01213/2021 – Relatório da Gestão Fiscal - 3º Quadrimestre - 2021.

Observa-se do quadro acima que a RCL foi devidamente ajustada, mediante a exclusão das receitas de transferências da União pertinentes às emendas parlamentares individuais e de bancada,¹³ para fins de apuração do cumprimento do limite de despesas com pessoal, em consonância com o disposto nos artigos 166, §16, e 166-A, §1º, da Constituição Federal,¹⁴ operação que resultou no montante ajustado de R\$ 10.005.011.323,62.

¹³ As **emendas individuais** podem ser destinadas para órgãos da administração pública direta e indireta, em nível federal, estadual ou municipal, consórcios públicos, empresas públicas, sociedade de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos. Do valor apresentado por cada parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. [...] Ao contrário das individuais, as emendas coletivas são proferidas por grupos de parlamentares, da mesma bancada ou até de bancadas diferentes. Devemos considerar ainda 2 tipos de emendas coletivas: emendas de bancada ou de comissão. a. **Emendas de Bancada:** são emendas que se referem às bancadas estaduais do Congresso, ou seja, são apresentadas por senadores e deputados do mesmo estado, independentemente do partido a que pertençam. b. Emenda de Comissão: são apresentadas exclusivamente pelas comissões permanentes do Congresso, que são os grupos de parlamentares que geralmente discutem temas destinados a áreas de atuação. Guia Prático: EMENDAS PARLAMENTARES. Universidade Estadual Paulista. Disponível em: file:///C:/Users/990684/Downloads/emendas.pdf. Acesso em: 08.02.2023.

¹⁴ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.



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

1.4 – DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Em relação às despesas orçamentárias, constata-se que as despesas empenhadas (R\$ 9.966.529.137,00) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (R\$ 11.124.487.479,00), representando 89,59% destas.

Esses dados evidenciam, também, que no exercício de 2021 houve substancial economia de dotação, uma vez que o montante empenhado foi inferior ao autorizado em R\$ 1.157.958.342,00.

1.5 – DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Merece destaque, no bojo das contas de governo, a análise quanto ao cumprimento do princípio do equilíbrio, preconizado pelo artigo 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000, que impõe ao gestor público a observância dos limites de endividamento e do equilíbrio entre receitas e despesas.

Nessa senda, necessário rememorar que o Estado, para o financiamento de gastos e de investimentos públicos, depende, essencialmente, da

[...]

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

[...]

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de: [...] (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)



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

arrecadação de tributos, variável que é, naturalmente, sensível ao desempenho do Produto Interno Bruto - PIB.¹⁵

Assim, antes de evidenciar propriamente os resultados orçamentário e financeiro, destaca-se que o PIB de Rondônia¹⁶ no exercício de 2021 alcançou R\$ 59,9 bilhões, enquanto o PIB brasileiro, no mesmo período, atingiu a cifra de R\$ 8,7 trilhões, segundo informações consignadas no relatório técnico conclusivo sob ID 1341244.¹⁷

De acordo com o Boletim emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional em abril de 2022, a carga tributária bruta do governo geral (governo central, estados e municípios) foi, em 2021, de 33,90% do Produto Interno Bruto do Brasil.¹⁸

Extrai-se do mesmo estudo que a Carga Tributária Bruta Total dos Governos Estaduais foi de 9,09% do PIB, a demonstrar que relevante parcela da produção interna é destinada para a realização de serviços públicos que devem se reverter em retorno de bem-estar à sociedade.¹⁹

¹⁵ Fala-se em **elasticidade da receita em relação ao PIB**, definida como a variação percentual da receita pública em resposta a uma variação de 1% no Produto Interno Bruto (PIB), relação que depende do momento pelo qual a economia está passando (hiato positivo ou negativo), e de qual agregação de receita é considerada, consoante conclui o Estudo Especial n. 16, de 01 de novembro de 2021 da Instituição Fiscal Independente – A elasticidade da receita em relação ao PIB. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf> - Acesso em 08.02.2023.

¹⁶ Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE).

¹⁷ Importante mencionar, também, o PIB *per capita* do Estado de Rondônia, que em 2021 alcançou, aproximadamente, R\$ 28.722,45, o que representa cerca de 80% do PIB *per capita* nacional (R\$ 35.935,74), de acordo com os dados constantes do relatório técnico ID 1341244.

¹⁸ Tesouro Nacional: Boletim. Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43205#:~:text=Em%202021%2C%20a%20carga%20tribut%C3%A1ria,PIB%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020.- Acesso em 08.02.2023.

¹⁹ É possível aferir o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade – IRBES a partir da somatória da carga tributária em relação ao PIB com o Índice de Desenvolvimento Humano, calculado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT. *Estudo da Relação da Carga Tributária Versus Retorno dos Recursos à População em Termos de Qualidade de Vida*. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Disponível em: <http://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf> - Acesso em 09.02.2023.



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

No Estado de Rondônia, as informações registradas no Balanço Orçamentário elaborado pelo Governo (ID 1189891) evidenciam que a **receita tributária** arrecadada no exercício de 2021 atingiu o montante de R\$ 6.905.266.041,42, o que representa 11,53% do PIB do Estado (R\$ 59,88 bilhões).

Todavia, há que se ter em vista que o poder público estadual dispõe de outras receitas, especialmente as transferências constitucionais e legais advindas da União, fazendo com que a receita total seja bastante superior à receita tributária.

Extraí-se, assim, do mesmo demonstrativo contábil, elaborado de acordo com o disposto no artigo 102 da Lei Federal n. 4.320/1964, que o total das **receitas realizadas**, ou seja, disponíveis para aplicação pelo poder público estadual, foi de **R\$ 10.876.482.330,69**, montante suficiente para concretização de toda a despesa empenhada, no valor de R\$ 9.966.529.136,78, remanescendo o **superávit orçamentário consolidado** no total de R\$ 909.953.193,91.

Necessário destacar também que a prestação de contas em exame revela a existência de **disponibilidades financeiras**²⁰ suficientes para cumprimento de todas as obrigações (dívidas) assumidas pelo Estado de Rondônia até o encerramento do exercício de 2021 (31.12.2021).

Conforme se observa da análise técnica conclusiva (ID 1341244), ao final do exercício de 2021, o Estado de Rondônia possuía disponibilidade de caixa no total de **R\$ 2.890.388.182,11**. Desse montante, **R\$ 1.022.182.997,98** se referiam a recursos livres e **R\$ 1.868.205.184,13** a recursos vinculados, em conformidade com os dados do demonstrativo elaborado pela unidade técnica, a seguir destacados:

²⁰ O equilíbrio financeiro das contas é aferido mediante o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, consoante previsto no artigo 55, III, da LRF, o qual deve contemplar: a) o montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) a inscrição em Restos a Pagar; e c) o cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do artigo 38, quando houver operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.



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

Tabela 33: Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – Poder Executivo

Identificação dos Recursos	TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	TOTAL (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.695.040.185,37	3.548.555.271,34	5.243.595.456,71
(-) Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores	9.671.307,96	7.054.992,37	16.726.300,33
(-) Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício	53.761.870,16	72.925.583,28	126.687.453,44
(-) Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados(Exercícios anteriores)	19.340.148,70	144.085.462,04	163.425.610,74
(-) Demais Obrigações Financeiras	230.513.761,74	221.624.369,49	452.138.131,23
(=) Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar do Exercício)	1.381.753.096,81	3.102.864.864,16	4.484.617.960,97
(-) Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	359.570.098,83	1.234.659.680,03	1.594.229.778,86
(-) Empenhos Cancelados (Por insuficiência financeira)	0,00	0,00	0,00
(=) Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição de RP)	1.022.182.997,98	1.868.205.184,13	2.890.388.182,11

Fonte: Processo PCe n. 01213/2021 - Relatório da Gestão Fiscal - 3º Quadrimestre – 2021 (às págs. 231-232 – ID 1164092).

Diante da suficiência financeira aferida, o corpo técnico considerou que houve cumprimento ao princípio do equilíbrio, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tem-se, assim, diante dos elementos constantes dos autos, que está demonstrado o cumprimento dos preceitos de responsabilidade fiscal, no que se refere aos aspectos orçamentário e financeiro, em razão da proeminência das receitas em relação às obrigações estatais.

Contudo, duas observações são necessárias para que se assegure a materialização do equilíbrio financeiro perene.

A primeira, concernente a despesas com fornecedores que não foram reconhecidas no passivo do ente estatal, ocasionando a subavaliação de passivos no montante de R\$ 10.253.374,86.

Essa irregularidade, que será delineada mais adiante quando da análise do BGE, impõe que se determine ao gestor a adoção das medidas necessárias



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

para que todas as despesas realizadas sejam reconhecidas no patrimônio do Estado, de acordo com os critérios regulamentares das anotações contábeis.

Sopesa-se, no entanto, que a disponibilidade de caixa positiva de recursos livres totalizou R\$ **1.022.182.997,98**, de modo que a subavaliação de passivos no montante de R\$ 10.253.374,86, apesar de relevante, não afetou a suficiência de caixa ao final do exercício de 2021.

A segunda observação refere-se à criação de despesas de caráter continuado sem a devida observância dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira.

Acerca da questão, a análise técnica preliminar apontou a *criação de planos de cargos e carreiras e outras despesas de caráter continuado sem a devida observância dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira, bem como aderência aos instrumentos de planejamento*, em descumprimento ao princípio do planejamento e aos artigos 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000²¹ (ID 1236837).²²

²¹ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;



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

O gestor, em sua defesa, afirmou que as leis que aumentaram as despesas foram aprovadas, em sua maior parte, em dezembro de 2021, de modo que

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

²² Segundo a apuração empreendida pela unidade técnica, foram editadas as seguintes leis e atos sem a observância dos requisitos exigidos nos artigos 16 e 17 da LRF (ID 1341244): Lei n. 5.230, de 23 de dezembro de 2021: Adicional de Compensação Orgânica para os Militares/Mergulhadores; Lei complementar n. 1.122, de 23 de dezembro de 2021: Auxílio alimentação dos servidores da SEJUS; Lei n. 5.105, de 14 de setembro de 2021: Auxílio Alimentação aos empregados da EMATER; Lei complementar n. 1.115, de 22 de dezembro de 2021: Cria o cargo de Analista Contábil e institui o PCCR da Contabilidade Geral do Estado - COGES; Lei complementar n. 1.120, de 22 de dezembro de 2021: Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei Complementar n. 647, de 20 de dezembro de 2011; Lei complementar n. 1.120, de 22 de dezembro de 2021: Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei Complementar n. 647, de 20 de dezembro de 2011; Lei complementar n. 1.117, de 22 de dezembro de 2021: Incorpora cargos à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, altera Anexo da Lei Complementar n. 965, de 20 de dezembro de 2017, altera Anexo da Lei n. 1.948, de 28 de agosto de 2008 e dá outras providências; Lei n. 5.242, de 23 de dezembro de 2021: Dispõe sobre as alterações dos Anexos I e II da Lei n. 4.647, de 18 de novembro de 2019; Leis complementares n. 1.116, de 22 de dezembro de 2021: Altera e acresce dispositivos às Leis Complementares n. 746, de 16 de dezembro de 2013 e n. 874, de 14 de julho de 2016 e cria e extingue cargos na estrutura do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON; Lei complementar n. 1.110, de 29 novembro de 2021: Institui o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração para os Servidores Públicos pertencentes à SEAS; Lei n. 5.201, de 16 de dezembro de 2021: Altera e acresce dispositivos à Lei n. 1.638, de 8 de junho de 2006; Lei n. 5.074, de 29 de julho de 2021: Altera e acresce dispositivos à Lei n. 1.063, de 10 de abril de 2002, e altera dispositivo da Lei n. 4.781, de 27 de maio de 2020. (Reajustes dos Militares PM/BM); Lei complementar n. 1.107, de 12 de novembro de 2021: Altera dispositivos das Leis Complementares n. 620, de 20 de junho de 2011, n. 767, de 4 de abril de 2014 e n. 965, de 20 de dezembro de 2017 e dá outras providências. (Reestruturação da PGE, Auxílio alimentação à PGE, CASA CIVIL e Governadoria); Lei complementar n. 1.119, de 22 de dezembro de 2021: Fixação do valor do subsídio dos Procuradores do DER; Lei complementar n. 1.124 de 23 de dezembro de 2021: PCCR da FEASE; Lei complementar n. 1.102, de 26 de outubro de 2021: Organiza a Polícia Penal Estadual, nos termos do artigo 144 e § 5º-A da Constituição Federal, e altera as Leis Complementares n. 728, de 27 de agosto de 2013 e n. 965, de 20 de dezembro de 2017.



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

inexistiria a possibilidade de atualizar as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias naquele exercício, tanto pelo prazo exíguo quanto pela necessidade de observar as vedações da Lei Complementar n. 173/2020, ponderando que os efeitos financeiros das normas criadas se deram a partir do exercício de 2022 (ID 1258849).

Alegou também que no decorrer do exercício de 2021 os órgãos responsáveis acompanharam a arrecadação da receita, mês a mês, e a tendência positiva de arrecadação do exercício se concretizou com o “*excesso exorbitante*” sobre a receita prevista no exercício de 2021, na ordem de R\$ 2.256.322.616,69, destacando, ainda, que mesmo com os reflexos da pandemia não se pode falar em retração econômica no Estado de Rondônia (ID 1258849).

Após analisar os argumentos da defesa, o corpo técnico opinou pela manutenção da irregularidade e pela expedição de determinação ao gestor, nos seguintes termos (ID 1341244):

IRREGULARIDADE

Descumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) em razão de criação de planos de cargos e carreiras outras despesas de caráter continuado sem a devida observância observação dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira, bem como aderência aos instrumentos de planejamento.

261. Considerando a gravidade da irregularidade e o possível impacto nas finanças públicas, considerando os trâmites dos projetos de leis na Assembleia Legislativas com possível omissão da Comissão de Orçamento e Finanças quanto à verificação deste item, propomos ao relator a expedição de determinação e alerta à Administração.

PROPOSTA AO RELATOR

Determinar ao Chefe do Poder Executivo que, no prazo de 90 dias, comprove o atendimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborando as estimativas de impacto financeiro e orçamentário das despesas de duração continuada criadas/majoradas no exercício de 2021, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.



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

Assiste razão ao corpo técnico ao opinar pela permanência da irregularidade, visto que o excesso de arrecadação havido no exercício de 2021 e a alegada inexistência de recessão decorrente da pandemia do Covid-19 não servem de fundamentos para a edição de leis ou atos sem os necessários e indispensáveis estudos de viabilidade orçamentária e financeira exigidos pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação ou expansão de despesas de caráter continuado.

Destaque-se que o artigo 15 da Lei de Responsabilidade fiscal preconiza que devem ser *consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

Assim, a irregularidade está configurada e deve ensejar a adoção de medidas pelo gestor com vistas a obstar a reincidência, assim como a apuração de responsabilidades em autos especialmente instaurados para tal finalidade.

Isso porque, os presentes autos, embora contenham informações suficientes para possibilitar a conclusão sobre a existência da infringência, não possibilita que sejam, efetivamente, sancionados os responsáveis pelas ações ou omissões que ensejaram a irregularidade, o que deve ser promovido após o minucioso exame dos respectivos processos administrativos.

Nesse cenário, opina-se no sentido que a Corte de Contas instaure processo específico visando à apuração de responsabilidade pela irregularidade concernente à criação de planos de cargos e carreiras outras despesas de caráter continuado sem a devida observância dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira, bem como de aderência aos instrumentos orçamentários, em descumprimento ao princípio do planejamento e aos artigos 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000, tendo por base os elementos consignados pela unidade



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

técnica do Achado de Auditoria A7 – Geração de Despesa de Caráter Continuado sem observância dos requisitos da LRF.

1.6 – DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS

A unidade técnica especializada realizou a avaliação do cumprimento das metas de resultado nominal e primário fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O resultado da apuração revelou que o resultado primário ajustado (R\$ 1.825.411.541,47) atingiu a meta estabelecida (R\$ 35.530.117,00)²³ na LDO, superando-a em 1.205,00%.

Também o resultado nominal ajustado (R\$ 1.774.238.901,41) atingiu a meta estabelecida na LDO (R\$ 147.185.111,00), ultrapassando-a em 5.037,65%.

A desconcertante discrepância dos resultados alcançados em relação aos previstos, muito embora positiva, indica que a metodologia de fixação das metas fiscais carece de aprimoramento, em ordem a aproximá-las da realidade financeira do Estado.

1.7 – DAS DESPESAS COM PESSOAL

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal define a despesa com pessoal como sendo aquela resultante do somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais,

²³ Disponível em:
https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/20341/msg_71_-_pl.557-20.pdf.
Acesso em 11.01.2023.



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

gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Consoante o §1º do artigo 18 da mesma norma, também deverão ser incluídos no montante das despesas de pessoal, mas como *outras despesas de pessoal*, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

Assim também o artigo 19, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para as despesas com pessoal do Estado e o artigo 20, II, institui o sistema de repartição dos limites globais entre os poderes e órgãos autônomos da Administração.

O corpo técnico efetuou a análise do cumprimento do limite de despesa com pessoal e evidenciou, em seu relatório conclusivo, o resultado de cada um dos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia, da seguinte forma (ID 1341244):

Tabela 29: Despesa com Pessoal do Estado – por Poderes e Órgãos

Poderes	Poder Executivo	Poder Legislativo	Tribunal de Contas	Poder Judiciário	Ministério Público
RCL* Base de cálculo	10.005.011.323,62**	10.018.331.562,62***	10.018.331.562,62	9.885.765.455,90	10.018.331.562,62
Despesa total com pessoal	3.678.652.389,42	161.935.752,65	76.312.414,44	425.619.871,27	162.344.269,79
(-) IRRF	0,00	(4.873.450,35)	0,00	(16.223.156,40)	0,00
(=) Desp. total com redução IRRF	3.678.652.389,42	157.062.302,30	76.312.414,44	409.396.714,87	162.344.269,79
%Desp. Total pessoal/RCL	36,77%	1,57%	0,76%	4,14%	1,62%
% Limite de alerta	44,10%	1,76%	0,94%	5,40%	1,80%

*RCL - Receita Corrente Líquida do Estado é ajustada das emendas parlamentares individuais e de bancada e Parecer Prévio 56/2002, válida para ALE, MP e TJ³⁶.

**RCL calculada pelo poder executivo não considera as emendas parlamentares.

*** ALE utilizou na metodologia o desconto do IRRF apenas no montante de despesa, não abatendo do montante da RCL, enquanto o TJ utilizou a metodologia abatendo o IRRF tanto da receita quanto da despesa.



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

À vista dos resultados apurados, o corpo técnico concluiu pela regularidade dos gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2021, em conformidade com as disposições do artigo 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

Acerca da apuração do cumprimento dos limites para despesas com pessoal empreendida pela unidade técnica, este Órgão Ministerial entende necessária a realização de dois ajustes, sendo um na base de cálculo que deve ser utilizada para fins de aferição do limite e outro na base de cálculo específica das despesas com pessoal da Assembleia Legislativa, pelas razões que serão a seguir delineadas.

Quanto à base de cálculo, é certo que a despesa com pessoal tem como parâmetro a Receita Corrente Líquida, sobre a qual devem incidir as deduções legais e constitucionais.

Observada tal premissa, deve-se deduzir da RCL, para fins de cômputo da despesa com pessoal, as transferências da União para emendas parlamentares individuais e de bancadas, em consonância com o disposto nos artigos 166, §16, e 166-A, §1º, da Constituição Federal.²⁴

²⁴ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

[...]

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)



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

Ressalta-se que a unidade técnica empreendeu, adequadamente, o cálculo da chamada *RCL ajustada*, que totalizou **R\$ 10.005.011.323,62**.

Todavia, nota-se, do quadro acima destacado, que o corpo técnico adotou a RCL ajustada (R\$ 10.005.011.323,62) apenas como parâmetro para a despesa com pessoal do Poder Executivo, aplicando, para os demais Poderes e Órgão Autônomos, o montante total da RCL (R\$ 10.018.331.562,62), sem considerar as deduções constitucionalmente previstas.²⁵

Entende este Órgão Ministerial que não há qualquer razão para distinção da base de cálculo empregada entre os Poderes e Órgão Autônomos na esfera do Governo Estadual, pois, de acordo com o artigo 19, II, e 20, II, alíneas “a” a “d”, da LRF, a despesa do Estado (consolidada) representa o somatório da despesa dos Poderes e dos Órgãos Autônomos, de modo que a premissa estabelecida para a base de cálculo (RCL) deve ser a mesma para todos eles e não apenas para o Poder Executivo.

Assim, a primeira correção proposta é no sentido de que se adote, para fins de cômputo do limite de gastos com pessoal de todos os Poderes e Órgão Autônomos Estaduais, a RCL ajustada (R\$ 10.005.011.323,62), que considera a dedução das emendas parlamentares individuais e de bancada, exatamente como realizado nos autos da Gestão Fiscal (Processo n. 1213/2021).

A segunda correção proposta é relativa ao ajuste da RCL aplicada aos gastos com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, no que toca à dedução do imposto de renda retido na fonte – IRRF devido por ocasião do pagamento da remuneração dos agentes públicos, com fundamento no Parecer Prévio n. 56/TCER/2002.

²⁵ Para o Poder Judiciário o corpo técnico utilizou a RCL total deduzida no Imposto de Renda Retido na Fonte.



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

Vale destacar que essa Corte de Contas exarou, nos autos n. 641/2020,²⁶ o Parecer Prévio n. 49/2020, mediante o qual revogou o Parecer Prévio n. 56/2002,²⁷ estabelecendo que os valores relativos ao imposto de renda retido na fonte sejam efetivamente computados na despesa com pessoal prevista no artigo 18 da Lei Complementar n. 101/2000.²⁸

Todavia, os efeitos daquela decisão foram modulados para vigerem a partir de maio de 2021, de modo que parte da despesa com pessoal desse exercício segue a metodologia anteriormente adotada especificamente para Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça, uma vez que o Tribunal de Contas, o

²⁶ Que versa acerca de Consulta formulada pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, referente a limites de gastos com pessoal, em atenção as regras decorrentes da Lei Complementar 101/2000.

²⁷ Quanto a essa forma de apuração, insta consignar que o Tribunal de Contas decidiu, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16 (Processo n. 2542/2015-TCER), que a partir do exercício de 2017, seria revogado o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER. Todavia, a referida decisão foi objeto de Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia perante a Justiça Estadual, requerendo a manutenção da vigência do Parecer Prévio n. 56/2002, obtendo-se sucesso em decisão de caráter liminar, exarada pelo TJ/RO em 17.04.2017, que suspendeu a revogação do referido parecer prévio, sendo tal decisão confirmada posteriormente, mediante a decisão de mérito proferida pela Corte de Justiça do Estado de Rondônia (Proc. n. 0800923-14.2017.8.22.0000). Como consequência da suspensão da eficácia do Acórdão APL-TC 00499/16, a apuração da despesa com pessoal continuou observando ao ajuste do IRRF nos termos originalmente previstos no Parecer Prévio n. 56/2002.

²⁸ Eis a ementa do julgado: CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DEFINITIVO POSITIVO. CONHECIMENTO. JUÍZO DE MÉRITO. INCIDÊNCIA DO ADICIONAL DE FÉRIAS EM DESPESA TOTAL COM PESSOAL. DEPENDÊNCIA DA SUA NATUREZA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM DESPESA TOTAL COM PESSOAL. 1. Deve ser conhecida consulta que preenche os seus requisitos de admissibilidade.

2. A inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal depende da sua natureza, se indenizatória, quando as respectivas férias não são gozadas, em que não incide em despesa total com pessoal, ou remuneratória, quando as respectivas férias são gozadas, em que incide em despesa total com pessoal.

3. O montante correspondente ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos deve ser incluído em despesa total com pessoal. Art. 18, LRF.

4. A eficácia nos novéis entendimentos fica diferida para o mês de maio de 2021.

5. O prazo para a eliminação de eventual excesso aos limites prescritos no art. 20 é o dobro do previsto no art. 23, por força da incidência do art. 66, da Lei complementar nº 101/00.

4. Parecer prévio.

5. Revogação dos Pareceres Prévios n. 56/2002 e 09/2013. (Proc. n. 641/2020. Parecer Prévio PPL-TC 00049/20. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Doe TCE-RO n. 2267, de 8.1.2021.



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

Poder Executivo e o Ministério Público não utilizaram a dedução do referido montante.²⁹

Consoante se observa no quadro elaborado pelo corpo técnico, a Assembleia Legislativa utilizou a metodologia de desconto do IRRF apenas no montante de despesa, não abatendo do montante da RCL, o que não obedece à sistemática prevista no referido Parecer Prévio n. 56/TCER/2002, vigente até maio de 2021, que preconiza a dedução dos valores concernentes ao IRRF tanto na RCL como no montante de gastos.³⁰

Assim, a segunda correção proposta é no sentido de que a receita corrente líquida utilizada como base de cálculo pela ALE/RO seja ajustada com a exclusão do valor da arrecadação do Imposto de Renda retido na Fonte, incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores.

Ao efetuar os ajustes necessários quanto à apuração dos gastos com pessoal realizados pelos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia, este Órgão Ministerial obteve os seguintes resultados:³¹

²⁹ O Poder Executivo Estadual, desde a entrada em vigor da LRF, adota o padrão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

³⁰ *Litteris*: Para os efeitos de **apuração da receita corrente líquida e de verificação da despesa com pessoal**, com fundamentos, respectivamente, nos artigos 2º e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **devem ser excluídos de seus montantes**, o valor da arrecadação do Imposto de Renda retido na Fonte, incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, **na apuração de uma e outra**. (Processo n. 3203/2002/TCE-RO – Parecer Prévio n. 56/2002 – Relator Conselheiro José Gomes de Melo). (Destacou-se)

³¹ Essa apuração é compatível com a realizada nos autos da Gestão Fiscal da GERO / 2021, constante do seguinte quadro demonstrativo (Processo n. 1213/2021 – ID 1164092):

Tabela – Despesa com pessoal – Poder e Órgão – até o 6º Bimestre de 2021

Poder/orgão	Despesa Total com Pessoal - RGF	Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (DTP/RCL)*100
Executivo	3.678.652.389,42	36,77%
ALE/RO	157.062.302,30	1,57%
TCE/RO	76.312.414,44	0,76%
MP/RO	162.344.269,79	1,62%
TJ/RO	409.396.714,87	4,09%
Consolidado	4.483.768.090,82	44,82%



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

Tabela - Despesa com pessoal - Poderes, Órgãos Autônomos e Consolidado - exercício 2021

Poder/órgão	Despesa Total com Pessoal - RGF	Receita Corrente Líquida	Limite apurado da Despesa Total com Pessoal (DTP/RCL)*100
<i>Poder Executivo</i>	R\$ 3.678.652.389,42	R\$ 10.005.011.323,62	36,77%
<i>TCE/RO</i>	R\$ 76.312.414,44	R\$ 10.005.011.323,62	0,76%
<i>MP/RO</i>	R\$ 162.344.269,79	R\$ 10.005.011.323,62	1,62%
<i>Poder Judiciário</i>	R\$ 409.396.714,87	R\$ 9.988.788.167,22	4,09%
<i>Poder Legislativo</i>	R\$ 157.062.302,30	R\$ 10.000.137.873,27	1,57%
Consolidado	R\$ 4.483.768.090,82	R\$ 10.005.011.323,62	44,82%

Nota 1: o Poder Judiciário adotou a metodologia prevista no Parecer Prévio n. 56/2002 para o cálculo da RCL e da despesa com pessoal no primeiro quadrimestre de 2021.

Nota 2: o Poder Legislativo adotou a metodologia prevista no Parecer Prévio n. 56/2002 somente para a despesa com pessoal, não efetuando o desconto do IRRF em relação a RCL. O resultado acima considera a aplicação do desconto do IRRF tanto sobre a RCL, como sobre a despesa de pessoal.

Extrai-se do quadro demonstrativo que a despesa com pessoal consolidada do **Estado de Rondônia**, exercício de 2021, representou 44,82% (R\$ 4.483.768.090,82) da RCL (R\$ 10.005.011.323,62), portanto, inferior ao limite máximo de 60% previsto no artigo 19, II, da LRF.

Assim, também as despesas com pessoal do **Poder Executivo** no exercício em tela representaram 36,77% (R\$ 3.678.652.389,42) da RCL (R\$ 10.005.011.323,62), em observância ao limite legal de 49,00%.

Da mesma forma, os gastos com pessoal do **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de 2021, somaram R\$ 76.312.414,44, o que corresponde a 0,76% da RCL (R\$ 10.005.011.323,62), portanto, dentro do limite legal de 1,04%.

Os gastos com pessoal do **Ministério Público do Estado de Rondônia**, no exercício de 2021, importaram em R\$ 162.344.269,79, equivalentes a 1,62 % da RCL (R\$ 10.005.011.323,62), estando também compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

Quanto às despesas com pessoal do **Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia**, no exercício de 2021, apuradas de acordo com o Parecer Prévio



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

n. 56/2002, totalizaram o montante de gasto de R\$ 409.396.714,87, o que corresponde a 4,09% da RCL ajustada nos termos do referido parecer prévio (R\$ 9.988.788.167,22), estando dentro do limite legal de 6%.³²

Finalmente, os gastos com pessoal da **Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia**, no exercício de 2021, importaram em R\$ 157.062.302,30, equivalentes a 1,57% da RCL ajustada nos termos do Parecer Prévio n. 56/2002 (R\$ 10.000.137.873,27), estando compreendidos dentro do limite legal de 1,96% previsto pela LRF.³³

Assim, constata-se que os gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2021 estão, no que se refere aos limites de aplicação, em conformidade com as disposições do artigo 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

De toda sorte, malgrado os ajustes empreendidos não tenham alterado o resultado quanto ao cumprimento dos limites da despesa com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos, mostra-se necessário que o corpo técnico da Corte de Contas utilize, para fins de limite de despesas com pessoal de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, a receita corrente líquida ajustada, com a dedução das transferências da União para as emendas parlamentares individuais e de bancada, em consonância com o disposto nos artigos 166, §16, e 166-A, §1º, da Constituição Federal de 1988, assim como com a observância do Parecer Prévio n. 49/2020, para efeito de que valores concernentes ao IRRF sejam efetivamente computados na despesa com pessoal prevista no artigo 18 da Lei Complementar n. 101/2000.

1.8 - DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM SAÚDE

³² Memória de cálculo: Despesa Total com Pessoal (R\$ 425.619.871,27) - IRRF (R\$ 16.223.156,40) / RCL (R\$ 10.005.011.323,62) - IRRF (R\$ 16.223.156,40).

³³ Memória de cálculo: Despesa Total com Pessoal (R\$ 161.935.752,65) - IRRF (R\$ 4.873.450,35) / RCL (R\$ 10.005.011.323,62) - IRRF (R\$ 4.873.450,35).



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

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde** no exercício de 2021, o corpo de instrução constatou a aplicação do montante de **R\$ 1.125.046.981,15, o que corresponde a 12,94%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 8.693.067.588,97), cumprindo, portanto, ao menos formalmente, o percentual de aplicação mínima (12%) estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Importa consignar, a despeito do cumprimento formal do limite de gastos com a saúde, que os indicadores destacados no relatório técnico conclusivo, revelam a necessidade de adoção de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida da população rondoniense.

Quanto ao ponto, lamentável constatar que a taxa de mortalidade infantil de Rondônia em 2021 foi, em média, de 18,08 crianças, em cada grupo de mil nascidas vivas, considerando o primeiro ano de vida, sendo esta a segunda maior taxa no comparativo entre as demais unidades da federação, visto que somente o Estado do Amapá obteve taxa mais elevada naquele exercício.

No Brasil, a taxa média de mortalidade infantil, no mesmo período, era de 11,2 crianças, destacando-se que esse indicador, como consignado pela unidade técnica, reflete em muito as condições de nutrição, saúde e habitação das crianças que aqui vivem, estando relacionado, por exemplo, à falta de assistência e orientação às grávidas, à deficiência na assistência hospitalar aos recém-nascidos, à ausência de saneamento básico, à ineficiência das campanhas de vacinação dentre outros fatores.

Ainda acerca da saúde pública, rememore-se que em março de 2020 fora declarada, pela Organização Mundial de Saúde, a situação de pandemia, causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), cujos efeitos alcançaram o exercício de 2021.



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

Consoante exposto no relatório sob ID 1341244, *“durante todo o exercício de 2021, a situação pandêmica continuou afetando as pessoas e instituições ao redor do mundo, exigindo principalmente do Poder Público a liderança e responsabilidade nas atividades de resposta e mitigação dos impactos sociais da pandemia, sobretudo aos relacionados à saúde e à economia.”*

De acordo com a apuração técnica, no encerramento do ano de 2021, a incidência de Covid-19 acumulada em Rondônia era de 15.789,80 casos por 100.000 habitantes, enquanto a média nacional era de 10.500,10 casos e a média da Região Norte era de 10.272,90 casos.

Imprescindível destacar que essa Corte de Contas acompanhou e fiscalizou a atuação dos órgãos do Estado no enfrentamento da pandemia, destacando-se dentre as ações fiscalizatórias as de avaliação do atendimento, do controle da doença, da proteção social das pessoas afetadas, do acompanhamento das aquisições e das contratações, com destaque para as deliberações proferidas por essa Corte de Contas em sua atuação fiscalizatória específica.³⁴

Merece destaque o registro feito pelo corpo técnico no sentido de que os nefastos efeitos da pandemia foram atenuados *“de modo imensurável”* pela atuação governamental ao longo do exercício, considerando as ações implementadas, com destaque para: **(i)** medidas fiscais e de estímulo econômico; **(ii)** compras governamentais para atendimento das necessidades das unidades de saúde; **(iii)** gerenciamento das informações, comunicação com a sociedade e transparência da atuação governamental; **(iv)** medidas de proteção social à população (ID 1341244).

³⁴ Conforme se depreende do relatório técnico de ID 1341244, entre os objetos fiscalizados estão: Inspeção especial realizada no Hospital Regional de Extrema com o fim de verificar as ações implementadas pelos serviços de saúde para a “segunda onda” de Covid-19 (Processo n. 234/2021); Inspeção especial realizada no Hospital Regional de Extrema com o fim de verificar as ações implementadas pelos serviços de saúde para a “segunda onda” de Covid-19 (Processo n. 234/2021); Visita técnica realizada no Hospital de Amor Amazônia (Processo n. 429/2021); Levantamento com o objetivo de identificar as principais causas dos baixos índices de vacinação nos municípios do Estado de Rondônia (Processo n. 1243/2021); Inspeção especial realizada no Hospital Regional de Cacoal com o fim de verificar as ações implementadas pelos serviços de saúde para “segunda onda” de Covid-19. (Processo n. 236/2021).



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

Ainda quanto às medidas adotadas pelo Governo do Estado de Rondônia durante o exercício de 2021 para enfrentamento do cenário pandêmico, o corpo instrutivo anotou o cumprimento da maior parte das determinações proferidas por essa Corte de Contas, mostrando-se imprescindível que seja aferido o cumprimento integral das respectivas deliberações na análise das contas de governo do exercício seguinte.³⁵

1.09 - DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO

No que tange à aplicação formal de recursos do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, concluiu o corpo técnico que o Estado aplicou, no exercício de 2021, o montante de R\$ 870.991.299,59 na **remuneração do magistério**, o que corresponde a 72,96% do total da receita base, observando o disposto no artigo 212-A da Constituição Federal de 1988 e no artigo 60, inciso XII, do ADCT c/c artigo 26 da Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, como se observa do quadro abaixo, extraído do relatório conclusivo (ID 1341244):

Tabela 22: Aplicação do Fundeb

Discriminação	Valor	% sobre a Receita
1. REMUNERAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (70%)	870.991.299,59	72,96%
1.1 - Profissionais da Educação Básica 70%	814.502.763,13	68,23%
1.2 - Despesas Inscritas em RP Fundeb 70%, pagas até o final do 1º Quad/22	56.488.536,46	4,73%
2. OUTRAS DESPESAS DO FUNDEB (30%)	277.334.897,81	23,23%
2.1 - Outras Despesas	233.714.412,84	19,58%
2.2 Despesas Inscritas em RP Fundeb 30%, pagas até o final do 1º Quad/22	43.620.484,97	3,65%
3. TOTAL DE RECURSOS APLICADOS NO FUNDEB (1+2)	1.148.326.197,40	96,19%

Fonte: Dados extraídos dos Anexos IN22 e Análise da Equipe de auditoria e PT 07 – Fundeb.

³⁵ O corpo técnico apontou que algumas determinações proferidas nos processos fiscalizatórios relativos às ações de combate à pandemia não foram integralmente cumpridas, as quais são objeto de monitoramento em processos específicos, o que dispensa a expedição de determinações neste processo de contas anuais.



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

Já em relação aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o corpo técnico consignou no relatório preliminar (ID 1232187) que a aplicação do exercício se deu no montante de **R\$ 1.979.573.053,28, correspondente a 22,76%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 8.694.349.113,50), não havendo o cumprimento, segundo tais números, do percentual mínimo de aplicação (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 pelo Estado no exercício em análise.

Devidamente instado acerca da irregularidade apontada, o Governador alegou que a equipe técnica da Corte de Contas deveria ter considerado, para fins de aferição do limite, todos os restos a pagar inscritos em 31.12.2021, independentemente de terem sido pagos até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte (ID 1258849).

Sustentou o gestor que a apuração efetuada pela unidade técnica não poderia considerar a regra prevista na Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO, porque essa norma foi editada ao final do exercício de 2021, em 18 de outubro, sendo, portanto, inaplicável às contas em foco, em consonância com o princípio da anterioridade da lei.

Asseverou, assim, que houve cumprimento da aplicação mínima exigida e que a apuração deve considerar os termos da Lei Estadual Complementar n. 1.114/2021, que prevê, em seu artigo 3º, §5º, inciso II, que serão computadas no montante mínimo de aplicação referido nos artigos 212 e 212-A da CF/88 as despesas inscritas em restos a pagar, com recursos suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada da educação, desde que pagas até o encerramento do exercício subsequente.³⁶

³⁶ *Litteris*: Art. 3º Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelo Estado e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996. [...]



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

Além disso, acerca das despesas glosadas na apuração, que totalizaram R\$ 13.668.733,11, o gestor apresentou justificativas elaboradas pela SEDUC para fins de demonstrar que elas atendem aos critérios de aplicação em MDE e, portanto, deveriam ser consideradas para fins de apuração do limite.

Por fim, o gestor apresentou demonstrativo da aplicação em despesas com a MDE, incluindo no cômputo os restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira em 31.12.2021 e pagos até o dia 29.08.2022, assim como as despesas glosadas na análise técnica preliminar, sustentando, então, que tais gastos públicos totalizaram R\$ 2.251.645.616,33, correspondendo a 25,90% da receita base, em cumprimento ao limite de aplicação constitucional no exercício de 2021.

De início, em relação às despesas que foram glosadas na análise técnica preliminar (R\$ 13.668.733,11), considerando as justificativas apresentadas, o corpo técnico opinou pela revisão do montante inicialmente inquinado, subsistindo, no entanto, o montante de R\$ 8.791.358,19 de despesas que, segundo a avaliação técnica, não devem ser consideradas para fins de cumprimento do limite, porque não estariam relacionadas, diretamente, com o aprimoramento da qualidade ou expansão do ensino (ID 1301156).

Ao efetuar o ajuste necessário, o corpo técnico consignou no relatório conclusivo (ID 1341244) que a aplicação do exercício se deu no montante de **R\$ 1.981.396.741,80, correspondente a 22,79%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 8.694.349.113,50), razão pela qual considerou que não foi cumprido, pelo Estado de Rondônia, o percentual mínimo de aplicação (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

§ 5º Sem prejuízo do disposto no § 3º deste artigo, computar-se-ão no montante mínimo de aplicação referido no art. 212 e 212-A da Constituição Federal do exercício em que realizado o respectivo empenhamento: I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício;

II - as despesas inscritas em restos a pagar, com recursos suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada da educação, desde que pagas até o encerramento do exercício subsequente. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/10278/lc1114.pdf> - Acesso em 11.02.2023.



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

Em relação às despesas glosadas na análise técnica conclusiva (R\$ 8.791.358,19), vê-se dos autos que estas se referem a: tarifas bancárias (R\$ 613.985,83); contratação de empresa especializada em fornecimento de solução de gestão de identidades e acessos para a SEDUC/RO (R\$ 655.000,00); aquisição de materiais didáticos referentes à campanha de combate ao mosquito *Aedes Aegypt* (R\$ 6.076.579,24); aquisição de materiais didáticos da *coleção trânsito legal* (R\$ 1.184.189,15); e reforma do 3º piso do prédio da Coordenadoria Regional de Educação de Cacoal (R\$ 261.603,97).

Quanto à glosa de tais despesas, este Órgão Ministerial corrobora a avaliação técnica, pelos seus próprios fundamentos,³⁷ exceto quanto à exclusão da despesa relativa à reforma do 3º piso do prédio da Coordenadoria Regional de Educação de Cacoal, no montante de R\$ 261.603,97, a qual deve ser considerada no cômputo da aplicação, com substrato no artigo 70, II, da Lei Federal n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB.³⁸

Ao excluir tal despesa da apuração global, o corpo técnico considerou que o artigo 71 da LDB preconiza que *não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar* (ID 1301156).

Todavia, com a devida vênia ao entendimento da unidade técnica, a reforma de um prédio que compõe a educação básica não constitui obra de infraestrutura, que pode ser entendida como *a estrutura básica que viabiliza o*

³⁷ Quanto a aquisição de materiais didáticos referentes à campanha de combate ao mosquito *Aedes Aegypt* e à coleção *trânsito legal* não restou demonstrada a compatibilidade destas despesas com a ementa de qualquer disciplina curricular inserida no Plano Político Pedagógico do exercício de 2021 (ID 1301156).

³⁸ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...]

II - aquisição, **manutenção, construção e conservação de instalações** e equipamentos necessários ao ensino;



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

*funcionamento da economia e possibilita o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões.*³⁹

Nesse contexto, de acordo com o Manual de Perguntas e Respostas sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino editado por essa Corte de Contas,⁴⁰ as obras de infraestrutura que não devem ser consideradas na aplicação da MDE são as que se relacionam a *pavimentação, pontes, viadutos, melhoria de vias (mesmo que seja para acesso à escola), etc.; implantação ou pagamento de iluminação dos logradouros públicos (mesmo que esteja no íterim do trajeto até a escola); instalação de rede de água e esgoto (mesmo que esteja no bairro onde se localiza a escola)*”.

Por outro lado, o mesmo Manual esclarece que a *ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino* são despesas que devem ser consideradas como efetivamente aplicadas na MDE.

Desta feita, efetuada a exclusão do valor correspondente à reforma em comento (R\$ 261.603,97) do montante de despesas inquinadas pela unidade técnica (R\$ 8.791.358,19), remanesce o valor de R\$ 8.529.754,22 que não deve ser computado na aplicação do exercício de 2021 atinente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Esse ajuste, todavia, não tem o condão de influir no percentual apurado pela unidade técnica da Corte de Contas, remanescendo a aplicação de tão

³⁹ ROCHA, Igor Lopes. RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Concessões e Parcerias Público-privadas: Políticas Públicas para Provisão de Infraestrutura – Capítulo 1: Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es_e_Parcerias_Cap01.pdf – Acesso em 11.02.2023.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Manual-1-2021.pdf> - Acesso em 10.02.2023.



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

somente 22,79% (R\$ 1.981.658.345,77)⁴¹ da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 8.694.349.113,50), abaixo do mínimo constitucional de 25%.

Nesse passo, como visto, a apuração técnica não abarcou as despesas inscritas em restos a pagar que foram pagas após o final do primeiro quadrimestre do exercício subsequente (2022), nos termos e fundamentos constantes do relatório de análise de justificativas, *in verbis* (ID 1301156):

97. A respeito da alegação de que a Instrução Normativa nº 77/2021/TCE-RO, de 18/10/2021, não deveria ser aplicada às contas de 2021, por causa do princípio da anterioridade nonagesimal da lei, o responsável se equivocou ao citar princípios do direito tributário em suas justificativas discordantes à limitação do período para o pagamento dos restos a pagar para que esses pudessem ser considerados como MDE.

98. Ressalta-se que essa limitação é antiga na Corte de Contas do estado de Rondônia. Visando orientar e disciplinar a correta aplicação dos recursos em educação e saúde, para viabilizar o adequado exercício das rotinas de fiscalização deste Tribunal de Contas, a instrução Normativa nº 22/2007 estabeleceu que as despesas inscritas em restos a pagar, com recursos vinculados, deveriam ser pagas até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, sob pena de serem computadas no exercício em que ocorresse o efetivo pagamento (§2º, do art. 6º).

99. Entretanto, com as modificações trazidas pela Instrução Normativa nº 27/2011 ficou compreendido que a obrigatoriedade de pagar as despesas inscritas em restos a pagar até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, para serem consideradas no cômputo das aplicações do exercício, referia-se apenas às despesas em ações e serviços públicos de saúde; conforme transcrição abaixo:

§2º. As despesas inscritas em restos a pagar deverão ser pagas até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, com a disponibilidade financeira do exercício anterior, sob pena de serem desconsideradas para fins do cálculo do percentual estabelecido no artigo 77, II e III, ADCT, da Constituição Federal. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 27/2011).

100. Assim, na análise das prestações de contas referentes aos recursos da educação a partir de 2011, havia o entendimento da unidade técnica de que as despesas em educação inscritas em restos

⁴¹ Montante apurado pelo corpo técnico (R\$ 1.981.396.741,80) + ajuste em face da despesa glosada pelo corpo técnico e considerada regular por este Órgão Ministerial concernente a reforma do 3º piso do prédio da Coordenadoria Regional de Educação de Cacoal do (R\$ 261.603,97) = R\$ 1.981.658.345,77.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a pagar a serem consideradas no cômputo da aplicação do mínimo constitucional, deveriam ser pagas até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte; haja vista que os procedimentos da análise técnica consistiam nos mesmos aplicados nos exercícios anteriores ao ano de 2011.

101. Sobre as contas da SEDUC, referente ao exercício de 2013, ocorreu divergência entre a opinião técnica e o voto do Conselheiro Relator sobre essa matéria. Nos autos 01299/14, em que essa prestação de contas foi julgada, a unidade técnica apurou que o Governo do Estado de Rondônia no decorrer do exercício de 2013 aplicou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 25,55% do total das receitas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências constitucionais (ID-299641, processo nº 01299/14).

102. Na apuração daquele percentual, a unidade técnica desconsiderou todas as despesas inscritas em restos a pagar em 2013, pagas após o encerramento do primeiro trimestre do exercício de 2014. Contudo, em seu voto o Conselheiro Relator divergiu do entendimento técnico e considerou a fórmula descrita na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012, válido para o exercício de 2013, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, ressalta-se que essa fórmula é própria para os relatórios resumidos de execução orçamentária, instituídos pela LRF.

103. Dessa forma, sobre aquelas contas de 2013 foi considerado que o Governo do Estado de Rondônia aplicou o percentual de 26,07%, do total da receita advinda de impostos, incluídas as transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (AC1-TC 01856/17 - Acórdão - 1ª Câmara - Decisão; ID-521659; processo nº 01299/14).

104. Por causa desse entendimento, o item V do Acórdão AC1-TC 01856/17 determinou que fosse cientificada a Presidência desta Corte de Contas sobre a necessidade de adequar a IN nº 22/07/TCE-RO aos padrões estabelecidos na legislação vigente e em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais. Assim, no dia 9 de julho de 2018 foi revogado o §2º do art. 6º e o §2º do art. 23 da Instrução Normativa nº 22/2007, através da Instrução Normativa 64/2018.

105. Porém, com a nova lei do FUNDEB (Lei Federal nº 14.113/2020) em vigor, o Tribunal de Contas constituiu um grupo de trabalho para a realização de estudo técnico sobre aos impactos decorrentes da Emenda Constitucional nº 108/2020 (Portaria nº 81, de 23 de fevereiro de 2021, alterada pela Portaria nº 209, de 11 de junho de 2021), e, dentre os produtos entregues por esse grupo, constava o projeto de Instrução Normativa que iria substituir a Instrução Normativa nº 022/2007.

106. Assim, no dia 18 de outubro de 2021 foi editada a Instrução Normativa nº 77/2021, cujo parágrafo §1º, do artigo 18 estabelece que as despesas inscritas em restos a pagar deverão ser pagas até o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte com a disponibilidade financeira do exercício anterior, sob pena de serem desconsideradas para fins do cálculo do percentual de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

107. Vale ressaltar que o artigo 73 da Lei Federal nº 9394/1996 confere à Corte de Contas a legitimidade para doutrinar sobre esse assunto, ao instituir que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

108. Ainda, o artigo 70 da mesma lei trata do que é considerado como Manutenção e desenvolvimento do Ensino, nesse texto é enfatizado o termo ‘despesas realizadas’. O capítulo 4 do MCASP 8ª edição (válido para o exercício financeiro de 2021) descreve as etapas da despesa pública, sendo que na etapa da execução a despesa orçamentária passa por estágios, sendo o último estágio o pagamento, destaca-se que esses estágios são oriundos da Lei Federal nº 4320/64.

109. Dessa forma, o TCE-RO desde o ano de 1999 (Instrução Normativa nº 004/1999) compreende, para fins de cálculo de aplicação de recursos para cumprimento dos mínimos constitucionais de educação e saúde, que a despesa realizada é aquela que cumpriu todos os estágios da despesa pública, ou seja, a despesa paga.

110. Sobre a execução das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino inscritas em restos a pagar a serem consideradas no cálculo, apesar da lacuna originada pela nova redação dada ao §2º, do art. 6º da IN 22/2007, através da IN 27/2011, hoje não existe mais nenhum impasse, porque a IN 77/2021 trata esse assunto com a devida clareza; e nela não contém teor indevido, conforme alegado pelo responsável (pág. 108, ID 1258849).

111. Logo, há de se sopesar a pertinência do Acórdão AC1-TC 01856/17 proferido sobre as contas de 2013 da SEDUC para aquela época, 2017, em razão da lacuna doutrinária sobre a matéria desde 2011 (IN 27/2011); contudo, em 2021 essa lacuna foi sanada através da IN 77/2021.

112. Ressalta-se que a redação do artigo 18 da IN 77/2021 é fruto de amplo estudo acerca da efetividade da aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no âmbito do estado de Rondônia.

113. A limitação do período para a execução das despesas inscritas em restos a pagar a serem consideradas no cálculo da aplicação mínima em educação, é para evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na MDE,



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

e assegurar que esses, no ano examinado, revertam em bens e serviços que contribuam efetivamente para a manutenção e melhoria do ensino público.

114. Há de sopesar que a ausência dessa limitação, atrapalharia a administração na execução do planejamento do ano subsequente, pois, estaria até o final daquele exercício executando despesas do anterior, situação desfavorável para a concretização das políticas públicas educacionais. Portanto, aqueles restos a pagar pagos após o fechamento do primeiro quadrimestre do exercício de 2022 não serão considerados na aplicação mínima em MDE no exercício de 2021. (Destacou-se)

Sem embargo da análise técnica acima destacada, entende este Órgão Ministerial que há necessidade de perquirir se o regramento aplicado pela Corte de Contas, consubstanciado na Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO, deve ser mantido na análise das presentes contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, exercício de 2021, diante de argumentação específica trazida à tona pelo Governador do Estado.

Primeiramente, cumpre afastar, desde logo, com amparo na boa-fé processual,⁴² a alegação, pelo defendente, de não incidência da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO, publicada em outubro de 2021, sob o pálio de suposto princípio da anterioridade da lei, quando o amparo normativo conferido à tese defensiva recaiu sobre a Lei Complementar Estadual n. 1.114/2021, publicada em dezembro, posteriormente à instrução impugnada, portanto.

Para além disso, o gestor alegou que há antinomia entre a Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO e a Lei Estadual Complementar n. 1.114/2021, na parte em que tratam, ambas, da metodologia adotada para que se considere como efetivamente aplicado, em cumprimento ao artigo 212 da CF/88, o montante de restos a pagar inscritos com a respectiva disponibilidade financeira.

⁴² NCP: Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.



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

A diferença, do ponto de vista material, reside, tão somente, no *período adicional*⁴³ previsto por cada ato normativo, sendo o prazo previsto na Lei Estadual de todo o exercício subsequente e o da Instrução Normativa dessa Corte de Contas do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, ambas com a disponibilidade financeira do exercício anterior, consoante *in verbis*:

Lei Estadual Complementar n. 1.114/2021

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

§ 5º Sem prejuízo do disposto no § 3º deste artigo, **computar-se-ão no montante mínimo de aplicação referido no art. 212 e 212-A da Constituição Federal do exercício em que realizado o respectivo empenhamento:**

- I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício;
- II - as despesas inscritas em restos a pagar, com recursos suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada da educação, **desde que pagas até o encerramento do exercício subsequente.**

Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO

Art. 6º. Para os fins do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, **somente são consideradas as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, ou, em caso de inscrição em restos a pagar, desde que haja recursos financeiros suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada.**

§ 1º. **As despesas inscritas em restos a pagar deverão ser pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte com a disponibilidade financeira do exercício anterior, sob pena de serem desconsideradas para fins do cálculo do percentual.**

§ 2º. As despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados que não forem pagas até o final do primeiro quadrimestre do ano seguinte, por culpa exclusiva de terceiros, serão computadas na aplicação do percentual, quando do seu efetivo pagamento. (Destacou-se).

⁴³ Segundo definição dada por João Angélico: [...] *período adicional é o tempo acrescentado ao ano financeiro com o objetivo de, nesse período, concluir-se a arrecadação de tributos e o pagamento de despesas relativas ao ano financeiro findo. Pode o período adicional abranger um ou mais meses seguintes ao ano financeiro e, como é óbvio, correm nesse período, concomitantemente, as operações relativas ao ano findo. In: Apud. TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. Revista de Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum. Ano 12. N. 63, set./out., 2010.*



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

Importa registrar que a resolução da narrada questão incidental, no presente caso, embora não implique na responsabilização do prestador das contas, consoante será demonstrado mais adiante, possui efeitos concretos sobre a legítima metodologia a ser adotada para fins do cálculo do montante aplicado em cumprimento ao artigo 212 da CF/88, tanto para o presente caso quanto para casos futuros.

No que tange à análise do ato normativo aplicável ao caso, antes de adotar os clássicos critérios de resolução de antinomias de normas jurídicas, deve-se averiguar a validade dos atos em questão, mormente por tratarem de matéria constitucional.

Nessa senda, a Lei Complementar Estadual n. 1.114/2021, ao adentrar matéria afeta às diretrizes e bases da educação nacional, regulamentada no Título VII da Lei Federal n. 9.394/1996,⁴⁴ incorre em inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a matéria é de competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da CF/88.⁴⁵

Nesse sentido, há reiteradas manifestações do Supremo Tribunal Federal, consoante confirmam os arestos abaixo reproduzidos, *verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino. 2. A definição de quais despesas podem

⁴⁴ Título VII - Dos Recursos financeiros.

⁴⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...).
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB. 3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB. 4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

(ADI 5719, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020)

Na forma da jurisprudência do Supremo, compete à União legislar sobre 'diretrizes e bases da educação nacional' – artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal –, incluída a disciplina relativa à confecção, emissão e registro de diplomas por instituições de ensino superior.

(ADI 3.713, rel. min. Marco Aurélio, j. 15-5-2019, P, DJE de 7-6-2019)

Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas.

(ADI 2.501, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-9-2008, P, DJE de 19-12-2008)

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Iniciativa. (...) Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

(ADI 1.399, rel. min. Maurício Corrêa, j. 3-3-2004, P, DJ de 11-6-2004)⁴⁶

Dessa feita, malgrado o ato normativo trazido à baila pelo Governador tenha *status* de lei complementar estadual, sua validade não subsiste à análise do rol de competências legislativas reproduzida na CF/88, cabendo, no caso, a

⁴⁶ Confira-se, no mesmo diapasão, também em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o que decidido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.341, rel. min. Edson Fachin, j. 5-11-2019; n. 4.720, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2017; e n. 3.669, rel. min. Cármen Lúcia, j. 18-6-2007.



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

avaliação quanto à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, pelos órgãos legitimados, consoante será proposto ao final da análise.

Diferentemente, a Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO, tem amparo normativo no artigo 7º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996⁴⁷ c/c artigo 10 do Regimento Interno dessa Corte de Contas,⁴⁸ juntamente com o que dispõe o artigo 30 da LINDB,⁴⁹ pois compreende, tão somente, a interpretação dada pela Corte de Contas, no plano de sua competência decisória estampada no artigo 71, inciso I, c/c artigo 75, ambos da CF/88,⁵⁰ no que tange à prestação de contas dos gastos relativos à MDE.

Outrossim, no plano material, em respeito ao princípio da anualidade, os recursos pertinentes à educação, como regra, devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos, uma vez que a não aplicação desses recursos dentro do exercício impõe prejuízos à qualidade da educação ofertada pelo Estado.

Em sentido contrário, a Lei Complementar Estadual n. 1.114/2021, à pretexto de suplementar à normatização já existente em âmbito federal, instituiu a aplicação bianual – quando a Constituição da República exige

⁴⁷ Art.7º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, sob a forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em resolução ou instrução normativa: (Redação dada pela Lei Complementar nº.812/15)

⁴⁸ Art. 10. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

⁴⁹ Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

⁵⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (...).

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



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

aplicação anual – dos recursos da educação, possibilitando, assim, que os recursos já recebidos em determinado exercício sejam utilizados ao longo de até 24 meses, inexistindo, como agravante, qualquer limitação quanto ao montante que pode ser aplicado no período adicional, que, por definição técnica, não pode se estender por todo o exercício seguinte, mas apenas durante os meses iniciais, em ordem a permitir o fechamento do exercício findo, sob pena de se converter a exceção em regra (vide nota de rodapé n. 43).

Essa indevida aplicação bianual, em que os recursos do exercício anterior estarão sendo utilizados ao mesmo tempo que os recursos ordinários do exercício corrente, para além de fragilizar os controles internos e a transparência de tais gastos, compromete o exame do cumprimento do limite a que se refere o artigo 73 da LDB,⁵¹ por desbordar do prazo constitucional de que dispõe a Corte de Contas para apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.⁵²

Diferentemente da solução trazida, inconstitucionalmente, pela retrocitada Lei Estadual Complementar, o período adicional dado pela Instrução Normativa em apreço considera todo o microssistema normativo do denominado *orçamento mínimo social* para, em atenção à teoria do diálogo das fontes,⁵³ adotar solução análoga a dada pelo artigo 25, §3º, da Lei Federal n. 14.113/2020 (Fundeb), que valida a realização, excepcional e limitada, de despesas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte.

⁵¹ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

⁵² CERÓ: Art. 49. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em **sessenta dias** a contar de seu recebimento;

⁵³ *A tese do diálogo das fontes foi desenvolvida na Alemanha por Erik Jayme, professor da Universidade de Heidelberg, trazida ao Brasil por Claudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A essência da teoria é que as normas jurídicas não se excluem – supostamente porque pertencentes a ramos jurídicos distintos –, mas se complementam. Como se pode perceber há nesse marco teórico, do mesmo modo, a premissa de uma visão unitária do ordenamento jurídico. In: TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil: volume único. 11. ed. – Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2021, pg. 118.*



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

Deve-se considerar que os recursos do Fundeb, também integrantes da manutenção e desenvolvimento do ensino, mas separados do todo para aplicação específica na educação básica e na remuneração condigna de seus profissionais, nos termos do artigo 212-A da CF/88, já atendem, por força de lei, a regramento análogo ao adotado pela Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO, o que demonstra a sistematicidade da interpretação dada por esse Tribunal ao tema, em oposição à alternativa trazida a lume pela mencionada Lei Complementar Estadual.

A solução empregada por essa Corte de Contas leva em consideração a existência de restos a pagar inscritos ao final do exercício com cobertura financeira e efetivamente pagos em período adicional razoável – até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte –, a fim de, a um só tempo, não inviabilizar a gestão desses recursos públicos e instigar a execução tempestiva e adequada das despesas com educação.

Nesse contexto, mostra-se plenamente válida a metodologia utilizada por essa Corte de Contas para aferição de cumprimento da aplicação mínima em despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, que considera como efetivamente aplicado o montante de despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício, mas também os restos a pagar inscritos ao final do exercício, com cobertura financeira e que sejam pagos até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte.

É dizer, nos termos da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO é necessário segregar as despesas inscritas em restos a pagar em duas categorias: as que foram inscritas e pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte; e as que apesar de inscritas não foram pagas até referida data limite (30 de abril).

Quanto às despesas inscritas em restos a pagar e efetivamente pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, não há dúvidas de



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

que serão consideradas para efeitos de cumprimento do limite, consoante preceitua o §1º do artigo 6º da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Por outro lado, quanto às despesas que foram inscritas, porém não foram pagas até a data limite, a norma em análise atribui tratamento diferenciado para os casos em que o não pagamento ocorra por culpa da administração e aqueles em que a ausência de pagamento decorra de culpa exclusiva de terceiros.

No caso de culpa da administração os restos a pagar não pagos até 30 de abril do exercício seguinte serão desconsiderados para fins de aferição do cumprimento do limite, em consonância com o §1º da Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

Já na hipótese de o não pagamento decorrer de culpa exclusiva de terceiros, a citada norma prevê que essas despesas sejam consideradas no percentual de aplicação do exercício em que ocorrer o seu efetivo pagamento (§2º).

Assim, ao considerar no cômputo da efetiva aplicação da MDE somente o valor das despesas inscritas em restos a pagar que foram pagas até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, o corpo técnico aplicou, estrita e acertadamente, as regras previstas na Instrução Normativa n. 77/2021/TCE-RO.

A propósito, ao analisar as contas de governo do Poder Executivo do Município de Cujubim do exercício de 2021 (Acórdão APL-TC n. 0314/22 - ID 1318201 - Processo n. 772/2022), a Corte de Contas, deparando-se com questão similar à que se debate neste feito, pertinente à não aplicação de recursos na educação, diante da inscrição em despesas em restos que não foram pagas até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte (2022), entendeu que as despesas não pagas no prazo regulamentar não deveriam ser computadas na aplicação de 2021, restando estabelecida a vedação de responsabilidade do gestor somente se restar comprovado, no caso concreto, que eventual descumprimento de limites legais decorreu de culpa exclusiva de terceiro ou por fato superveniente.



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

Eis o pertinente excerto do Acórdão n. 0314/2022, exarado no Processo n. 772/2022 (ID 1318201):

100. Por fim, deixo de acolher os opinativos técnico e ministerial quanto ao aperfeiçoamento da IN 077/2021/TCE-RO, por entender ser mais célere e eficaz a Corte de Contas, por meio de decisão colegiada em plenário, **firmar o entendimento de vedação de responsabilidade do gestor quando restar comprovado, no caso concreto, que eventual descumprimento de limites legais decorreu de culpa exclusiva de terceiro ou por fato superveniente, uma vez que não é justo penalizá-lo sem que ele tenha praticado qualquer ato comissivo e/ou omissivo.**

101. Neste ponto, importante consignar, que os órgãos de fiscalização, interna e externa, ao deparar com eventual descumprimento de limites legais por culpa de terceiros, deverá perquirir se a culpa foi exclusiva, ou seja, analisar se Administração adotou todas as providências ao seu alcance para que a irregularidade não se concretizasse, tais como: (i) comunicou o atraso na entrega do objeto contratado; (ii) aplicou a penalidade estabelecida em contrato, se for o caso; dentre outras medidas legais aplicáveis ao caso concreto. (Destacou-se)

Nesse sentido, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que não devem ser consideradas para fins de cumprimento de limites, seja da MDE ou do Fundeb, as despesas inscritas em restos a pagar não pagas até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte, em observância ao disposto nos artigos 6º (MDE) e 18 (Fundeb) da Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO.

Desse modo, no presente caso, adotando-se o referencial dado pela Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO, está configurado o descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, ante a aplicação, no exercício de 2021, de **R\$ 1.981.658.345,77, correspondente a 22,79%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 8.694.349.113,50), abaixo do mínimo constitucional de 25%.

Como visto, a Instrução Normativa n. 77/2021-TCE/RO encontra calço jurídico na LINDB, na Lei Orgânica da Corte e, notadamente, na legislação nacional que trata da aplicação dos recursos do Fundeb, os quais compõem, como subsistema (Artigo 212-A da CRFB), o sistema de vinculação de recursos



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

constitucionalmente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 do texto constitucional, impondo-se, portanto, que se utilize o mesmo critério de apuração.

A opção interpretativa adotada pela Corte de Contas, com efeito, está plenamente afinada com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, editadas pelo detentor da competência legislativa para tanto, diversamente com o que ocorre com a legislação estadual invocada, à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, como visto, impondo-se o seu afastamento neste caso concreto, com fulcro na Súmula n. 347/STF.⁵⁴

É certo que em tempos ordinários, de acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a irregularidade pontuada seria considerada grave a ponto de ensejar a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas.⁵⁵

Todavia, no contexto da pandemia de Covid-19, a inobservância da aplicação do mínimo constitucional em ações voltadas à educação deve ser avaliada à luz da legislação extraordinária e da interpretação das normas disciplinadoras do enfrentamento da crise sanitária.

Nesse sentido, como é de amplo conhecimento, recentemente foi promulgada a Emenda Constitucional n. 119/2022, que alterou o artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, não pode haver responsabilização dos agentes públicos que, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, não cumprirem ao disposto no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, **impondo, no entanto, o dever de compensação dos recursos até o final do exercício de 2023**, conforme segue:

⁵⁴ Súmula n. 347/STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

⁵⁵ Processo n. 1296/2010; Processo n. 1191/2012; Processo n. 1523/2012; Processo n. 1505/2013; Processo n. 2946/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

"Art. 119 Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Art. 2º O disposto no *caput* do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no *caput* do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do Inciso III do *caput* do art. 35 da Constituição Federal

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Nessa senda, malgrado esteja configurado o descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal, diante da aplicação de apenas 22,79% dos recursos recebidos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tal apontamento não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

No entanto, consoante determina o parágrafo único do artigo 119 do ADCT o ente deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente para o exercício de 2021.



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

Destaque-se que o gestor, em suas justificativas, apresentou informações e documentos que sinalizam para a realização das despesas faltantes em agosto de 2022, de modo que, à primeira vista, pode-se considerar que a regra da compensação já vem sendo observada (ID 1258849).

Por outro lado, a integral aplicação dos recursos da MDE relativos ao exercício de 2021, tendo em vista a atual quadra temporal, deverá ser aferida na avaliação das contas de governo dos exercícios de 2022 e 2023, oportunidade em que a unidade técnica empreenderá a análise dos gastos efetuados em cada período/exercício, segregando as parcelas referentes a tal aplicação.

Necessário, assim, que seja determinado ao Sr. Governador que comprove perante a Corte de Contas a efetiva aplicação dos recursos não aplicados em 2021, na prestação de contas do exercício de 2022, exercício em que se afirma ter havido o pagamento das correspondentes despesas – ou, no mais tardar, na de 2023 –, por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência aos gastos correspondentes e demonstrando a sua aderência às metas educacionais.

Insta registrar, por fim, que o texto constitucional não previu hipóteses de correção monetária, o que pode ensejar perdas ao sistema educacional, mostrando-se necessário que o Tribunal firme o entendimento, com endereçamento de determinação nesse sentido, de que tal compensação de valores seja feita com o acréscimo, pelo menos, dos rendimentos ordinariamente auferidos com a aplicação de recursos públicos nas agências bancárias oficiais.

Outrossim, independentemente da negativa de exequibilidade no caso concreto (em sede de controle difuso), mostra-se necessária a cientificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia e do Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia para que, enquanto legitimados ativos,⁵⁶ avaliem a propositura

⁵⁶ Constituição do Estado de Rondônia: Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: (...).



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

de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar Estadual 1.114/2021, tendo em vista a invasão de competência legislativa da União, pelo Estado de Rondônia, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da CF/88.

Antes de encerrar a análise pertinente à educação, necessário destacar a informação constante do relatório técnico conclusivo no sentido de que o analfabetismo ainda está presente em escala preocupante no Estado de Rondônia, a despeito dos resultados um pouco melhores do que a média da Região Norte e do que a média nacional (ID 1341244).

Consoante destacado pela unidade técnica em seu relatório conclusivo (ID 1341244), em 2019, último ano de levantamento, a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais em Rondônia era de 6,4%, resultado mais favorável que a taxa média de analfabetismo da Região Norte para o mesmo período (7,6%) e que a taxa média brasileira (6,6%).

Apesar da trajetória de queda da taxa de analfabetismo de Rondônia em três anos seguidos (até 2019), o ano de 2021 foi marcado pelos impactos negativos decorrentes da pandemia do Covid 19, o que fez com que *“um grande aumento do número de estudantes ficassem sem acesso ao ensino/aprendizagem formal durante esses dois anos, especialmente em 2020, gerando efeito mais danoso sobre aquelas crianças que se encontravam na fase de alfabetização”*.

Tal situação poderá contribuir para a elevação das taxas de analfabetismo, o que precisa ser, desde já, enfrentado pela administração estadual, ao planejar sua atuação na área de educação para os próximos exercícios.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, relevante indicador de desempenho da educação brasileira, a equipe técnica

III - o Procurador-Geral de Justiça; (...).
VIII - o Defensor Público-Geral.



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

apresentou os resultados atinentes ao ano de 2021, de acordo com os resultados divulgados pelo Ministério da Educação/INEP.

Assim, se considerada apenas a rede estadual de ensino para as séries iniciais do ensino fundamental, o IDEB do Estado de Rondônia (5,4) ficou abaixo da média brasileira das redes estaduais (5,8).

Em relação aos anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino, observa-se que o Estado de Rondônia (4,9), ficou abaixo do índice alcançado a nível nacional (5,1).

Além disso, no ranking do IDEB Ensino Médio, o Estado de Rondônia em 2021 (4,1) ficou abaixo da média brasileira (4,2) e passou a ocupar a 11ª posição entre as demais, regredindo se comparado a 2019 (8ª posição), o que sinaliza para a necessidade de aperfeiçoamento das ações públicas voltadas a educação.

1.10 - DA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA

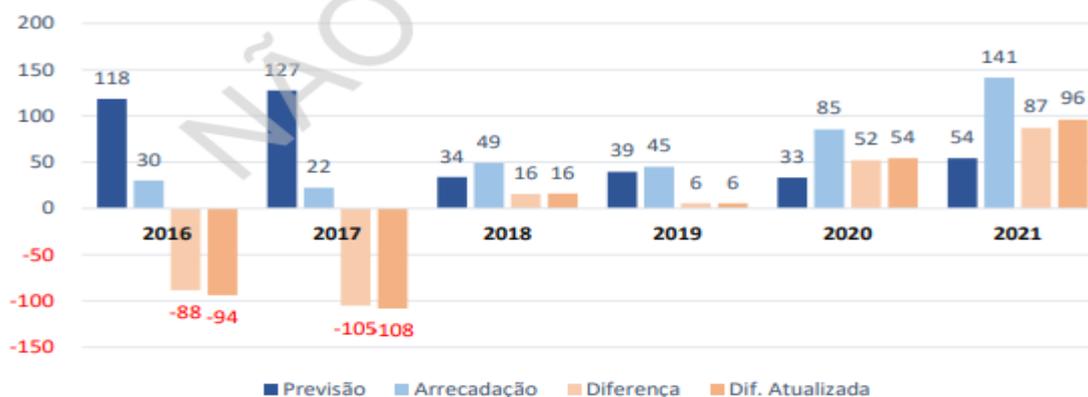
Quanto à dívida ativa, a análise empreendida pelo corpo técnico, especificamente quanto à arrecadação dos créditos, evidenciou que desde o exercício de 2018 houve uma mudança de paradigma quanto ao insucesso anteriormente observado.

A representação do gráfico a seguir, extraído do relatório técnico conclusivo, torna clara a percepção do incremento da arrecadação a partir daquele exercício (ID 1341244):



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

Gráfico 26: Execução orçamentária da Dívida Ativa - em milhões



A representação nominal da arrecadação também foi retratada pelo corpo técnico no seguinte quadro constante do relatório conclusivo (ID 1341244):

Tabela 14: Execução Orçamentária da Dívida Ativa - 2014 a 2021

Ano	Orçada	Arrecadada	Diferença
2014	38.773.926,20	31.249.896,62	-7.524.029,58
2015	115.848.179,68	30.985.559,32	-84.862.620,36
2016	118.350.701,59	30.136.067,24	-88.214.634,35
2017	127.396.753,00	22.318.461,13	-105.078.291,87
2018	33.761.940,00	49.285.572,19	15.523.632,19
2019	39.459.000,00	45.024.331,67	5.565.331,67
2020	33.289.687,00	85.275.495,56	51.985.808,56
2021	54.166.707,00	141.290.412,93	87.123.705,93

Fonte: Anos de 2014 a 2017: Balanços Orçamentários dos anos 2014 a 2017 do Estado de Rondônia
 Ano de 2018: Anexo 10, Proc. 1749/19 - fls. 373 e 376. Anos de 2019 a 2021 Anexo 10 (4.320/64) extraído do DivePort da Contabilidade Geral do Estado.

Como se observa, no exercício de 2021 a arrecadação (R\$ 141.290.412,93) superou em mais que o dobro o valor orçado para ser arrecadado (R\$ 54.166.707,00), o que sinaliza para a efetividade das ações de cobrança implementadas pela Administração.

Apesar do resultado positivo no comparativo entre receitas previstas e realizadas, há que se ter em vista que a proporção entre a receita arrecadada e o saldo total da conta revela cenário menos otimista.



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

Observa-se que a efetiva arrecadação da dívida ativa no exercício de 2021 (R\$ 141.290.412,93) representa tão somente 1,08% do estoque final do período anterior (R\$ 13.096.607.535,00).⁵⁷

Apesar deste Órgão Ministerial defender, em todas as suas manifestações em processos de contas dos governos municipais e estadual,⁵⁸ que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva e deve receber maior atenção por parte da Corte de Contas nas respectivas instruções desses processos, a falha concernente à baixa arrecadação da dívida ativa não foi levada a contraditório para manifestação dos responsáveis nestes autos.

Cabe, então, reiterar a necessidade de que sejam adotadas ações governamentais para o aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa, o que é

⁵⁷ De acordo com os dados registrados no seguinte quadro, constante do Relatório de desempenho da arrecadação em relação à previsão, sob ID 1189896 destes autos, acerca tão somente da dívida ativa tributária:

TABELA 6. DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA TRIBUTÁRIA

Cod de Receita	Descrição	2020		2021		Var % Estoque	Var % ppto
		TOTAL ESTOQUE	ARRECADADO	TOTAL ESTOQUE	ARRECADADO		
5112	Dívida Ativa ICMS (DECLARADO e LANÇADO)	2.323.976.986	1.559.584	2.689.138.693	3.486.468	15,71%	123,55%
5115	Dívida Ativa Auto de Infração de ICMS	4.059.088.367	211.359	3.529.403.874	104.716	-13,05%	-50,46%
5119	Dívida Ativa ICMS (DECL. E LANÇADO).	663.986.572	-	717.596.099	-	8,07%	
5122	Dívida Ativa de Auto de Infração de ICMS	700.336.482	267	739.045.092	-	5,53%	-100,00%
5131	Parcelamento de Dívida Ativa de ICMS	663.751.300	26.889	875.898.350	141.739	31,96%	427,13%
5132	Parcelamento de Dívida Ativa de ICMS Antecipado	17.574.191	9.006	25.383.049	4.012	44,43%	-55,45%
5135	Dívida Ativa de Multa de Auto de Infração de ICMS	4.197.353.630	187.227	4.009.337.422	88.902	-4,48%	-52,52%
5140	Dívida Ativa de Multa de Auto de Infração de ICMS Obrigação Acessória	84.686.403	51.712	125.579.368	75.928	48,29%	46,83%
5141	Parc. Div At. de Multa de Auto de Infração de ICMS Obrigação Acessória	19.392.588	-	51.835.901	1.261	167,30%	
5143	Parcelamento de Dívida Ativa de ICMS	18.211.533	-	19.304.351	-	6,00%	
5144	Parcelamento de Dívida Ativa de Auto de Infração de ICMS	50.091.058	-	77.641.355	4.328	55,00%	
5158	Dívida Ativa de ICMS Antecipado	124.687.524	291.813	168.324.391	884.995	35,00%	203,27%
5218	Dívida Ativa de IPVA	158.835.182	2.512.425	149.989.770	1.192.284	-5,57%	-52,54%
5243	Parcelamento Dívida Ativa de IPVA	10.634.832	7.666	17.569.312	82.692	65,21%	978,72%
5314	Dívida Ativa de ITCD	19.777	-	25.108	-	26,96%	
5327	Dívida Ativa Auto de Infração de ITCD	8.480	-	10.725	-	26,47%	
5345	Parcelamento ITCD não ajuizado	133.445	-	169.080	-	26,70%	
5521	FIDER - Dívida Ativa Fundo de Desenvolvimento Industrial de Rondônia	375.715	-	480.308	-	27,84%	
5522	FITHA - Dívida Ativa Fundo para a Infra-Estrutura de Transporte e Habitação	1.609.744	-	1.924.746	-	19,57%	
5526	FECOEP - Dívida Ativa Fundo de combate à pobreza	1.853.727	7.871	4.397.895	1.603	137,25%	-79,63%
Total Geral		13.096.607.535	4.865.820	13.203.054.889	6.068.928	0,81%	24,73%

Fonte: Dados fornecidos pela Gerência de Arrecadação/CRE/SEFIN; Elaborado pelo NEEC.

⁵⁸ Nessa senda, convém salientar que, ainda em janeiro do exercício de 2014, em ação conjunta, este Órgão Ministerial, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expediram um Ato Recomendatório, direcionado aos entes municipais, que versa sobre a implementação de sistemática tendente a aprimorar a cobrança e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, além de desafogar o Poder Judiciário de milhares de processos de cobrança judicial da dívida pública, mediante a utilização do instrumento de protesto extrajudicial.



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

corroborado pelas alarmantes irregularidades apontadas no Processo n. 2172/2020, cujo objeto é a análise da composição e da integridade do saldo e da gestão da dívida ativa por parte do Estado de Rondônia, em que se discute a prescrição de créditos da dívida ativa em montantes elevadíssimos.⁵⁹

Nesse contexto, opina-se no sentido de que a Corte determine ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Senhor Marcus José Rocha dos Santos, que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas tendentes a otimizar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa e que, com interveniência do órgão de controle interno, atente para o preocupante cenário descortinado no bojo do Processo n. 2172/2020.

Não é demais alertar que as ações de recuperação de créditos podem e devem priorizar a persecução das dívidas mais vultosas, em detrimento de pequenos débitos, em relação aos quais o custo da cobrança se mostre superior ao montante cobrado, o que, ancorado nos instrumentos jurídicos adequados e das cautelas necessárias, redundaria em medida de racionalização da gestão da dívida ativa.

Insiste-se, de todo modo, que a Corte de Contas passe a adotar maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, no sentido de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro e que o tema seja enfatizado na instrução das contas de governo, o que poderá se materializar com a realização de auditoria específica em relação ao ponto.

Para a consecução da proposta, sugere-se ao corpo técnico dessa Corte de Contas que nos exercícios vindouros, com base nos documentos

⁵⁹ Trata-se de auditoria de conformidade na composição e na integridade do saldo e da gestão da dívida ativa do Estado de Rondônia, de responsabilidade da Secretaria de Finanças e da Procuradoria Geral do Estado. Inicialmente, houve provocação do Ministério Público do Estado, que trata do Procedimento Apuratório Preliminar em razão do encaminhamento de cópia do Inquérito Civil Público 2019001010006149, referente à notícia de que o Estado de Rondônia teria deixado prescrever **R\$ 300 milhões de reais** de créditos tributários de ICMS.



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

remetidos pelos responsáveis: **i)** evidencie a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial enseja determinação ao gestor para que sejam adotadas medidas efetivas que redundem no incremento da arrecadação; **ii)** evidencie e examine a adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000.

1.11 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Saliente-se, de início, no que concerne à gestão previdenciária do exercício de 2021, que não houve auditoria específica, inexistindo notícias de irregularidades decorrentes de eventuais ausências de repasses de contribuições previdenciárias patronais, de servidores ou de parcelamentos.

Como se sabe, a Emenda à Constituição do Estado n. 146/2021 e a Lei Complementar n. 1.100/2021 alteraram significativamente o cenário do regime próprio de previdência estadual, de modo que o sistema previdenciário atualmente vigente obedece ao regime de repartição simples, exercendo o Estado o papel de garantir a adequada gestão previdenciária, com a promoção dos *“meios necessários de forma suficiente para garantir o cumprimento da obrigação de pagar os benefícios concebidos em lei”*.

Quanto ao equilíbrio financeiro do fundo previdenciário do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia – RPPS, no exercício de 2021, consoante se observa no Processo n. 743/2022, que trata da prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON relativa ao exercício de 2021, os ativos financeiros do fundo (R\$ 293.472.995,09) são



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

superiores aos passivos financeiros (R\$ 11.687.139,59), evidenciando o superávit financeiro, em 31.12.2021, no montante de R\$ 281.785.855,50.⁶⁰

Quanto ao equilíbrio atuarial, o resultado do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia, para o exercício de 2021, foi detalhado no seguinte quadro elaborado pelo corpo técnico da Corte de Contas (ID 1341244):

Tabela: Resultado atuarial de 2021

Discriminação	Valores
ATIVOS GARANTIDORES DOS COMPROMISSOS DO PLANO DE BENEFÍCIOS	2.371.037.976,22
PROVISÃO MATEMÁTICA TOTAL	13.413.914.196,36
Provisão Matemática de Benefícios Concedidos	8.118.254.971,27
Valor atual dos Benefícios Futuros - Concedidos	8.775.356.645,33
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras - Concedidos (Servidores)	657.101.674,06
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder	6.290.921.055,53
Valor atual dos Benefícios Futuros - a Conceder	11.332.031.005,75
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras - a Conceder (Ente)	2.469.084.085,20
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras - a Conceder (Servidores)	2.572.025.865,02
Compensação Previdenciária - COMPREV	995.261.830,44
(-) Valor Atual da Compensação Previdenciária a Receber - Benefícios a Conceder	295.931.763,89
(-) Valor Atual da Compensação Previdenciária a Receber - Benefícios Concedidos	699.330.066,55
RESULTADO ATUARIAL	-11.042.876.220,14

Como se observa do quadro acima, o ativo total do RPPS corresponde a R\$ 2.371.037.976,22 e a provisão matemática total equivale a R\$

⁶⁰ Consoante demonstrado no seguinte quadro constante do Documento 1337371 do Processo n. 743/2022 (Prestação de Contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON – Exercício de 2021):

BALANÇO PATRIMONIAL - FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO IPERON
Anexo 14 - Lei Federal nº 4.320/64 Em 31 de Dezembro de 2021 e 2020
R\$

ESPECIFICAÇÃO	31/12/2021	31/12/2020
ATIVO		
Ativo Financeiro	293.472.995,09	248.980.222,77
Ativo Permanente	9.253.663.072,15	9.614.581.302,03
Total Ativo (I)	9.547.136.067,24	9.863.561.524,80
PASSIVO		
Passivo Financeiro	11.687.139,59	0,00
Passivo Permanente	620.598.600,91	783.905.553,61
Total Passivo (II)	632.285.740,50	783.905.553,61
SALDO PATRIMONIAL (III) = (I - II)	8.914.850.326,74	9.079.655.971,19

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEP)



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

13.413.914.196,36,⁶¹ de modo que o resultado atuarial corresponde a um déficit de R\$ 11.042.876.220,14.

Quanto a esse déficit atuarial, o corpo técnico consignou que “o Estado de Rondônia, através da Lei 5.111, de 01 de outubro de 2021, instituiu um Plano de Amortização por aportes para o equacionamento do Déficit Técnico do Plano”, razão pela qual concluiu que há conformidade no Estado de Rondônia quanto ao equilíbrio previdenciário, considerando que foram adotadas providências para equacionamento do déficit atuarial, o que tem sido objeto de acompanhamento a tempo e modo da Corte de Contas, aquiescendo esta Procuradoria-Geral de Contas com a análise técnica empreendida.

1.12 – LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

O corpo técnico verificou que no exercício de 2021 o Governo do Estado de Rondônia realizou operações de crédito no montante de R\$ 1.968.107,11, que corresponde a 0,02% da RCL (R\$ 10.017.331.562,62), em consonância, dessa forma, com o limite estabelecido no artigo 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal, não havendo maiores considerações a serem feitas quanto ao ponto.

2 – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

No relatório de instrução preliminar (ID 1236837) foram anotados pela unidade técnica quatro Achados de Auditoria pertinentes ao BGE, a saber: **A1.** Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32; **A2.** Superavaliação do saldo do Imobilizado; **A3.** Superavaliação do ativo Créditos a Longo Prazo em razão da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade; **A4.** Subavaliação do passivo no valor R\$

⁶¹ Soma da provisão de benefícios já concedidos (aposentados e pensionistas) e provisão de benefícios a conceder (servidores ativos) descontados da compensação previdenciária (ID 1341244).



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

10.253.374,86 na conta Fornecedores em decorrência da ausência de registro contábil de despesas que atendem aos critérios de passivo.

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Governador do Estado, Senhor Marcos José Rocha dos Santos (ID 1258849), o corpo técnico entendeu que não foram suficientes para sanar os achados de auditoria atinentes ao BGE (ID 1301156).

Assim, a opinião adversa emitida pelo corpo técnico acerca do Balanço Geral do Estado do exercício de 2021 teve como fundamentos os quatro Achados de Auditoria (A1, A2, A3 e A4) que não foram elididos com os argumentos de defesa.

Nesse contexto, insta destacar que a Resolução n. 234/2017/TCE-RO, que dispõe sobre o Manual de Auditoria Financeira no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, evidencia as hipóteses em que o auditor se manifestará de modo adverso, *verbis*:

Opinião adversa

O auditor deve expressar opinião adversa quando os efeitos das distorções são relevantes e generalizados. Isso se aplica quando foi obtida evidência de auditoria apropriada e suficiente, e o auditor concluiu que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes e generalizadas nas demonstrações financeiras. (ISSAI 1705; ISA/NBC TA 705).

In casu, a unidade técnica especializada entendeu que as “demonstrações contábeis consolidadas não representam adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada em 31/12/2021 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial consolidados do exercício de 2021”.

Em contraponto à opinião adversa em relação ao Balanço Geral do Estado, o próprio corpo técnico, de forma conclusiva, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Governo do Estado de Rondônia,



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

atinentes ao exercício de 2021, em consonância com as análises e ponderações constantes do capítulo 5 do relatório técnico conclusivo (ID 1341244).

Nesse contexto, serão examinados a seguir os achados de auditoria que motivaram a opinião adversa emitida pelo corpo técnico acerca do Balanço Geral do Estado, exercício de 2021, com o intuito de perquirir o impacto destes no mérito das contas em apreço.

2.1 - (ACHADOS DE AUDITORIA A1 e A3) Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32; Superavaliação do ativo Créditos a Longo Prazo em razão da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade

Ressalte-se, de início, que os achados A1 e A3 serão examinados em conjunto, tal como empreendido pelo corpo técnico, vez que redundam, ambos, em superavaliação de ativos de longo prazo.

Consoante se depreende do relatório técnico preliminar, a equipe instrutiva apontou a superavaliação do ativo realizável a longo prazo em razão: (i) de duplo registro positivo na conta Créditos Previdenciários (Achado A1); e (ii) da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade (Achado A3).

Em apertada síntese, as justificativas apresentadas pelo gestor estadual, quanto ao primeiro ponto, deram-se no sentido de evidenciar os esforços empreendidos pelo Poder Executivo para a efetiva contabilização do déficit previdenciário, com o intuito de sanar a problemática apontada por essa Corte de Contas nas prestações de contas anteriores (ID 1258849).

O gestor asseverou que foram realizados estudos conjuntamente com o Instituto de Previdência do Estado de Rondônia - IPERON, os quais resultaram na edição do Roteiro Contábil n. 006/SUPER-SEFIN/2020/RPPS, que estabelece regras para registro do aporte de cobertura de insuficiência financeira,



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

levando em conta a segregação do passivo atuarial entre os Poderes e Órgãos Autônomos.

Especificamente quanto à anotação contábil questionada pelo corpo técnico, o gestor alegou que o registro na conta contábil 2.2.7.9.2.001.00.00 (outras provisões a longo prazo - INTRA OFSS), na unidade 140001 (Secretaria de Estado de Finanças), refere-se às obrigações do Poder Executivo para com o Regime Próprio de Previdência Social, quanto ao Fundo Financeiro, na sua integralidade, no valor de R\$ 9.225.905.981,32, tendo como contrapartida o registro do Direito a Receber na Unidade 130011 (Fundo Financeiro do IPERON), no mesmo valor, conta contábil 1.2.1.1.2.97.01 (Direito a Receber Déficit Financeiro).

Destacou, então, que os registros contábeis previdenciários são complexos e envolvem mais de um órgão, *havendo todo um fluxo de informações a ser seguido, e que estas demandam de análise, que resultam em várias "críticas", que necessitam de correção para que se possa chegar ao resultado.*

Afirmou, além disso, que as providências necessárias ao correito reconhecimento do montante de ativos e passivos previdenciários estão sendo adotadas não somente pelo Poder Executivo, mas também pelos Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia, ao tempo em que solicitou que essa Corte de Contas oriente a Administração quanto aos procedimentos que entende adequados nessa seara.

Em relação à ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade (Achado A3), a Administração reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento e informou acerca da adoção de medidas saneadoras, entre as quais a emissão, pela Contabilidade Geral do Estado – COGES, da Orientação Técnica n. 004/2022/COGES/GAB (ID 1258849).



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

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Governador do Estado, o corpo técnico entendeu que estas não foram suficientes para sanar os apontamentos, mantendo-os integralmente, em consonância com os fundamentos delineados em seu relatório conclusivo, *in verbis* (ID 1341244):

5.2.1 Superavaliação da Conta Ativo Realizável a Longo Prazo (A1 e A3)

314. Após o exame preliminar (ID 1236837) e também a coleta de evidências e justificativas (ID 1301156, pág. 3) da Administração, a Unidade Técnica concluiu pela existência de superavaliação na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32, o qual representa uma obrigação do Estado junto ao plano previdenciário e não um direito, cujo saldo foi reconhecido no patrimônio do fundo mas sem a eliminação na consolidação das contas, distorcendo a apresentação do Balanço Geral do Estado por este valor, tendo com reflexo a apresentação inapropriada do patrimônio e das obrigações do Estado junto ao plano de benefícios dos servidores e o custo da previdência como política de estado.

315. Foi identificada como origem da distorção o **registro do valor da cobertura de insuficiência no Ativo na Unidade Gestora 130011** refere ao montante calculado para o Poder Executivo, no entanto essa mesma obrigação (cobertura de insuficiência) também foi reconhecida como **Redução de Passivo na UG 130011**, nas contas PCASP 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06, que se refere ao plano financeiro como um todo (isto é, todos os poderes e órgãos).

316. Assim, houve duplicidade de informação (registro no ativo e registro na redução de passivo) com uma mesma fonte de informação que é o passivo atuarial levantado na avaliação atuarial 2020 (data-base 2019) elaborado pela RTM Consultoria fora realizada a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias líquida do valor estimado para cobertura de insuficiência financeira, ou seja, contabilizando o saldo estimado para cobertura de insuficiência nas contas de natureza devedora 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06 pelos valores R\$7.229.605.225,24 e R\$8.141.123.185,93 respectivamente, retificando o valor do passivo atuarial pelo total devido pelos poderes e órgãos, **ao mesmo tempo que também reconheceu saldo no Ativo Realizável a Longo prazo no valor de R\$ 9.225.905.981,32** relativo ao Poder Executivo, os quais possuem o mesmo fundamento.

317. Verificou-se a ocorrência dessa situação foi decorrente da tentativa da Administração de corrigir a representação das obrigações previdenciárias, visto que nos exercícios anteriores foram sucessivos apontamentos de que as provisões matemáticas estavam subavaliadas, em razão da redução de passivo mencionada, o que resultava na ocultação do déficit



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

atuarial. No entanto, a solução proposta não adicionou apenas o passivo “ocultado”, mas um registro de contrapartida indevido no ativo, implicando equivocadamente em aumento de patrimônio líquido.

318. Foram utilizados como critérios para avaliação: Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, Subitem 4.2.1.1 (Ativo Circulante e Não Circulante) do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN n. 877, de 18 de dezembro de 2018; - Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, Subitem 4.1 (Aspectos gerais do RPPS – Controle contábil por Unidade Gestora Única) e Subitem 4.2.1 (Consolidação das Contas), do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª Edição, aprovado por meio da Portaria STN n. 877, de 18 de dezembro de 2018; -Itens 60 e 65 da NBC TSP 15 – Benefícios a empregados; e, -Art. 5º, XI, Instrução Normativa 65/2019/TCER.

319. Vale destacar que essa distorção de R\$ 9.225.905.981,32 observada na conta **Créditos Previdenciárias a Longo Prazo** tem efeito material e significativo no patrimônio líquido do Estado, o qual ficou superavaliado em cerca de 69,45%.

320. Ainda no Ativo Realizável a Longo Prazo, foi identificada a ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade na conta Créditos a Longo Prazo, devido a manutenção de saldo na conta “financiamento a receber” que possui as características para serem reconhecidos no balanço como ativo, pois foi identificado que a Administração não detém o controle desses créditos, resultando em superavaliação no montante de R\$ 3.990.326,98; além disso, os demais saldos desta conta no valor de R\$ 2.923.183,21 e R\$ 57.195,81 que se encontram sob demanda judicial não houve avaliação quanto à probabilidade de recebimento desses valores.

321. O MCASP 8ª Edição (3.2.2. Créditos e Obrigações, PÁG. 166-167) dispõe que “os riscos de recebimento de direitos são reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram”. Logo, o estado deve periodicamente avaliar a probabilidade de recebimento dos valores reconhecidos como créditos a receber, a fim de contabilizar eventual reconhecimento quanto à provável perda em razão da incerteza de recebimento, que poderá ensejar reconhecimento da perda na conta retificadora desse Ativo ou desreconhecimento do direito ocorrendo baixa contábil do direito.

322. No exercício do contraditório, as evidências apresentadas pela Administração não foram suficientes e apropriadas para alterar as situações encontradas, no que pese não terem reconhecido o apontamento de inadequação técnica do registro do passivo atuarial como crédito previdenciário no Ativo (conta “Créditos Previdenciários a Longo Prazo”) e seus respectivos efeitos, os



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

argumentos não foram suficientes descaracterizar a situação encontrada, de modo que a distorção de R\$ 9.225.905.981,32 permaneceu, enquanto que a Administração **reconheceu apenas a ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis na conta “Créditos a Longo Prazo”, informado a regularização a partir de 2022**, porém não alterando a situação no fechamento do exercício em exame. (Destacou-se).

A análise do caso demonstra que assiste razão à unidade técnica da Corte de Contas ao opinar pela permanência dos Achados de Auditoria A1 e A3, porque, efetivamente, está configurada a superavaliação de ativos de longo prazo.

Como já dito, o primeiro apontamento decorre de distorções constatadas no registro de créditos previdenciários de longo prazo, em decorrência do reconhecimento, pelo Poder Executivo, da obrigação de pagamento de passivos previdenciários, seguido pelo reconhecimento duplo do crédito a receber pelo Instituto de Previdência.

Conforme demonstrado pelo corpo técnico, foram realizados dois lançamentos à conta do ativo da unidade gestora do RPPS, ensejando, assim, a superavaliação da conta *ativo realizável a longo prazo* quanto aos créditos previdenciários, no montante de R\$ 9.225.905.981,32.

Nesse sentido, a realização do registro do valor da *cobertura de insuficiência no Ativo na Unidade Gestora 130011 (Fundo Financeiro do IPERON)*, referente ao montante calculado para integralização pelo Poder Executivo, cumulado com o lançamento à título de *Redução de Passivo (UG 130011 - Fundo Financeiro do IPERON)*, nas contas PCASP 2.2.7.2.1.01.07 e PCASP 2.2.7.2.1.02.06, ocasionou, efetivamente, a superavaliação em foco.

Assim, em conformidade com a manifestação técnica, os registros, tais como realizados pela Administração, por possuírem o mesmo fundamento, tem como efeitos a ocultação de endividamento público, à medida em que *“impossibilita o usuário da informação perceber que o Passivo Atuarial do Estado*



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

supera 13 bilhões de reais”, ocultando, ainda, a evidenciação do custo do sistema previdenciário próprio e do efetivo impacto fiscal nas contas públicas.

Trata-se de irregularidade relevante, pois demonstra que os registros contábeis previdenciários, ao final do exercício de 2021, não retratavam a real situação atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia, a indicar a falta de transparência em relação às obrigações e aos direitos previdenciários.

Há que se sopesar, contudo, que as normas que regem os lançamentos relativos à previdência são de natureza técnico-contábil, cuja interpretação pode ensejar divergências de entendimento quanto ao correto lançamento, de modo que se mostra de todo pertinente que a Corte de Contas oriente aos jurisdicionados acerca correta realização e uniformização de procedimentos, em participação ativa no sentido de sanear as distorções contábeis relacionadas à gestão previdenciária.

Por outro lado, insta destacar que as medidas implementadas pela Administração no sentido de promover o reconhecimento da dívida dos Poderes e Órgãos Autônomos perante o regime próprio de previdência evidenciam, aqui sim, a observância ao princípio da transparência e à ordem constante na Carta da República quanto à manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência.

Todavia, apesar das medidas adotadas, não há como considerar sanado o apontamento técnico, pois, conforme bem delineado pela equipe instrutiva, o lançamento duplo no ativo, a um só tempo, como valor da cobertura de insuficiência (conta redutora do passivo) e no ativo realizável a longo prazo, ensejou a superavaliação dos direitos da unidade.

Assim, tal qual entendeu o corpo técnico da Corte de Contas, esta Procuradoria-Geral de Contas opina pela permanência do apontamento,



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

consistente na “*Superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo na conta Créditos Previdenciários, no valor de R\$ 9.225.905.981,32*” (Achado A1).

Nessa perspectiva, opina-se pela expedição de determinação à Administração para que corrija, se ainda não o fez, a situação de duplicidade no reconhecimento do direito legal do RPPS, nos termos evidenciados pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, a fim de que a representação do BGE seja realizada de forma adequada e transparente, com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, comprovando perante a Corte de Contas a realização dos ajustes necessários, em prazo não superior a 30 dias contados da expedição do parecer prévio a ser exarado nestes autos.

Por fim, restou, igualmente demonstrada, a superavaliação de ativos em decorrência da ausência de ajustes de perdas e desreconhecimento de créditos não realizáveis que não estão sob controle da entidade (Achado A3).

Acerca do ponto, a unidade técnica, concluiu, de forma preliminar, que a conta *financiamento a receber* estava superavaliada, pois os créditos registrados não possuíam as características necessárias ao seu reconhecimento no balanço como ativo, visto que a administração não detinha o controle desses créditos.

Além disso, o corpo técnico apontou que tais créditos não foram avaliados mediante os critérios para desreconhecimento de ativos e que não foram realizadas as avaliações quanto às prováveis perdas dos créditos, o que indicaria a superavaliação da conta *financiamento a receber* (ativo de longo prazo) no montante de R\$ 7.484.408,06.

Em face das justificativas apresentadas pelo gestor, o corpo técnico concluiu que os argumentos da administração tão somente confirmaram a existência da situação apontada no Achado A3.



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

Por outro lado, considerando as providências implementadas pelo responsável após a ciência quanto ao achado de auditoria, o corpo técnico constatou que a falha fora efetivamente corrigida no exercício de 2022, razão pela qual entendeu que esta não deve ensejar maiores impactos na presente avaliação, entendimento corroborado por este Órgão Ministerial.

2.2 - (ACHADO DE AUDITORIA A2) Superavaliação do saldo do Imobilizado

Quanto ao Achado A2 (superavaliação do saldo do Imobilizado), observa-se que a distorção, no valor de R\$ 1.631.186.346,96, decorre do saldo registrado no Departamento de Estradas e Rodagens (UG 110025 - ID 1230522, pág. 2.043), sem a realização de inventário que suporte a manutenção do saldo contábil no Balanço Geral do Estado.

O responsável alegou, quanto ao ponto, que foi criada a comissão central de acompanhamento do acervo patrimonial do Estado, em consonância com a Portaria Conjunta n. 48, de 06 de outubro de 2021, com objetivo de monitorar as questões patrimoniais do Estado, com a avaliação e apresentação de propostas de soluções para os entraves identificados junto às Unidades Gestoras do Poder Executivo Estadual (ID 1258849).

Além disso, destacou o gestor que diversas medidas têm sido adotadas desde o exercício de 2018 para o estabelecimento de controle patrimonial no âmbito do Estado, envolvendo diversas unidades do Poder Executivo, sob a coordenação da Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária - SEPAT e acompanhamento da Controladoria Geral do Estado – CGE (ID 1258849, pág. 4 a 20).

O corpo técnico pontuou, acerca da questão, que a distorção fora admitida pela Administração, a qual já instaurou procedimentos administrativos com o fim de registrar adequadamente os bens e, se for o caso, apurar eventual responsabilidade (ID 1341244).



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

Nesse passo, a unidade instrutiva concluiu pela manutenção do Achado A2 e opinou pela **abstenção de opinião** acerca do saldo da conta *imobilizado*, considerando, no entanto, que as providências já adotadas pela Administração são capazes de atenuar a gravidade do apontamento (ID 1341244).

Diante desse contexto, registre-se que a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, com intensidade tal que resulte na abstenção de opinião quanto à fidedignidade dos registros e resultados espelhados nas demonstrações contábeis, impossibilitando a aferição da situação patrimonial, financeira e orçamentária do ente, pode ensejar a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo (Acórdão APL-TC 00273/20 – Processo n. 03976/2018, item IX).

Ocorre que, no presente caso, a irregularidade encontra-se atenuada em face das medidas já implementadas pelo poder público, as quais, espera-se sejam suficientes para solucionar a apresentação da conta *imobilizado* e os reflexos desta no BGE para os próximos exercícios, de modo que se mostra suficiente, no entender desta Procuradoria-Geral de Contas, a aferição da efetividade das medidas nas contas subsequentes.

2.3 - (ACHADO DE AUDITORIA A4) Subavaliação do passivo no valor R\$ 10.253.374,86 na conta Fornecedores em decorrência ausência de registro contábil de despesas que atendem aos critérios de passivo

Quanto ao Achado A4, a unidade técnica, em seu relatório preliminar, apontou que existem valores que não foram reconhecidos na conta *Fornecedores* no exercício de 2021, situação que ocasionou a subavaliação do passivo no montante de R\$ 10.253.374,86.

Essa conclusão adveio da análise, empreendida pelo corpo técnico, dos processos de despesas nos quais houve *cancelamentos de empenhos e empenhos realizados no exercício subsequente à conta de créditos de Despesa de*



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

Exercício Anterior (DEA), a fim de verificar se atendem ou não ao critério de passivo na data das demonstrações financeiras (ID 1236837).

Em síntese, o responsável alegou que o Poder Executivo tem se esforçado para estabelecer o arcabouço normativo adequado para que todos os atos e fatos administrativos sejam corretamente refletidos nos demonstrativos financeiros disponibilizados à sociedade e que os controles de assecuração e conformidade dos saldos contábeis foram previstos em dispositivos legais e normativos prévios, como no *parágrafo V do art. 2º da Lei Complementar n. 911 de novembro de 2017* (ID 1258849).

Além disso, ressaltou que a Contabilidade Geral do Estado - COGES, por meio do Ofício n. 327, de 22 de dezembro de 2021, emitiu diretrizes para fins de encerramento e elaboração do BGE e dos relatórios de Gestão Fiscal, orientando as unidades gestoras a realizarem os devidos reconhecimentos das despesas com fornecedores, independentemente de empenhadas ou não (ID 1258849).

As justificativas foram detidamente analisadas pelo corpo técnico, que entendeu pela permanência do apontamento, de acordo com os fundamentos delineados em seu relatório de análise de justificativas, *in verbis* (ID 1301156):

Análise das justificativas:

77. Analisado as alegações verifica-se que foram adotadas algumas medidas de prevenção da situação, visto que a COGES emitiu o Ofício nº 327 em 22 de dezembro de 2021 estabelecendo diretrizes para fins de encerramento e elaboração do BGE e dos relatórios de Gestão Fiscal e que as unidades gestoras foram orientadas a realizarem os devidos reconhecimentos das despesas com fornecedores, independente dessas despesas terem sido empenhadas.

78. No entanto, as medidas não foram suficientes para prevenir a ocorrência apontada, bem como, aparentemente, não houve qualquer processo de revisão ou supervisão para garantir o cumprimento das diretrizes ofertadas já no fim do exercício (no dia 22/12).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

79. Por fim, a administração faz uma alegação de que despesas de 2011, 2012 e 2013 não deviam ser consideradas na apuração porque a contabilidade pública deste período não tinha enfoque patrimonial. Essa alegação está equivocada, pois, pelo princípio da oportunidade, saldos não contabilizados no período próprio podem e devem ser regularizados no momento que a administração tome ciência da situação, conforme normas de contabilidade sobre a retificação de erros, conforme a NBC TSP 23 (2019):

46. Erros podem ocorrer no reconhecimento, na mensuração, na apresentação ou na divulgação de elementos das demonstrações contábeis. As demonstrações contábeis não estarão em conformidade com as normas se contiverem erros materiais ou erros imateriais cometidos intencionalmente para enviar determinada apresentação da situação patrimonial, 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 disponibilizadas para publicação. Contudo, os erros materiais por vezes não são descobertos até período subsequente, sendo então corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente (ver itens de 47 a 52).

47. De acordo com o disposto no item 48, a entidade deve corrigir os erros materiais de períodos anteriores retrospectivamente no primeiro conjunto das demonstrações contábeis cuja autorização para publicação ocorra após a descoberta de tais erros. A correção deve seguir alternativamente os seguintes critérios:

(a) reapresentar os valores comparativos do período anterior apresentado nos quais o erro tenha ocorrido; ou

(b) se o erro ocorreu antes do período anterior mais antigo apresentado, o erro deve ser corrigido por meio da reapresentação dos saldos de abertura dos ativos, dos passivos e do patrimônio líquido do período anterior mais antigo apresentado.

80. As normas de contabilidade não admitem a não correção de informações errôneas, seja por distorção de valor, seja por omissão de registro, de modo que não merece prosperar a alegação de que as despesas de competências mais antigas não devem ser registradas, exceto se não mais existir a obrigação do Estado, por exemplo por prescrição ou desfazimento do acordo, porém não há qualquer manifestação neste sentido.

Apesar de o gestor alegar que vem adotando boas práticas no processo de reconhecimento da despesa por competência, sobretudo durante o exercício de 2021, constata-se que despesas relativas ao próprio exercício (2021) e



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

também a exercícios anteriores (2011, 2012 e 2013), apesar de atenderem a todos os critérios para registro como passivo do ente, não foram contabilizados, ensejando a subavaliação de passivos, exatamente como anotado pelo corpo instrutivo.

Nos termos do artigo 85 da Lei Federal n. 4320/1964, os serviços de contabilidade devem ser organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Ademais, de acordo com o artigo 89 do mesmo regramento, a contabilidade deve evidenciar fidedignamente os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

Vale ponderar, por outro lado, conforme já destacado na análise do equilíbrio financeiro, que a disponibilidade de caixa positiva de recursos próprios não foi afetada pela subavaliação de passivos constatada, em razão de que a suficiência de caixa ao final do exercício de 2021, mesmo considerando os passivos subavaliados, ainda atinge o total de R\$ 1.011.929.623,12,⁶² em cumprimento ao artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Encerrada a análise das infringências apontadas quanto ao BGE, tal qual o corpo técnico, este Órgão Ministerial entende pela permanência dos achados A1, A2, A3 e A4, as quais evidenciam que o Balanço Geral do Estado não representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2021.

Diante dessa constatação, necessário que seja cientificado o Excelentíssimo Senhor Governador quanto à necessidade de que sejam implementadas, se ainda não o foram, pelos agentes responsáveis em respectivas searas do governo, as medidas de correção de erros e retificação de dados que

⁶² Memória de cálculo: Total dos Recursos Não Vinculados: R\$ 1.022.182.997,98 – Subavaliação de Passivos (fornecedores): R\$ 10.253.374,86 = Disponibilidade líquida: R\$ 1.011.929.623,12.



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

estejam subavaliados ou superavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia.

3 - DA MANIFESTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO ACERCA DAS CONTAS E DAS DETERMINAÇÕES PROFERIDAS PELA CORTE DE CONTAS:

No estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade central de controle interno estadual apresentou minucioso relatório (ID 1189906), em que se manifestou acerca dos principais aspectos atinentes às contas anuais e anotou recomendações destinadas à administração.

Consta ainda dos autos a manifestação conclusiva do dirigente do órgão de controle interno no sentido da regularidade das contas, em consonância com os resultados apresentados no bojo de seu relatório anual de auditoria, *in verbis*:

CERTIFICADO DE AUDITORIA Nº 70 /2022 - CGE

1. Foram examinados os atos de Gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Governo do Estado de Rondônia, praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2021, pelo Responsável acima relacionado, sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens e conforme as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e no cumprimento da gestão fiscal atingindo os índices constitucionais na aplicação da Saúde 13,26% (0023735557, pág. 31 e 37), e Educação 26,57% (0023735557, pág. 23), e os limites de despesas com pessoal 45,64% (0023735292, pág. 12).
3. As demonstrações contábeis consolidada do Estado, compostas pelos balanços Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, refletem sobre todos os aspectos relevantes a situação patrimonial em 31/12/2021, e foram elaboradas de acordo com a Lei n. 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, bem como as demais normas de contabilidade aplicada ao setor público, demonstrando um superávit na execução orçamentária de R\$ 2.061.272.550,80 (dois bilhões sessenta e um milhões duzentos e setenta e dois mil, quinhentos e cinquenta reais e oitenta centavos), conforme Balanço Orçamentário Anexo 1227286629 .



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

4. Diante dos exames realizados sobre o escopo selecionado nos parágrafos anteriores, consubstanciado no Relatório do Órgão Central de Controle Interno da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Anual de 2021 (0028126219) certifico como **REGULARES** as contas do responsável arrolado na presente Prestação de Contas Anual.

Tal entendimento, como se observa, é compatível com o da unidade técnica da Corte de Contas e o deste Órgão Ministerial.

Neste ponto, cabe destacar a importância das atividades do controle interno com vistas à construção de uma gestão pública cada vez mais transparente, responsável e confiável, sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Para tanto, necessário que a Controladoria Geral do Estado adote medidas para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas, consubstanciadas na realização de um controle mais efetivo, com vistas a prevenir e detectar as possíveis irregularidades no decorrer do exercício financeiro, principalmente no que concerne às ocorrências registradas pelo corpo técnico em relação ao Balanço Geral do Estado e à Execução Orçamentária e Financeira.

Ademais, necessário alertar ao Chefe do Poder Executivo acerca de sua responsabilidade em relação à estruturação do Sistema de Controle Interno, o qual garante a adequada prestação de contas, em consonância com as diretrizes instituídas na Instrução Normativa n. 58/2017/TCERO.

Quanto ao cumprimento das deliberações proferidas pela Corte de Contas, o corpo técnico empreendeu o exame das determinações proferidas *nos últimos julgados referentes às prestações de contas do Governo do Estado de Rondônia*, evidenciando, tão somente, os seguintes descumprimentos (ID 1341244):

- a) **Processo 01519/17, Acórdão APL-TC 00322/20**: II - Determinar ao atual Governador do Estado de Rondônia que institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa),



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

manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: *(d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; e*

b) **Processo 01519/17, Acórdão APL-TC 00322/20:** II - Determinar ao atual Governador do Estado de Rondônia que institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), **manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos:** *(i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios.*

Consoante se depreende do relatório ID 1341244, o corpo técnico asseverou que a maior parte das determinações prolatadas nos acórdãos dos exercícios anteriores foram cumpridas pela Administração.

Todavia, diante dos descumprimentos constatados, cabe admoestar ao chefe do Executivo Estadual para que dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II,⁶³ da Lei Complementar n. 154/1996.⁶⁴

Ressalte-se que esta Procuradoria-Geral de Contas, com relação às determinações e recomendações proferidas pela Corte de Contas, tem defendido que o Tribunal regulamente os procedimentos de análise de seu cumprimento, a fim de garantir segurança jurídica aos gestores, inclusive com a indicação expressa das consequências que podem decorrer do não atendimento ao que determinado pelo Tribunal, especialmente a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas, em caso de reincidência.

⁶³ Art. 55. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou outro valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...].

⁶⁴ § 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.



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

Com efeito, tal sugestão foi apresentada em diversas manifestações exaradas nas análises de prestações de contas de governos municipais,⁶⁵ sendo que o Tribunal prontamente acolheu a proposição e já vem adotando as providências para a concretização de medidas hábeis a garantir a efetividade das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas do Estado de Rondônia.⁶⁶

4 - CONCLUSÃO

Concluída a análise dos aspectos mais relevantes das contas em foco, atinentes à execução orçamentária e financeira, ao Balanço Geral do Estado e às manifestações do controle interno, importante trazer a lume algumas considerações acerca da apreciação constitucionalmente conferida ao Tribunal de Contas em processos dessa natureza.

Nessa perspectiva, o artigo 47, *caput*, do Regimento Interno dessa Corte estabelece que o *parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado será conclusivo, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas.*⁶⁷

Consoante prevê o §1º do referido dispositivo regimental, a conclusão do parecer prévio deve considerar três avaliações/opiniões distintas, *litteris*:

§1º. Para a emissão da **conclusão do parecer prévio** sobre as contas prestadas pelo Governador **serão consideradas as opiniões sobre:** (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCERO)

⁶⁵ À exemplo dos seguintes autos relativos a prestações de contas de governos municipais: 958/2021; 1399/2021; 1157/2021; 1018/2021; 1129/2021.

⁶⁶ Cita-se a instalação de Grupo de Trabalho para deliberações específicas, mediante a Portaria n. 72, de 3 de fevereiro de 2022.

⁶⁷ Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



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

I – se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial; (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

II – se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual; e (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

III - se o Chefe do Poder Executivo, no exercício da direção superior da administração, cumpriu adequadamente os encargos e responsabilidades previstos em lei e regulamentos. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO). (Destacou-se).

Somente após efetuar as avaliações destacadas é que a Corte emitirá o posicionamento conclusivo acerca da aprovação ou rejeição das contas, sendo imprescindível, para tanto, observar a diretriz estabelecida no § 4º do artigo 47 do Regimento Interno, *verbis*:

§4º. Ao emitir opinião de auditoria adversa **sobre o balanço geral ou sobre a execução do orçamento**, o Tribunal indicará a rejeição das contas prestadas se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO). (Destaquei).

Como se vê, o regramento institui que, caso haja opinião adversa sobre o balanço geral ou sobre a execução do orçamento (ou sobre os dois), o Tribunal indicará a rejeição das contas se ao Chefe do Poder Executivo puder ser atribuída responsabilidade pelas distorções ou irregularidades relevantes, seja por ação ou omissão, no exercício negligente ou abusivo das prerrogativas privativas na direção superior da administração.

Nesse mesmo sentido, os artigos 10 e 14 da Resolução n. 278/2019/TCE, que estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de contas de governo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal, exigem a



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

demonstração, no parecer prévio, dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, bem como a indicação de eventual exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, *litteris*:

Art. 10. A conclusão do parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal conterà indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, considerando a **materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental das irregularidades ou distorções detectadas associadas à conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.**

Parágrafo único. O Parecer prévio deverá apresentar os elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, apresentando a **conduta, o nexó de causalidade e os reflexos de eventual conduta dolosa.**

[...]

Art. 14. O Tribunal, ao emitir Parecer desfavorável à aprovação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, considerará: (Redação dada pela Resolução n. 353/2021/TCE-RO):

I - se, individualmente ou em conjunto, as distorções ou irregularidades relevantes comprometem ou poderão comprometer, em função da materialidade, os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental (art. 2º, inciso XVII); e (Redação dada pela Resolução n. 353/2021/TCE-RO)

II - se houve o exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração (art. 2º, inciso XVIII). (Redação dada pela Resolução n. 353/2021/TCE-RO)

Nessa perspectiva, o parecer prévio, de caráter conclusivo, deve considerar se houve comprometimento dos objetivos gerais de governança pública e dos objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental e se houve o exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração (artigo 14 da Resolução n. 278/2019/TCE).

Exige-se, com especial enfoque, a evidenciação dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, com a apresentação da



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

conduta, do nexo de causalidade e dos reflexos de eventual conduta dolosa (artigo 10 da Resolução n. 278/2019/TCE).

Portanto, os dispositivos regimentais mencionados conduzem ao entendimento de que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas será no sentido da não aprovação das contas quando os Achados de Auditoria que fundamentam as opiniões adversas resultem em prejuízo aos objetivos gerais de governança pública, bem como decorram de ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo, em face de exercício negligente de suas prerrogativas de administração superior.⁶⁸

Nos autos em apreço, o corpo técnico concluiu, em face dos Achados de Auditoria apontados, que o Balanço Geral do Estado não representa a situação patrimonial, financeira e orçamentária do exercício encerrado.

Por outro lado, além das ressalvas consignadas, não identificou nenhuma irregularidade que indique que a administração não cumpriu com a conformidade da gestão orçamentária e fiscal.

Quanto à opinião modificada relativamente ao BGE, no que se refere à evidenciação dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, o corpo técnico concluiu não haver evidências do exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, haja vista que não foi possível coligir elementos que comprovassem, de forma inequívoca, ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções encontradas no Balanço Geral do Estado, posição com a qual converge o Ministério Público de Contas.

⁶⁸ A definição de exercício negligente ou abusivo, para fins da Resolução n. 278/2019/TCE, consta do inciso XVIII do artigo 2º dessa norma, *litteris*: XVIII - exercício negligente ou abusivo: para efeito do processo de apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, ação ou omissão no exercício da direção superior da administração que tenha resultado ou que poderão resultar em desvios materialmente relevantes em relação aos objetivos de governança, quando as circunstâncias indiquem que os resultados podiam ser evitados e eram ou deviam ser conhecidos pelo mandatário, caso empregasse diligência do administrador ativo ou quando a ação ou omissão foi praticada com finalidade diversa da indicada pela lei.



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

Nada obstante o cenário descortinado não conduza à emissão de juízo negativo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, calha ressaltar que, conforme definido na Resolução n. 278/2019/TCE-RO, tampouco cabem as até então costumeiras ressalvas, devendo a Corte simplesmente emitir parecer prévio favorável à aprovação da prestação de contas pelo Poder Legislativo.

Sem embargo da supressão das ressalvas, os Achados de Auditoria apontados nestas contas não deverão ser negligenciados, devendo, diversamente, ensejar determinações específicas ao responsável para correção, adequação ou saneamento de ato ou fato que impacte a gestão ou possa resultar no seu constante aperfeiçoamento.

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos – Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2021**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, destacando-se que a opinião adversa da unidade técnica quanto ao Balanço Geral do Estado não pode ser imputada, nestas específicas contas, diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo;

II – pela expedição dos seguintes **ALERTAS** e **DETERMINAÇÕES** ao Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, para efeito de que:

a) adote ou determine a adoção de medidas visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia e que a Execução Orçamentária demonstre plena conformidade com os princípios constitucionais e normas legais que regem a administração pública, bem como para que evite a



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

reincidência nas impropriedades apontadas nessa análise, sob pena de juízo de reprovação em contas futuras, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico (Achados A1 a A9, com exceção do achado A6 que fora sanado);

b) adote medidas para garantir a correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados ou superavaliados, visando a que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, sob pena de, a partir dessa cientificação, estar a autoridade máxima do Estado passível da emissão pela Corte de Contas de parecer prévio pela não aprovação das contas vindouras, em caso de reincidência em irregularidades de mesmo jaez que ensejem a opinião técnica adversa em relação ao BGE;

c) adote medidas para correção, se ainda não o fez, da situação de duplicidade no reconhecimento do direito legal do RPPS, nos termos evidenciados pelo corpo técnico dessa Corte de Contas, a fim de que a representação do BGE seja realizada de forma adequada e transparente, com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, comprovando perante a Corte de Contas a realização dos ajustes necessários, em prazo não superior a 30 dias contados da expedição do parecer prévio a ser exarado nestes autos;

d) comprove perante a Corte de Contas, na prestação de contas do exercício de 2022, a efetiva aplicação – total ou parcial – dos recursos entesourados da MDE do exercício de 2021, em valores atualizados, por meio de documentos e demonstrativos específicos, atribuindo a mais ampla transparência a tais gastos e demonstrando sua aderência às metas educacionais, fixando-se como prazo limite para a aplicação integral, excepcionalmente, o exercício de 2023, sob pena de emissão de parecer prévio pela reprovação das contas;

e) adote medidas para garantir maior rigidez no controle e na técnica de elaboração das peças orçamentárias, de modo a garantir a transparência e



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

a confiabilidade dos instrumentos de planejamento, notadamente quanto às metas e prioridades instituídas na LDO;

f) intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas tendentes a aprimorar a gestão e otimizar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa e observe as determinações de aperfeiçoamento que forem prolatadas no Processo n. 2172/2020, nos moldes alinhavados neste opinativo;

g) adote medidas para garantir o constante aperfeiçoamento e estruturação do Sistema de Controle Interno, em consonância com as diretrizes instituídas na Instrução Normativa n. 58/2017/TCERO;

h) dedique especial atenção ao cumprimento integral das determinações dessa egrégia Corte de Contas, sob pena de findar configurada a reincidência em graves irregularidades, nos termos do artigo 16, § 1º, c/c artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996;

i) adote medidas para aperfeiçoamento da metodologia de fixação das metas fiscais, em ordem a aproximá-las da realidade financeira do Estado;

j) adote medidas para que todas as despesas com fornecedores sejam reconhecidas no patrimônio do Estado (passivo), de acordo com os critérios regulamentares das anotações contábeis;

k) adote medidas para garantir que as alterações orçamentárias com base em fontes previsíveis sejam realizadas em percentual não superior a 20% do orçamento inicial, em consonância com o entendimento jurisprudencial dessa Corte de Contas acerca do tema;

III – pela fixação das seguintes **DIRETRIZES** a serem seguidas pela Secretaria Geral de Controle Externo quando da instrução das contas de governo dos exercícios vindouros:



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

a) inclusão da análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo no escopo da avaliação das contas, de modo a verificar o cumprimento das disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal e artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

b) emprego de maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, a fim de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro;

c) aferição da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, e se constatada a recuperação de créditos em percentual inferior ao considerado razoável pela jurisprudência do Tribunal (20% do saldo inicial) possibilite o exercício do contraditório e da ampla defesa ao Chefe do Poder Executivo acerca do tema;

d) realização do monitoramento individualizado das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas, cuja aferição tenha sido remetida, pelas correspondentes deliberações, para os processos de contas de governo subsequentes;

e) aferição da regularidade da aplicação complementar do montante não aplicado na MDE no exercício de 2021 quando da análise das contas do exercício de 2022 e, eventualmente, na de 2023, caso não se verifique a comprovação integral no primeiro período;

f) aferição do limite de despesas com pessoal de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, tendo como base de cálculo a receita corrente líquida ajustada, com a dedução das transferências da União para as emendas parlamentares individuais e de bancada, em consonância com o disposto nos artigos 166, §16, e 166-A, §1º, da Constituição Federal de 1988, observando, ainda, o Parecer Prévio n.



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

49/2020, para efeito de que os valores concernentes ao IRRF sejam efetivamente computados na despesa com pessoal prevista no artigo 18 da Lei Complementar n. 101/2000.

IV – pela instauração de processo específico visando à apuração de responsabilidade pela irregularidade concernente à criação de planos de cargos e carreiras outras despesas de caráter continuado sem a devida observância dos requisitos legais de adequação orçamentária e financeira, bem como aderência aos instrumentos orçamentários, em descumprimento ao princípio do planejamento e aos artigos 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000, em conformidade com os elementos consignados pela unidade técnica do Achado de Auditoria A7 – Geração de Despesa de Caráter Continuado sem observância dos requisitos da LRF;

V – pela cientificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia e do Defensor Público-Geral do Estado de Rondônia, com o encaminhamento da documentação pertinente, para que, enquanto legitimados ativos, avaliem a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar Estadual 1.114/2021, tendo em vista a invasão de competência legislativa da União, pelo Estado de Rondônia, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da CF/88, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal citada neste opinativo.

É o parecer.

Porto Velho, 15 de fevereiro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 15 de Fevereiro de 2023



Assinado Eletronicamente

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

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS