



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

PROCESSO: 1571/2016-TCE-RO (Apensos: 2652/15; 3252/11; 2577/14)
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas – Exercício 2015.
JURISDICIONADO: Governo do Estado de Rondônia.
RESPONSÁVEL: Confúcio Aires Moura – CPF n. 037.338.311-87
ADVOGADOS: Juraci Jorge da Silva – Procurador do Estado (OAB/RO n. 528)
Artur Leandro Veloso de Souza - Procurador do Estado (OAB/RO
n. 5227)
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
SESSÃO: 2ª Sessão Plenária Especial, de 05 de agosto de 2019.
GRUPO: I

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PREVIDENCIÁRIO. PODER FISCALIZATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTAS DE GOVERNO. OBSERVÂNCIA ÀS DIRETRIZES, OBJETIVOS, METAS E PRIORIDADES ESTABELECIDAS NO PLANO PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ATENDIMENTO ÀS NORMAS LEGAIS E REGIMENTAIS QUANTO ÀS POSIÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PERTINENTES AO ENDIVIDAMENTO, DESPESAS COM PESSOAL, GASTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE. ATENDIMENTO DAS METAS FIXADAS NA LDO PARA OS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL. INSATISFATÓRIA ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES FORMAIS QUE NÃO MACULAM A PRESTAÇÃO DE CONTAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. ENCAMINHAMENTO DA DECISÃO AO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. DETERMINAÇÕES.

1. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio.
2. O Planejamento Governamental serve para assegurar a consecução dos programas e ações em consonância com os objetivos, diretrizes e metas previstas no PPA, na LDO e na LOA.



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

3. Restou evidenciado nos autos o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (25,51% na MDE e 69,35% no FUNDEB – valorização do magistério); à saúde (13,90%); gastos com pessoal (53,18%);
4. Os limites da despesa com pessoal por órgão também foram atendidos (Executivo = 43,26%; Assembleia Legislativa = 1,81%; Tribunal de Contas = 0,93%; Poder Judiciário = 5,29%; Ministério Público = 1,90%).
5. O governo do Estado encerrou o exercício de 2015 com superávits orçamentário e financeiro consolidados de R\$ 187.242.345,11 e R\$ 453.016.910,07, respectivamente.
6. A análise individualizada do resultado orçamentário e financeiro, demonstra que o Poder Executivo encerrou o exercício de 2015 com superávit financeiro de R\$ 42.439.597,07. O resultado orçamentário, por sua vez, foi deficitário em R\$ 141.276.426,15, todavia, este déficit foi mitigado em razão dos ajustes redutores de obrigações no valor de R\$ 144.848.735,59, após análise dinâmica dos demonstrativos contábeis.
7. A arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa foi insatisfatória, todavia, a Administração tem envidado esforços para incrementar a cobrança de seus créditos inscritos em dívida ativa.
8. Considerando o cumprimento dos índices constitucionais e demais dispositivos legais, bem como considerando a existência de irregularidades formais, as contas em tela devem receber parecer prévio pela aprovação com ressalvas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de contas do Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2015, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio **favorável à aprovação com ressalvas** das Contas do Governo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, **Confúcio Aires Moura**, CPF n. 037.338.311-87, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das impropriedades abaixo elencadas:



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

- a) Inobservância ao Princípio da Eficiência, insculpido no art. 37, *caput* c/c o art. 74, I e II da Constituição Federal, em razão da baixa execução orçamentária dos programas 2050 e 1129;
- b) Infringência ao art. 4, § 2º, V c/c o art. 5, II e art. 14 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, em virtude da ausência de transparência na gestão da renúncia de receitas pelo Governo do Estado de Rondônia;
- c) Infringência à Resolução CFC n. 1.133/2008 e inobservância ao Princípio Publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, em razão da insuficiência de divulgação na Nota Explicativa n. 6 do Balanço Geral do Estado, uma vez que informações não foram suficientes para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária e compreensão da situação financeira e atuarial do RPPS;
- d) Infringência aos arts. 52, 54 e 55, § 2º da LRF e incisos III e IV, do art. 4º da Instrução Normativa n. 13/TCER-2004, em razão da remessa intempestiva dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 1º e 6º bimestres e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2015;
- e) Infringência ao art. 2º da LDO c/c o art. 9º da LRF, em razão de não ter executado ações com vista ao alcance da meta do Resultado Primário explícito no Anexo de Metas Fiscais;
- f) Divergência contábil no montante de R\$ 20.707.951,36 entre os valores demonstrados na Dívida Consolidada Líquida e do Resultado Nominal;

II – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia, Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, ou a quem vier substituí-lo, que:

- a) Estabeleça parcerias com Institutos de Pesquisa Econômica e/ou Universidades para que adote um modelo próprio de estimativa do PIB, além da produção de estudos que subsidiem a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico social do Estado;
- b) Por analogia ao art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, implemente, mantenha, monitore e revise os controles internos da gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público;
- c) A criação da Auditoria Interna para a execução de atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização;
- d) Se o Estado estiver utilizando a prática de contabilização de servidores aposentados da educação no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), retire do orçamento os gastos com inativos da contabilização da MDE;
- e) Intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;



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

III – Recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, Senhor **Pedro Antônio Afonso Pimentel**, ou a quem vier substituí-lo, que:

- a) Divulgue o balanço atuarial do RPPS no Anexo de Metas Fiscais, com os valores presentes das projeções e as informações concernentes às premissas utilizadas;
- b) Adote procedimentos com o objetivo de obter avaliação atuarial com informações tempestivas a fim de subsidiar a elaboração do PLDO;
- c) Realize apresentação segregada das informações atuariais concernentes a cada fundo previdenciário, capitalizado e financeiro;
- d) A observância da projeção atuarial, constante no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, na elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), considerando o impacto orçamentário do resultado previdenciário, inclusive destacando a reserva orçamentária para o superávit do Plano Financeiro;
- e) Nos exercícios financeiros futuros, aprimore o sistema de planejamento, estabelecendo metas fiscais tecnicamente realistas e que, no decorrer do exercício, envidem esforços necessários para assegurar o cumprimento de tais metas. (Recomendação já exarada por meio da Decisão n. 365/2014–Pleno, proferida nos autos do processo n. 0977/2014-TCER relativo a Gestão Fiscal do exercício de 2014);
- f) Contemple na elaboração do PPA 2020-2023 informações de desempenhos dos programas auditados, com vista ao aprimoramento dos indicadores;

IV - Recomendar ao atual Controlador-Geral do Estado de Rondônia, Senhor **Francisco Lopes Fernandes Netto**, ou a quem vier substituí-lo, que bimestralmente e quadrimestralmente (conforme o caso), examine e se pronuncie sobre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, principalmente, sobre a despesa com pessoal, aferindo a legalidade e a legitimidade de cada parcela deduzida do cômputo para apuração da despesa líquida com pessoal, para fins de aferição dos limites legais, assim como outros demais indicadores;

V - Recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Finanças, Senhor **Luis Fernando Pereira da Silva**, ou a quem vier substituí-lo, que em conjunto com a Superintendência de Contabilidade do Estado de Rondônia disponibilize à Controladoria-Geral do Estado de Rondônia em lapso temporal razoável as peças que formam o Balanço Geral do Estado com o objetivo de exarar opinião, assim como estabelecer através de ato normativo os prazos razoáveis para encaminhamento das peças à CGE com objetivo de cumprir o propósito;

VI - Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo para que adote as seguintes medidas:

- a) A partir do exame das contas relativas ao exercício de 2020, promova a análise específica aferindo a prática de contabilização de servidores aposentados da educação no cômputo dos



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

gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em TODAS as contas de governo, tanto estadual quanto municipais;

b) Acompanhar, por ocasião da análise da prestação de contas do Governador relativa ao exercício de 2019, os aspectos da dívida contratual do Estado relacionados ao BERON;

VII – Dar ciência deste acórdão:

a) Aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os de que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental; e

b) Via ofício ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, acórdão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

IX - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO e WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausente o Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES, devidamente justificado.

Porto Velho, segunda-feira, 5 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



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

PROCESSO: 1571/2016-TCE-RO (Apensos: 2652/15; 3252/11; 2577/14)

SUBCATEGORIA: Prestação de Contas

ASSUNTO: Prestação de Contas – Exercício 2015.

JURISDICIONADO: Governo do Estado de Rondônia.

RESPONSÁVEL: Confúcio Aires Moura – CPF n. 037.338.311-87

ADVOGADOS: Juraci Jorge da Silva – Procurador do Estado (OAB/RO n. 528)

Artur Leandro Veloso de Souza - Procurador do Estado (OAB/RO n. 5227)

RELATOR: José Euler Potyguara Pereira de Mello

SESSÃO: 2ª Sessão Plenária Especial, de 05 de agosto de 2019.

GRUPO: I

BENEFÍCIOS: Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública – Aumentar a transparência da gestão– Qualitativo – Direto.

Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública – Melhorar a gestão administrativa (melhorias na organização, na forma de atuação) – Qualitativo – Direto.

Outros benefícios diretos – Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições – Qualitativo – Direto

RELATÓRIO

1. Aprecia-se nesta solene Sessão Especial, as contas do Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2015.

2. As presentes contas referem-se ao primeiro ano do segundo mandato de



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

Governo do Excelentíssimo Senhor Governador, Confúcio Aires Moura, as quais compreendem não só os fatos econômicos e financeiros, decorrentes dos atos administrativos praticados pelos agentes do Poder Executivo, mas também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público. Porém, a emissão do parecer prévio restringe-se às contas do Governador do Estado, nos termos ao inciso I do art. 49 da Constituição Estadual.

3. Assim, mister registrar que, não obstante a presente análise abranja os atos dos demais poderes e órgãos da Administração Pública, posto que trata de contas consolidadas, todos os demais ordenadores de despesas e responsáveis por bens públicos, somente terão suas responsabilidades liberadas quando do exame/julgamento de suas respectivas prestações de contas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

4. Constituem objeto da presente análise o Balanço Geral do Estado (BGE), o Relatório de Controle Interno (RCI), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o Relatório de Avaliação Atuarial (RAA), o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA), os balancetes, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os documentos suportes que compõem a prestação de contas, bem como as informações disponibilizadas mediante o Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) e as diligências realizadas pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas.

5. O escopo da Comissão Permanente de Acompanhamento e Análise das Contas do Governo abrangeu, fundamentalmente, os seguintes temas: **(i)** desempenho dos programas previstos nos instrumentos de planejamento (cumprimento das metas financeiras do PPA); **(ii)** evidenciação dos resultados patrimonial, orçamentário e fiscal da gestão estadual; **(iii)** aplicação de recursos vinculados na manutenção e desenvolvimento da educação pública e nas ações e serviços de saúde; **(iv)** análise da previdência própria do Estado, sob o aspecto financeiro e atuarial; **(v)** exame do cumprimento ou não das metas fiscais, dos limites de gasto com pessoal e da dívida consolidada líquida; e, repasse do executivo para o Tribunal de Justiça para saldar o passivo referente aos precatórios; **(vi)** descumprimento das normas gerais de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, notadamente a Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal n. 4.320/1964.

6. O Corpo Instrutivo, ao final da instrução preliminar, destacou a existência de irregularidades imputando-as exclusivamente ao Governador do Estado, bem como teceu uma série de recomendações ao atual Governador, à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Controladoria Geral, à Secretaria de Estado de Finanças e à Superintendência de Contabilidade do Estado, *verbis*:

X – CONCLUSÃO

Finalizados os trabalhos de instrução preliminar das Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual, os seguintes achados de auditoria foram identificados neste trabalho:



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

Achado n. 1: Ineficácia na execução orçamentária dos programas 2020, 2050, 1129 uma vez que apresentaram a maioria das ações com índice abaixo do previsto ou com índice no percentual de 50% abaixo do previsto, ou não foram executados, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 3.313/2013) e Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 2960/2012).

Achado n. 2: O Governo do Estado de Rondônia não tem envidado esforços necessários a fim de obter efetivamente os recursos oriundos das Operações de Crédito e Transferências de Capital, haja vista que nos últimos anos houve frustração das receitas de capital, repercutindo em na execução das receitas.

Achado n. 3: Recuperação da Dívida Ativa abaixo do potencial: a gestão do crédito tributário pelo Governo do Estado de Rondônia é ineficiente e ineficaz, haja vista a baixa recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa.

Achado n. 4: Ausência de transparência na gestão da renúncia de receitas pelo Governo do Estado de Rondônia: a sociedade não conhece o custo-benefício das renúncias efetuadas pelo Governo do Estado. Não cumprimento da LRF em relação ao Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual - REFAZ V.

Achado n. 5: Ausência de justificativa na Prestação de Contas concernente a existência de Restos a Pagar Não Processados do exercício de 2013 no valor de R\$ 71.204.826,00.

Achado n. 6: Divergência entre o Balanço Patrimonial sob os aspectos da conta de disponibilidade financeira maior que o balanço financeiro em R\$ 7.389.423,88.

Achado n. 7: Divergência de R\$ 44.559.884,05 entre o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial e o saldo concernente ao Caixa e Equivalente de Caixa.

Achado n. 8: Subavaliação do Passivo Atuarial do Estado.

Achado n. 9: Déficit orçamentário do Poder Executivo apurado no exercício de 2015 foi de R\$ 71.153.277,90.

Achado n. 10: Insuficiência financeira para cobertura de obrigações que não necessitam de autorização legislativa no valor de R\$ 216.700.538,20.

Achado n. 11: Déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro no montante de R\$ 39.844.245.099,93, conforme relatório atuarial, data base 2015.

Achado n. 12: Adoção de procedimento contábil que anula o efeito da contabilização do déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro, produzindo distorção na real situação patrimonial do Estado.

Achado n. 13: Intempestividade da Avaliação Atuarial consignada no Balanço Geral do Estado.

Achado n. 14: As informações evidenciadas por meio da nota explicativa nº 6 do Balanço Geral do Estado são insuficientes para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária.

Achado n. 15: A Dívida Fiscal Consolidada Líquida Previdenciária apresenta saldo negativo ao final do exercício de 2015 na ordem de R\$ 384.690.447,81, ou seja, a soma do valor de disponibilidade bruta de caixa e investimentos, deduzidos dos Restos a Pagar Processados, supera o montante do passivo atuarial, que está subavaliado no montante de R\$ 39.844.245.099,92.



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

Achado n. 16: Os RREO's do 1º e 6º bimestre e o RGF do 3º quadrimestre foram entregues intempestivamente.

Achado n. 17: Não alcance da meta de resultado primário.

Achado n. 18: Não alcance da meta de resultado nominal.

Achado n. 19: Divergência de R\$ 20.707.951,36 entre os valores demonstrados na Dívida Consolidada Líquida e do Resultado Nominal.

Achado n. 20: Insuficiência de Repasses para saldar as obrigações concernentes aos Precatórios.

XI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

543. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, propondo:

I – Promover Mandado de Audiência do Sr. Confúcio Aires Moura (CPF: 037.388.311-87), Chefe do Poder Executivo, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

II - RECOMENDAÇÕES

II.1 Ao Poder Executivo Estadual:

Recomendação n. 1

Que estabeleça parcerias com Institutos de Pesquisa Econômica e/ou Universidades para que adote um modelo próprio de estimativa do PIB, além da produção de estudos que subsidiem a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico social do Estado.

Recomendação n. 5

Que com base nas reais informações que dispõe, faça uma avaliação sobre a necessidade de continuar a suspensão do pagamento da dívida do BERON, sem comprometer futuras gestões.

Recomendação n. 8

Que por analogia ao Art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N. 01, de 10 de maio de 2016, implemente, mantenha, monitore e revise os controles internos da Gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Recomendação n. 9

A criação da Auditoria Interna para a execução de atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da



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

supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos.

II.2 A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão:

Recomendação n. 2

Que:

- a) Divulgue o balanço atuarial do RPPS no Anexo de Metas Fiscais, com os valores presentes das projeções e as informações concernentes às premissas utilizadas.
- b) Adote procedimentos com o objetivo de obter avaliação atuarial com informações tempestivas a fim de subsidiar a elaboração do PLDO;
- c) Apresentação segregada das informações atuariais concernentes a cada fundo previdenciário, Capitalizado e Financeiro;
- d) Observância da projeção atuarial, constante no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, na elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), considerando o impacto orçamentário do resultado previdenciário, inclusive destacando a reserva orçamentária para o superávit do Plano Financeiro;

Recomendação n. 3

Que nos exercícios financeiros futuros, aprimore o sistema de planejamento, estabelecendo metas fiscais tecnicamente realistas e que, no decorrer do exercício, evitem esforços necessários para assegurar o cumprimento de tais metas; (Recomendação já exarada por meio da Decisão nº 365/2014 –Pleno, e Processo 00977/14 – Gestão Fiscal – Exercício 2014).

Recomendação n. 4

Que nos exercícios financeiros futuros, aprimore o sistema de planejamento, estabelecendo metas fiscais tecnicamente realistas e que, no decorrer do exercício, evitem esforços necessários para assegurar o cumprimento de tais metas; (Recomendação já exarada por meio da Decisão nº 365/2014 – Pleno, e Processo 00977/14 – Gestão Fiscal – Exercício 2014).

II.3 A Controladoria Geral do Estado:

Recomendação n. 6

Que, bimestralmente e quadrimestralmente (conforme o caso), examine e se pronuncie sobre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, principalmente, sobre a despesa com pessoal, aferindo a legalidade e a legitimidade de cada parcela deduzida do cômputo para apuração da despesa líquida com pessoal, para fins de aferição dos limites legais, assim como outros demais indicadores.

II.4 A Secretaria de Estado de Finanças em Conjunto com a Superintendência de



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

Contabilidade do Estado de Rondônia:

Recomendação n. 7

Que disponibilize a Controladoria Geral do Estado de Rondônia no lapso temporal razoável as peças que formam o Balanço Geral do Estado com o objetivo de exarar opinião, assim como estabelecer através de ato normativo os prazos razoáveis para encaminhamento das peças a CGE com objetivo de cumprir o propósito.

7. Em observância aos princípios da ampla defesa e contraditório, por meio da Decisão DM-GCJEPPM-TC 011/17, foi determinada a oitiva do Excelentíssimo Governador, para que, querendo, apresentasse defesa, juntando os documentos que entendesse necessários para elidir as irregularidades apontadas no relatório técnico, bem como fossem oficiados o Governador, o Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Superintendente de Contabilidade, o Secretário de Finanças e o Controlador Geral do Estado, para que adotassem medidas visando o atendimento das recomendações sugeridas pela Unidade Técnica (ID 394255).

8. Devidamente instados, os agentes apresentaram suas defesas.

9. Do exame dos argumentos e documentos ofertados, o Corpo Instrutivo concluiu que estes não foram suficientes para sanar todas as irregularidades anteriormente apontadas, remanescendo os seguintes achados de auditoria: **(i)** ineficácia na execução orçamentária dos programas 2050 e 1129 (Achado n. 01); **(ii)** ineficácia na obtenção de recursos oriundos das Operações de Crédito e Transferências de Capital (Achado n. 02); **(iii)** ausência de transparência na gestão da renúncia de receitas pelo Governo do Estado (Achado n. 04); **(iv)** subavaliação do passivo atuarial do Estado (Achado n. 08); **(v)** déficit orçamentário do Poder Executivo (Achado n. 09); **(vi)** déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro (Achado n. 11); **(vii)** distorção na real situação patrimonial do Estado por adotar procedimento contábil que anula o efeito da contabilização do déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro (Achado n. 12); **(viii)** intempestividade da Avaliação Atuarial consignada no Balanço Geral do Estado (Achado n. 13); **(ix)** as informações insuficientes por meio da Nota Explicativa n. 6 do Balanço Geral do Estado para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária (Achado n. 14); **(x)** subavaliação do passivo atuarial (Achado n. 15); **(xi)** remessa intempestiva dos RREO's do 1º e 6º bimestre e o RGF do 3º quadrimestre (Achado n. 16); **(xii)** não alcance da meta de Resultado Primário (Achado n. 17); **(xiii)** divergência entre os valores demonstrados na dívida consolidada líquida e do Resultado Nominal (Achado n. 19); **(xiv)** insuficiência de repasses para saldar as obrigações concernentes aos precatórios (Achado n. 20).

10. Por fim, a Unidade Técnica opinou (relatório ID 538571) pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas da presente prestação de contas, uma vez que, à exceção dos possíveis efeitos dos achados de auditoria evidenciados no relatório técnico, o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição patrimonial e financeira consolidada em 31/12/2015; bem como a execução dos orçamentos do Estado observou os princípios constitucionais, legais e regulamentares que regem a Administração pública, em



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

especial a que estabelece a lei orçamentária anual.

11. Submetidos os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* de Contas, por meio da Cota Ministerial n. 0002/2019–GPGMPC, dissentindo do opinativo técnico, em razão de irregularidades, supostamente ocorridas no exercício de 2015, apontadas nos autos do processo n. 3732/2017-TCER, pugnou pela realização de diligências, *verbis*:

Ante o exposto, este *parquet* pugna pela:

1. Promoção de diligências oportunizando aos responsáveis a apresentação de documentação hábil a comprovar o efetivo cancelamentos dos restos a pagar;
2. Determinação ao Controlador Geral do Estado para que se manifeste acerca de despesas reconhecidas ou em fase de reconhecimento, relativas ao exercício de 2015 e apresente documentação comprobatória;
3. Apresentados os documentos supra referidos seja determinado à unidade técnica que efetue análise dos mesmos e se manifeste acerca dos ajustes pugnados pela defesa e o resultado financeiro do Poder Executivo; e
4. Após o aperfeiçoamento necessário, retornem os autos ao MPC para análise conclusiva.

12. Em virtude do opinativo ministerial, os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo para se manifestar quanto ao pedido formulado pelo Ministério Público de Contas, informando: **(i)** que tipo de ação fiscalizatória o pedido apresentado demandaria; **(ii)** qual o tempo estimado para a execução do trabalho; e **(iii)** qual o impacto (temporal, inclusive) nas análises das prestações de contas dos exercícios subsequentes do Poder Executivo Estadual (ID 726465).

13. Em resposta ao despacho, a SGCE apontou que a citada solicitação demandaria não simples diligência, e sim a realização de uma auditoria de conformidade, estimando a conclusão dos trabalhos para o mês de julho de 2019.

14. Informou, também, que a fiscalização pretendida pelo Ministério Público de Contas inviabilizaria as análises das contas de Governo relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, bem como prejudicaria outros trabalhos de fiscalização/auditoria já programados pela Corte de Contas.

15. Ato contínuo, os autos foram levados ao Plenário desta Corte que indeferiu o pedido de diligências solicitado pelo Ministério Público de Contas (ID 736810 – Acórdão APL-TC 0060/2019), sob o argumento de que, embora não tenha havido auditoria referente ao exercício de 2015, houve no exercício de 2016 e há planejamento para auditar as contas de 2018; bem como em virtude de se tratar do mesmo gestor.

16. Por conseguinte, os autos foram novamente submetidos à manifestação ministerial que, por meio do Parecer n. 0108/2019-GPGMPC, após percuciente análise, acompanhou parcialmente o opinativo técnico, divergindo apenas quanto ao valor do resultado financeiro, e pugnou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas.

17. É o relatório.



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

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

18. Inicialmente cumpre registrar que o parecer prévio a ser exarado por esta Corte de Contas, pautado em critérios técnicos e jurídicos oriundos da legislação administrativa e financeira, tem o condão de subsidiar o julgamento das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo a cargo da Assembleia Legislativa.

19. A prestação de contas promovida obrigatoriamente pelos administradores públicos, visa justificar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros postos às suas responsabilidades. Possui fundamento jurídico no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, que dispõe: *“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”*.

1 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

20. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos integrados de planejamento, estando um vinculado ao outro. Desta forma, uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado planejamento tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois que dele derivam as LDO's (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e as LOA's.

21. O Plano Plurianual (PPA), aprovado pela Lei n. 2.623, de 4 de novembro de 2011, estabeleceu, de forma regionalizada, as metas da administração pública para o período 2012/2015, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada expressas nos programas de cunho finalístico.

22. O PPA é revisto anualmente de forma a ajustar o plano às novas políticas, necessárias ou estratégicas. Em 29 de dezembro de 2014, por meio da Lei n. 3.496, o PPA 2012-2015 foi ajustado ao novo cenário, para atender as demandas relativas ao exercício de 2015.

23. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), aprovada pela Lei Estadual n. 3.395, de 16 de junho de 2014, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2015, instituindo as metas e resultados fiscais, as prioridades da administração pública estadual, a estrutura e organização dos orçamentos, etc.

24. A LDO, em seu art. 3º, incisos I a XXX, fixou como prioridades básicas a redução das desigualdades sociais entre regiões; o equilíbrio das finanças públicas; a



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

responsabilidade fiscal; a inclusão social; a elevação da qualidade de vida; o desenvolvimento sustentável; a gestão ambiental e territorial; a oferta de serviços públicos com qualidade e ênfase para educação, saúde e segurança; e, o combate à pobreza e extrema pobreza.

25. A LOA (Lei n. 3.497, de 29 de dezembro de 2014), estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2015, na ordem de R\$ 7.319.773.982,00, da seguinte maneira:

Tabela 01 – Composição do Orçamento aprovado na LOA

Tipo de orçamento	Valor (R\$)
Orçamento Fiscal	5.896.488.627,00
Orçamento da Seguridade Social	1.423.285.355,00
Orçamento de investimento	0,00
Total	7.319.773.982,00

26. Quanto às alterações do Orçamento, restou autorizado na LOA o remanejamento de dotações até o limite máximo de 10% dentro da mesma categoria econômica, ou de uma categoria para outra dentro da mesma unidade orçamentária.

2 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

27. Durante o exercício de 2015 foram postos em execução sessenta e nove programas de governo – apontados no PPA e, por conseguinte, na formulação da LOA/2015.

28. Os programas de governo se dividem em dois grandes grupos: **(a)** programas finalísticos ou temáticos, que correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade e, **(b)** programas de gestão, manutenção e serviços, voltados aos serviços típicos do Estado, ofertando em produtos e serviços destinados ao próprio ente.

29. De acordo com o Corpo Instrutivo, a execução orçamentária dos recursos destinados aos programas governamentais, restou assim realizada:

Tabela 02 – Recursos Destinados aos Programas Governamentais – 2015

Programas de Governo por Eixo estratégico	Dotação Inicial LOA 2015	Dotação final	Valor Empenhado	% PDD*	% COFD**
Eixo 1 – Modernização da Gestão Pública	5.199.699	5.614.151	4.186.597	81,14	74,57
Eixo 2 – Competitividade	334.981	457.281	328.731	98,13	71,89
Eixo 3 – Desenvolvimento inclusivo	1.237.454	1.337.852	1.140.896	92,20	85,28
Eixo 4 – Gestão Territorial e Ambiental	40.298	50.349	10.943	27,16	21,73
Eixo 5 – Outros Poderes, MPE, TCE e DPE	547.342	608.705	554.997	101,40	91,18
TOTAL	7.319.774	8.068.338	6.222.164	85,00	77,12

Fonte: Relatório de Atividades Desenvolvidas e Avaliação 2015 e Relatório Técnico ID 389060, p. 18.

* PPD (Planejamento e Programação da Despesa) – Valor empenhado em relação à dotação inicial LOA. Esse indicador mede a capacidade do órgão de planejar onde e quando será empregado o orçamento que lhe é destinado na loa, ou seja, efetuar a previsão da despesa orçamentária do exercício.

** COFD (Capacidade Operacional Financeira da Despesa) Valor empenhado em relação à dotação final. Esse indicador mede a capacidade do órgão de executar financeiramente o orçamento em relação a sua dotação final (após créditos).



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

30. Do demonstrativo, observa-se que o orçamento contemplou programas de governo abrigados em cinco eixos, no montante de R\$ 8,07 bilhões, sendo que deste montante foi executado (empenhado) R\$ 6,22 bilhões, o equivalente a 77,12% do total autorizado.

31. A Unidade Técnica Especializada selecionou por amostragem, tomando como critério a relevância dos programas e seus respectivos objetivos, oito programas de governo para análise, todos programas finalísticos ou temáticos, abrangendo as áreas da educação, saúde, segurança pública e de infraestrutura, quais sejam:

Tabela 03 – Programas de relevância social

	Programas Selecionados	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesa empenhada	% PDD	% COFD
1093	Gestão da Política de Saúde	95.815.709,00	134.662.065,04	127.361.484,81	132,92	94,58
1129	Programa de reforço ao desenvolvimento social e da infraestrutura de Rondônia –PRODESIN	63.826.000,00	94.250.957,85	13.115.604,19	20,55	13,92
1249	Desenvolvimento da Infraestrutura de transporte	171.811.759,00	191.557.168,14	164.618.585,77	95,81	85,94
1269	Melhoria da qualidade da educação básica	30.023.016,00	21.276.315,49	19.503.194,54	64,96	91,67
2020	Segurança e cidadania	699.746.530,00	701.258.044,57	679.771.052,35	97,15	96,94
2034	Gestão de assistência hospitalar e ambulatorial	123.745.648,00	154.652.748,95	148.954.320,86	120,37	96,32
2035	Desenvolvimento das atividades específicas de saúde	8.380.000,00	7.440.566,74	6.966.657,39	83,13	93,63
2050	Gestão do PAC e obras de Saneamento	73.424.591,00	64.716.032,97	47.218.175,42	64,31	72,96

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 19.

32. O Corpo Instrutivo registrou, ainda, que, por não ter havido fiscalização operacional, não foi possível avaliar a eficácia, eficiência e efetividade das ações implementadas pela Administração Pública.

33. Para avaliação do planejamento orçamentário do Estado foi utilizado o índice de Desempenho (ID), calculado como $[(\text{valor liquidado}/\text{LOA} + \text{crédito}) \times 100] / [(\text{realizado da meta física} / \text{previsto da meta física}) \times 100]$, o qual permitiu classificar as ações em:

- Índice acima do previsto $\rightarrow \leq 0,5$
- Índice dentro do previsto $\rightarrow >0,5 \text{ a } \leq 1,00$
- Índice abaixo do previsto $\rightarrow >1,00 \leq 2,00$
- Índice muito abaixo do previsto $\rightarrow >2,00$

34. Verificadas as ações dos programas selecionados, a Unidade Técnica concluiu, em seu relatório preliminar, pela ineficácia na execução dos programas 2020, 2050 e 1129 uma vez que a maioria das ações/metasp fixadas apresentaram índices de desempenho abaixo do



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

previsto ou não foram executadas, demonstrando ineficácia na execução da Lei Orçamentária Anual (Lei n. 3.313/2013) e Plano Plurianual 2012-2015 (Lei n. 2.960/2012).

35. Devidamente instado a apresentar defesa, o Governador, por meio da Procuradoria Geral, alegou que a baixa execução do programa 1129 (Reforço ao desenvolvimento social e da infraestrutura de Rondônia – PRODESIN), decorreu em razão dos diversos entraves e trâmites burocráticos impostos pelo BNDES para a liberação dos recursos.

36. No que concerne ao programa 2020 (Segurança e Cidadania) a defesa rechaçou o apontamento, porque, de acordo com os dados apurados, inclusive pela unidade técnica da Corte de Contas, a execução deste programa foi considerada satisfatória.

37. Pertinente ao programa 2050 (Gestão do PAC e Obras de Saneamento) o Governador arguiu que os recursos deste programa são fruto do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, criado pelo Governo Federal, e que a gestão dos recursos é feita pela Caixa Econômica Federal, obedecendo à liberação da União. Portanto, o Estado submete-se, também, às liberações dos recursos feitos pela União.

38. Alegou, também, que as razões que impediram a execução total do programa foram: (i) anulação do contrato anterior por determinação do Tribunal de Contas da União, e (ii) invasão, por terceiros, da área onde seria executado o programa, demandando a interposição de processo judicial para desocupação e realojamento das famílias.

39. Procedida a análise da defesa, o Corpo Instrutivo acolheu a defesa apenas para considerar como sanada a irregularidade apontada no programa 2020, vez que a média do cumprimento das metas físicas foi de 95,75%.

40. Quanto aos demais programas (1129 e 2050) entendeu que, embora as justificativas apresentadas atenuem a ineficácia da execução, o baixo desempenho é fato, razão pela qual pugnou pela permanência da irregularidade inicialmente apontada.

41. Não obstante os programas selecionados dependerem das transferências ou liberação de recursos, e estes possam impactar negativamente no sucesso das políticas públicas, acolho o opinativo técnico em **manter a irregularidade apontada no Achado n. 01**, por entender que os entraves burocráticos podem ser superados com bom planejamento das ações programadas. Portanto, deve ser recomendado à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) que contemple na elaboração do PPA 2020-2023 informações de desempenhos dos programas auditados, com vistas ao aprimoramento dos indicadores.

3 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

3.1 – RECEITA

42. A receita total para o exercício de 2015 foi estimada no mesmo valor da despesa total em R\$ 7.319.773.982,00, distribuída da seguinte forma:



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

Tabela 04 – Demonstrativo do Orçamento por Fonte e Poder

DEMONSTRATIVO DO ORÇAMENTO POR FONTE E PODER				
PODERES	FONTE		TOTAL	PARTICIPAÇÃO %
	TESOURO	OUTRAS FONTES		
Poder Executivo	3.931.202.873,00	2.145.193.060,00	6.076.395.933,00	83,02
Poder Legislativo	303.630.499,00	11.027.000,00	314.657.499,00	4,30
Assembléia	194.735.229,00	0,00	194.735.229,00	2,66
Trib. Contas	108.895.270,00	11.027.000,00	119.922.270,00	1,64
Poder Judiciário	453.114.552,00	215.359.334,00	668.473.886,00	9,13
Ministério Público	193.896.038,00	20.801.000,00	214.697.038,00	2,93
Defensoria Pública	45.397.226,00	152.400,00	45.549.626,00	0,62
TOTAL	4.927.241.188,00	2.392.532.794,00	7.319.773.982,00	100,00

Fonte: Relatório da CGE sobre as contas consolidadas do Governo do Estado - ID 285027, p. 14.

43. O resultado da execução orçamentária em 2015 foi deficitário em R\$ 496.272.800,11, vez que, do total atualizado previsto na LOA (de R\$ 7.831.312.967,27) foi concretizado R\$ 7.355.040.167,16.

Tabela 05 – Execução Orçamentária (R\$)

DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	LOA ATUALIZADA (R\$)	ARRECADADO (R\$)	DIFERENÇA (R\$)	EXECUÇÃO
RECEITAS CORRENTES	7.956.653.385,19	7.966.029.121,62	9.375.736,43	100,12
Tributária	3.528.933.479,30	3.701.070.043,32	172.136.564,02	104,88
Contribuições	232.870.302,00	277.022.807,85	44.152.505,85	118,96
Patrimonial	155.977.828,00	296.579.351,26	140.601.523,26	190,14
Serviços	213.593.340,15	201.405.115,76	-12.188.224,39	94,29
Transferências Correntes	3.379.106.482,89	3.214.288.607,37	-164.817.875,52	95,12
Outras Receitas Correntes	446.171.952,85	275.663.196,06	-170.508.756,79	61,78
RECEITAS DE CAPITAL	613.008.754,08	55.460.206,21	-557.548.547,87	9,05
Operações de Crédito	533.931.105,07	32.855.036,76	-501.076.068,31	6,15
Alienação de Bens	750.935,00	0,00	-750.935,00	0,00
Amortização de Empréstimos	5.266,00	0,00	-5.266,00	0,00
Transferências de Capital	78.321.448,01	22.605.169,45	-55.716.278,56	28,86
RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA	175.970.674,00	252.387.850,33	76.417.176,33	143,43
DEDUÇÕES FUNDEB **	-914.319.846,00	-938.837.011,00	-24.517.165,00	102,68
RECEITA CORRENTE - FUNDEB	7.042.333.539,19	7.027.192.110,62	-15.141.428,57	99,78
RECEITA TOTAL	7.831.312.967,27	7.335.040.167,16	-496.272.800,11	93,66

Fonte: Balanço Geral do Estado (2015) ** Deduções do FUNDEB extraídas do RREO - Anexo III (61 Bimestre) 2015

44. Após dedução da cota parte dos municípios, a arrecadação do Estado foi de R\$ 6.409.406.036,36, apresentando déficit de arrecadação de R\$ 1.421.906.930,91.

Tabela 06 – Receita Total após dedução da cota-parte dos Municípios e déficit orçamentário

DESCRIÇÃO DAS RECEITAS	ARRECADADO
II. RECEITA TOTAL (RT)	7.335.040.167,16
DEDUÇÃO COTA-PARTE MUNICÍPIOS	-925.634.130,80
II. RECEITA TOTAL LÍQUIDA	6.409.406.036,36
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO SEM DEDUÇÃO COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS	-496.272.800,11
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO APÓS DEDUÇÃO COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS	-1.421.906.930,91

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 49.



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

45. A Unidade Controle Externo, em seu relatório inicial apontou que a receita de capital, sobretudo na forma das operações de crédito e das transferências de capital, foi a grande responsável pela frustração da receita estimada em 2015. Por esta razão, apontou que o Governo do Estado não tem envidado esforços a fim de obter recursos oriundos das operações de crédito e transferências de capital, em desobediência ao art. 11 c/c o art. 1º da LRF.

46. Devidamente instado, o Governador apresentou suas alegações de defesa aduzindo, em síntese, que tem buscado formas e alternativas de financiamento público por meio de operações de crédito, todavia, a elevada burocracia estatal tem sido fator determinante para frustração das receitas de capital no orçamento.

47. Da análise dos argumentos apresentados, o Corpo Instrutivo, embora tenha evidenciado que no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG/RO) exista a Gerência de Projetos do Governo que trata especificamente do Programa Integrado de Desenvolvimento e Inclusão Econômico-Social – PIDISE/BNDES, e que este setor tem logrado êxito na concretização de seu portfólio, opinou pela permanência da irregularidade em razão da insuficiência de dados que justifiquem o considerável déficit orçamentário em relação às operações de crédito.

48. Sobre este apontamento, tem-se por necessário destacar que o art. 11 da LRF determina que todos os entes devem fazer previsão e efetivamente arrecadar todos os tributos de suas competências, prevendo inclusive, em seu parágrafo único, sanção em caso de desobediência.

49. As operações de crédito e transferências de capital não são enquadradas como tributos, nos termos do art. 145 da Constituição Federal, nem nos termos do art. 5º do CTN, razão pela qual, **afasto a irregularidade apontada no Achado n. 02.**

3.1.1 – Alterações Orçamentárias

50. No decorrer do exercício, o orçamento inicialmente previsto foi alterado por suplementações e anulações, alcançando o importe final de R\$ 8.068.337.386,22, como está a demonstrar o quadro abaixo:

Tabela 07 – Alterações orçamentárias

Dotação Inicial.....	R\$	7.319.773.982,00
(+) Créditos Adicionais Suplementares.....	R\$	1.493.480.496,16
(-) Anulações.....	R\$	744.916.491,94
(=) Despesa Autorizada.....	R\$	8.068.337.986,22
(-) Despesa Empenhada.....	R\$	6.222.163.691,25
(=) Saldo de Dotação.....	R\$	1.846.174.294,97
Variação Final/Inicial.....	%	10,23

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 78.



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

51. As alterações orçamentárias, ocorridas em 2015, representaram um acréscimo de 10,23% no orçamento inicial.

52. Das fontes de recursos utilizadas para abertura de créditos adicionais, o excesso de arrecadação representou 34,25%, as anulações 49,88% e o superávit financeiro 15,87%.

Tabela 08 – Recursos para abertura de Créditos Adicionais

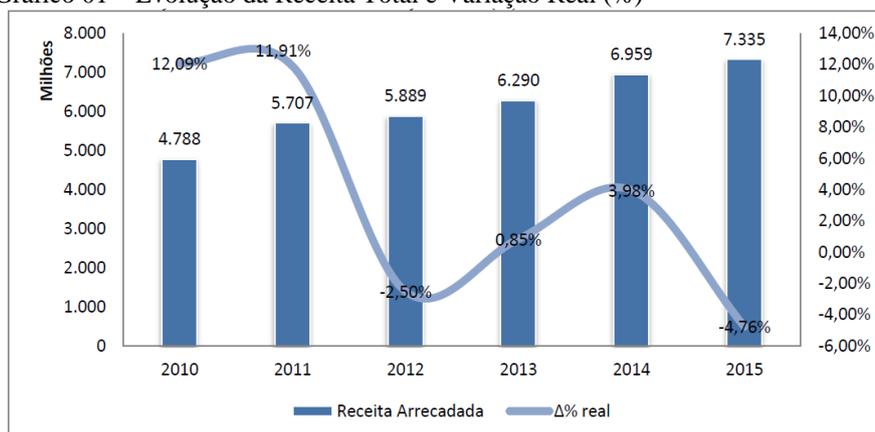
RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	Valor (R\$)*	%
- Excesso de arrecadação	511.538.985,27	34,25
- Anulação de créditos	744.916.491,94	49,88
- Superávit Financeiro	237.025.018,95	15,87
TOTAL	1.493.480.496,16	100,00

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 78.

3.1.2 – Receita Total

53. O gráfico abaixo apresenta a evolução da receita total e variação real (%) no período de 2010/15. Os valores nominais são crescentes, contudo, no ano de 2012 é perceptível uma quebra estrutural da série, refletida na forte retração real (2,50%), seguida de tímido crescimento em 2013 (0,85%). No ano de 2014 a receita total cresce 3,98% acima da aceleração inflacionária já em curso, mas em 2015, a crise não permite que a receita supere a severa inflação de dois dígitos (10,67%), registrando queda real de 4,76%.

Gráfico 01 – Evolução da Receita Total e Variação Real (%)



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 47.

54. A receita total do Estado, composta pelas receitas tributárias, patrimonial, contribuições, serviços, capital, transferências correntes, outras receitas correntes, e as receitas intraorçamentárias, encontra-se assim detalhada:

Tabela 09 – Composição da Receita Total

Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



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

RECEITAS	RS	% Receita total
Receitas Correntes	7.966.029.123,62	108,60
Receita Tributária	3.701.070.045,32	50,46
<i>ICMS</i>	3.147.280.166,95	42,91
<i>IRRF</i>	243.026.551,54	3,31
<i>IPVA</i>	225.928.840,49	3,08
<i>ITCMD</i>	9.440.061,91	0,13
<i>Taxas</i>	75.394.424,43	1,03
Receita Patrimonial	296.579.351,26	4,04
Contribuições Sociais	277.022.807,85	3,78
Serviços	201.405.115,76	2,75
Transferências Correntes	3.214.288.607,37	43,82
<i>FPE</i>	2.150.615.035,41	29,32
<i>IPI</i>	17.156.430,69	0,23
<i>Demais Transferências Correntes</i>	1.046.517.141,27	14,27
Outras Receitas Correntes	275.663.196,06	3,76
<i>Multas e juros de mora</i>	57.393.568,44	0,78
<i>Indenizações e Restituições</i>	3.265.536,11	0,04
<i>Receita da Dívida Ativa</i>	30.985.559,32	0,42
<i>Receitas diversas</i>	184.018.532,19	2,51
DEDUÇÕES FUNDEB	-938.837.011,00	-12,80
Receitas de Capital	55.460.206,21	0,76
<i>Operações de Crédito</i>	32.855.036,76	0,45
<i>Transferências de Capital</i>	22.605.169,45	0,31
Receitas Intraorçamentárias	252.387.850,33	3,44
Receita Arrecadada Total	7.335.040.169,16	100,00
<i>Deduções Municípios</i>	-925.634.131,27	-12,62
RECEITA ARRECADADA	6.409.406.037,89	87,38

Fonte: Balanço Geral do Estado.

55. Do demonstrativo acima, chama atenção a importância da receita tributária ($\cong 50\%$), a qual supera o valor das transferências da União ($\cong 44\%$).

56. Das receitas tributárias, a que teve a maior participação na formação da receita total foi o ICMS, que representou aproximadamente 43% de toda arrecadada no exercício.

3.1.2.1 – Receitas Correntes

3.1.2.1.1 – Receita Tributária

57. Representou, após a dedução do montante devido ao FUNDEB, 43,57% de toda receita arrecadada pelo Estado:

Tabela 10 – Execução Orçamentária da Receita Tributária

Receitas	Valor (R\$)	%	% arrecadação total
----------	-------------	---	---------------------



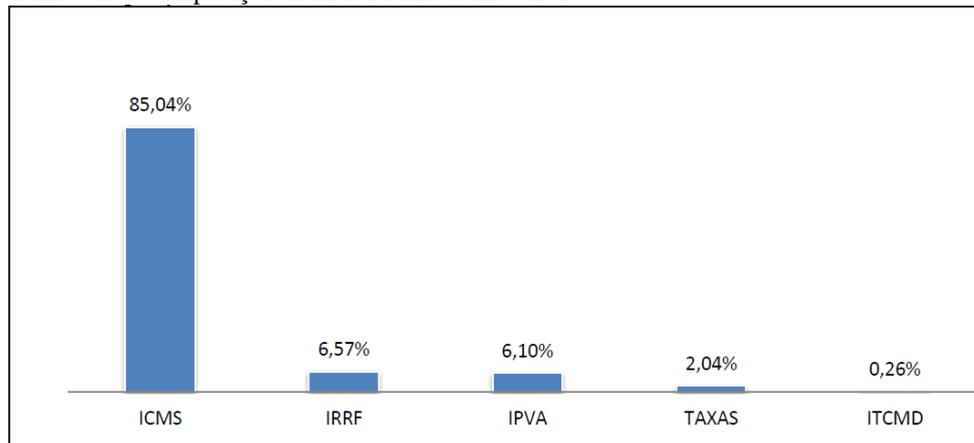
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA	3.701.070.043,32	100,00	50,46
ICMS	3.147.280.166	85,04	42,91
IPVA	225.928.840,00	6,10	3,08
IRRF	243.026.552,00	6,57	3,31
ITCMD	9.440.061,00	0,26	0,13
Taxas	75.394.424,00	2,04	1,03
DEDUÇÕES DO FUNDEB	- 505.249.702,00	-13,65	-6,89
RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA	3.195.820.341,00	86,35	43,57

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 52.

58. No exercício de 2015 o ICMS foi a fonte com maior representatividade, vez que equivaleu a 85,04% de toda receita tributária arrecadada, seguida do IRPF e IPVA, com 6,57% e 6,10%, respectivamente.

Gráfico 02 – Composição da Receita Tributária - 2015



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 52.

3.1.2.1.2 – Receitas de Contribuição, Patrimonial e de Serviços

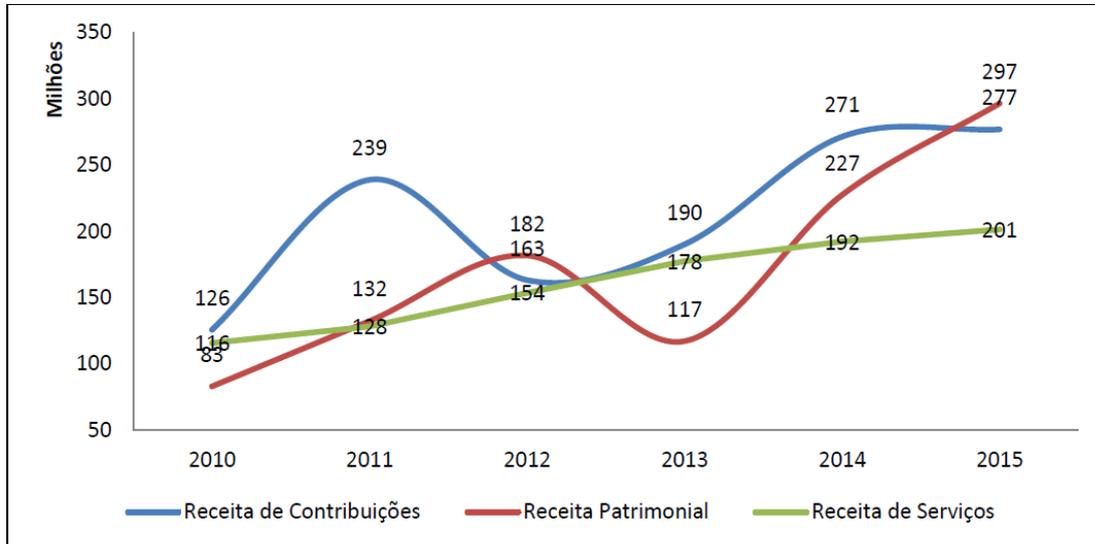
59. Somam, juntas, o importe de R\$ 775.007.274,87.

60. Consoante pode ser verificado no gráfico abaixo, as receitas de serviços têm apresentado padrão constante de crescimento, enquanto a patrimonial tem mostrado significativo crescimento desde 2013. As receitas de contribuição, por sua vez, atingiram aproximadamente R\$ 300 milhões de reais.

Gráfico 03 – Receitas de Contribuições, Patrimonial e de Serviços



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



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 62.

61. O Corpo Instrutivo destacou que o ótimo desempenho da Receita Patrimonial decorreu dos rendimentos auferidos das aplicações em renda fixa dos recursos do Fundo Previdenciário do Estado.

3.1.2.1.3 – Transferências Correntes

62. Estão subdivididas nas transferências constitucionais e/ou nas voluntárias, como, por exemplo, o FPE (constitucionais) e Outras Transferências da União (voluntárias).

63. Importante registrar que em 2015, as transferências correntes corresponderam a 37,91% da receita total, sendo o FPE (Fundo de Participação do Estado) a transferência mais relevante, pois equivaleu a 23,46%.

64. A tabela adiante sintetiza as principais rubricas e indica o valor líquido, após as deduções ao FUNDEB.

Tabela 11 – Transferências Correntes - 2015



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

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – 2015 (R\$)	
1. Transferências Intergovernamentais	3.206.186.973
FPE	2.150.615.035
IPI-exp	17.156.431
LC 87/96	3.647.329
CIDE	6.097.709
IOF	380.373
Compensação Financeira - Recursos Hídricos	53.035.888
Compensação Financeira - Recursos Minerais	1.419.224
Fundo Especial do Petróleo - FEP	6.352.758
Saúde	197.655.046
FNAS	1.606.639
Outros	17.695.454
Educação	750.525.088
<i>FNDE</i>	<i>59.843.250</i>
<i>FUNDEB</i>	<i>690.681.838</i>
2. Transferências de Convênios	8.101.634
TOTAL (1+2)	3.214.288.607
DEDUÇÕES FUNDEB	-439.205.471
Transferências Correntes Líquida	2.775.083.136

Fonte: Balanço Geral do Estado de Rondônia (2015)

65. No que diz respeito à composição das principais receitas que constituem as Transações Correntes, o FPE ocupa a primeira colocação (67%); o sistema de Educação (23%), composto do FUNDEB e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ocupa a segunda colocação; em seguida, o sistema de Saúde (6%), Outras Transferências (3%) e Transferências de Convênios (0,25%).

3.1.2.1.4 – Outras Receitas Correntes

66. No ano de 2015 a arrecadação de Outras Receitas Correntes foi de R\$ 275.663.196,06, conforme está a demonstrar o quadro abaixo:

Tabela 12 – Composição da Conta Outras Receitas Correntes - 2015



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

OUTRAS RECEITAS CORRENTES - 2015 (R\$)	
1. Multas e Juros de Mora	57.393.568
ICMS	4.689.301
IPVA	8.795.820
ITCDM	76.014
Multas Leg. Trânsito	13.597.892
Outras Multas	194.735
2. Indenizações e Restituições	3.265.536
3. Receita da Dívida Ativa	30.985.559
IPVA	2.534.592
ICMS	27.530.267
Outros	183.990.120
4. Receitas Diversas	184.018.532
TOTAL	275.663.196

Fonte: Balanço Geral do Estado de Rondônia - 2015

3.1.2.2 – Receitas de Capital

67. As receitas de capital somaram a importância de R\$ 55.460.206,21.

68. As principais fontes de receita de capital foram as operações de crédito, no valor de R\$ 32.855.036,76, e as transferências de capital, no montante de R\$ 22.605.169,45, contudo, conforme já mencionado alhures, suas arrecadações ficaram muito aquém do planejado.

Tabela 13 - Composição da Receita Total

RECEITAS DE CAPITAL	R\$	%
Operações de Crédito	32.855.036,76	59,24
Transferências de Capital	22.605.169,45	40,76
TOTAL	55.460.206,21	100,00

Fonte: Balanço Orçamentário - ID 285030 - fls. 37/38

3.1.2.3 – Dívida Ativa

69. A Dívida Ativa é o conjunto de créditos a favor da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não, que não foram pagos pelos devedores dentro do prazo estabelecido. Trata-se de uma fonte potencial de fluxos de caixa, espelhando créditos a receber. A gestão da Dívida ativa compreende, em especial, sua inscrição e cobrança.

70. A tabela abaixo apresenta toda a movimentação da dívida ativa no período de 2010/15:



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

Tabela 14 – Movimentação da Dívida Ativa – Evolução 2010/2015

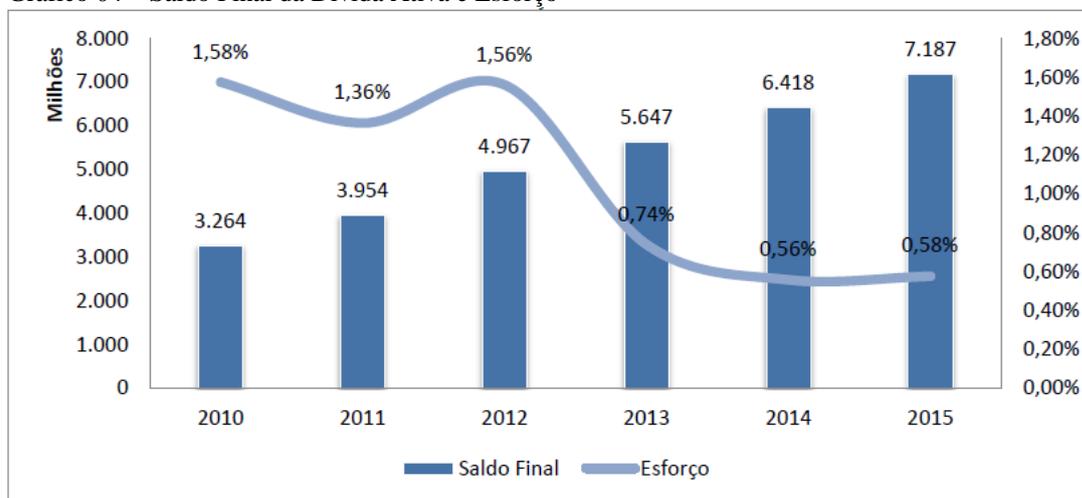
MOVIMENTAÇÃO DÍVIDA ATIVA - GERO						
Ano	Estoque Inicial (a)	Inscrito Ano	Arrecadado (b)	Baixas	Saldo Final	(b/a)
2010	2.710.238.123	596.570.409	42.692.407		3.264.116.125	1,58%
2011	3.264.116.125	734.188.073	44.548.674		3.953.755.524	1,36%
2012	3.953.755.524	1.075.400.932	61.721.450		4.967.435.007	1,56%
2013	4.967.435.007	716.172.439	36.730.516		5.646.876.930	0,74%
2014	5.646.876.930	806.906.297	31.483.117	4.248.874	6.418.051.236	0,56%
2015	6.418.051.236	817.545.454	36.962.288	11.386.514	7.187.247.887	0,58%

Fonte: SEFIN

71. Consoante pode ser verificado, o valor arrecadado representou apenas 0,58% do saldo anterior (R\$ 6.418.051,236,00) e 0,58% de toda receita arrecadada no exercício (R\$ 6.409.406.036,36).

72. O gráfico abaixo apresenta o histórico do esforço na cobrança da dívida ativa e a variação de seu saldo ao longo dos últimos cinco anos. A análise leva em conta o montante em estoque, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao ano anterior.

Gráfico 04 – Saldo Final da Dívida Ativa e Esforço



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 69.

73. Em razão do baixo desempenho da cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, o Corpo Instrutivo apontou que a gestão do crédito tributário pelo Governo do Estado de Rondônia é ineficiente e ineficaz, infringindo, assim, o disposto no art. 1º c/c o art. 13 da LRF.

74. O Corpo Técnico indicou que a gestão da dívida ativa foi objeto de auditoria operacional pelo TCE/RO em 2015, constituindo o processo n. 3722/2015-TCER, a qual serviu para subsidiar a instrução destes autos, *verbis*:



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

A gestão da Dívida Ativa foi objeto de auditoria operacional pelo TCE/RO em 2015. Fazendo parte do Eixo 3: Processo de Fiscalização e Cobrança, a questão de auditoria procurou atacar as razões para a baixa recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa. O tamanho do descalabro é evidenciado nas diversas constatações, transcritas *in totum*:

O controle sobre o cadastro de contribuintes revela-se a primeira fragilidade, tendo em vista a ausência ou divergência de dados no cadastro de responsabilidade da GEAR (conforme prevê o artigo 61, I, do Decreto nº 20.288/2015), impedindo o cumprimento da legislação na identificação do devedor durante o processo de cobrança, seja administrativa ou judicial, em virtude da dificuldade de localização dos devedores;

As informações acerca dos créditos de ICMS devidos e não pagos encontram-se em sistema (SITAFE) que não é capaz de gerar relatórios consolidados de contribuintes inadimplentes, dificultando o processo de controle e adoção de procedimentos de cobrança administrativa;

Não há definida no Poder Executivo uma meta de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, o que contribui para que o crescimento do estoque seja maior que os valores recuperados.

Ademais, o estoque atual não reflete um montante confiável do que de fato pode ser recuperável, posto que não há estudos que possibilitem essa informação;

A SEFIN utiliza o sistema de tributação SITAFE para registrar e controlar os créditos vencidos e não pagos tempestivamente. No entanto, não é um sistema capaz de gerar relatórios gerenciais, com valores totais ou individualizados sobre créditos não pagos; inscritos em dívida ativa; protestados; executados; parcelados; cancelados; entre outros;

A SEFIN realiza a cobrança amigável dos créditos inadimplidos declarados na GIAM (Guia de Informação e Apuração Mensal do ICMS), mediante notificação dos contribuintes. Trata-se, no entanto, de procedimento não automatizado pelo sistema, dificultando o controle sobre débitos e a verificação quanto ao êxito da cobrança;

Recorrentemente, durante visitas à SEFIN, foi comunicado que está ocorrendo migração da base de dados do SITAFE, da linguagem chamada ADABAS para Oracle, a qual irá permitir o necessário e urgente controle sobre os valores de dívida ativa por meio de filtragens e emissão de relatórios. No entanto, detectou-se que esse “discurso” é antigo e que há mais de 10 anos não se consegue êxito nessa migração, prejudicando o controle sobre o estoque da dívida ativa tributária;

Não há, no âmbito da SEFIN, definição quanto aos procedimentos a serem adotados para cobrança administrativa (padronização), uma vez que cada Delegacia Regional de Receita efetua a cobrança conforme critérios próprios, não havendo normatização para a cobrança amigável;

Não há regulamento interno que discipline o controle dos procedimentos que envolvem a inscrição e cobrança de dívida ativa, impedindo que haja controle intermitente e tempestivo dos valores inscritos em dívida ativa. Sendo assim, a gestão da dívida ativa não observa procedimentos e rotinas de controle que contribuam para evitar a prescrição dos créditos tributários;

Observou-se péssimas condições estruturais e de pessoal que a PGE possui para inscrever e controlar os créditos tributários em dívida ativa, haja vista não



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

possuírem sistema informatizado para controle de estoque e acompanhamento quanto a execuções; não possuem recursos humanos suficientes, nem tampouco computadores ou impressoras suficientes para realizar essa tarefa de suma importância para a arrecadação do estado;

Devido à carência em diversos aspectos de ambos os órgãos envolvidos no processo de inscrição e cobrança de dívida ativa, notou-se que o controle de créditos é feito de forma arcaica, pois não há como acompanhar a situação de determinada CDA até sua execução judicial para baixa tempestiva após o pagamento ou atualização dentro do SITAFE (Termo de Entrevista e visitas aos órgãos);

Não há procedimentos de controle adotados para gerenciar o estoque da dívida, não se mostrando suficiente o sistema construído pela GEINF (sistema PGE) para emitir informações gerenciais;

Não há rotinas de controle sobre acesso ao SIFATE, a fim de identificar possíveis baixas de lançamento, parcelamentos, cancelamentos de parcelamentos indevidamente, haja vista o sistema não estar parametrizado para filtragens dessas informações, fragilizando a segurança das informações;

Ademais, não é possível notar a presença do fisco estadual orientando os contribuintes com o objetivo de inibir ou reduzir a inadimplência, como já observado em subquestão precedente;

A Procuradoria não faz nenhum trabalho de qualificação das CDA's recebidas pela Fazenda. Não as agrupa por contribuinte e não acumula mais de um exercício do mesmo devedor, a fim de facilitar a execução e o acompanhamento de débitos;

A inscrição em dívida ativa não é realizada tempestivamente e com observância aos requisitos legais na LEF, a fim de evidenciar que os procedimentos adotados na preparação e na execução da cobrança judicial dos créditos tributários encontram-se em conformidade com a legislação aplicável. No momento em que a SEFIN disponibiliza informações à PGE para que esta emita a CDA, essa emissão não é automática;

O Estado de Rondônia possui convênio com os cartórios de protestos de títulos, ficando isento de custas e emolumentos extrajudiciais, mesmo em caso de cancelamento de registro. Atualmente, não há controle gerencial sobre os protestos efetuados, tampouco sobre o êxito dessa modalidade de cobrança. Está em fase de tratativas um acordo que possibilite o acesso dessas informações pela PDA junto aos cartórios;

No tocante aos parcelamentos, podem ser solicitados pela internet pelo contribuinte ou representante legal, desde que devidamente cadastrado. Segundo o Procurador, os parcelamentos de créditos são feitos majoritariamente online, sem abertura de processo administrativo – mesmo nos casos de pedido de parcelamento na própria Procuradoria, não é aberto PA, outra falha grave;

A partir do momento em que o crédito é disponibilizado através do sistema PGE pela SEFIN, os parcelamentos são geridos pela PGE. Contudo, em conversa com o Procurador da Dívida Ativa, verificou-se que não há controles acerca dos parcelamentos, tampouco dos cancelamentos, visto que o sistema não gera as informações necessárias, não possuindo ferramenta de controle da inadimplência dos parcelamentos;



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

A legislação não prevê o número mínimo de parcelas inadimplidas que permitem o cancelamento do acordo, dispondo apenas que a falta de regularidade no pagamento das parcelas faculta à autoridade administrativa rescindir o parcelamento (LE nº 688/96, art. 52, § 6º). Essa norma, aliada à que prevê a reativação de parcelamentos, dificulta o controle efetivo sobre a inadimplência;

Não há a devida comunicação ao órgão jurídico para fins do prosseguimento da cobrança judicial, na ocasião do cancelamento do parcelamento dos créditos já ajuizados. Na verdade, o próprio sistema cancela automaticamente os parcelamentos depois de três meses de inadimplência, mas a PGE não tem como saber pela ausência de controles;

Exceto pelo protesto de valores inferiores a R\$ 60 mil, não há qualquer notificação realizada pela Procuradoria da Dívida Ativa aos contribuintes inadimplentes. Esse ponto, aliado ao fato de não haver controle sobre as cobranças efetuadas, gera inconvenientes para o Estado, na medida em que já houve casos de protesto indevido ou em duplicidade, dando azo à pretensão de ressarcimento ao contribuinte;

É comum a ocorrência de erros formais na concessão de parcelamentos, tais como número de parcelas maior do que o permitido, não observância das medidas de restrição a reparcelamentos, não abertura de processo administrativo ou impossibilidade de encontrá-lo, inclusão de créditos já em tese prescritos, entre outros;

Não há controles (contábil e informatizado), que permitem a identificação dos devedores inadimplentes, passando pela inscrição em dívida ativa até a sua regular extinção, registrando os setores por onde passa o processo. Portanto, não há informações suficientes para uma gestão dos créditos tributários inscritos ou não em DA na SEFIN/RO;

Contabilmente, não há lançamento de todas as fases dos créditos inscritos em dívida ativa, escriturando, desde o direito ao crédito a favor do estado até a passagem do mesmo crédito, desta vez vencido, transferido do órgão de origem e inscrito em dívida ativa pelo órgão competente, caracterizando um fato permutativo. Essa constatação foi possível por meio de avaliação do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2015, de onde não se pode extrair qualquer informação gerencial acerca da movimentação do estoque de dívida ativa;

Ocorreram baixas administrativas do estoque de dívida tributária entre os exercícios de 2014 e 2015 na ordem de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), no entanto, sem especificar a motivação dessas baixas;

Não há controles sobre reparcelamentos. O sistema permite a reativação de acordos inadimplidos sem o devido controle. Por exemplo, caso o contribuinte manifeste adesão ao REFAZ ou REFIS (programas de remissão de débitos) pode estar constantemente utilizando os programas apenas para postergar dívidas, mas a SEFIN não possui o controle sobre esse aspecto;

O acompanhamento processual feito pela Procuradoria é deficiente. Os processos ficam parados por muito tempo sem andamento e as soluções obtidas não são aproveitadas nos processos seguintes para o mesmo contribuinte;

No que se refere aos lançamentos impugnados no Tribunal Administrativo (TATE), a ausência de controle quanto aos processos em estoque e sobre os julgamentos tem acarretado prescrições de lançamentos, consoante decisões no



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

âmbito da Procuradoria Geral, contribuindo para perdas imensuráveis no montante da dívida ativa, pois o TATE, ao finalizar um julgamento, independentemente do prazo (seja ele de um ano ou dez anos), envia à PGE para inscrição e cobrança. Esta, por sua vez, inscreve o crédito em dívida ativa, mas somente ao executar é que faz o exame quanto à procedência do débito. Esse trâmite burocrático excessivamente oneroso ao Estado tem causado diversos transtornos e prejuízos aos cofres públicos, em virtude especialmente da falta de controles tanto no TATE quanto na PGE, e carece de urgente solução;

Não há atuação da PGE junto ao TATE, consoante previsão do artigo 3º, XVIII, da Lei Complementar nº 620/2011, a fim de atuar junto às câmaras de julgamento, a fim de evitar, entre outros, a execução fiscal de créditos prescritos;

75. Devidamente instado, o Excelentíssimo Governador aduziu, em preliminar, que quase a totalidade dos problemas evidenciados foram herdados das administrações anteriores, não podendo, portanto, ele ser penalizado isoladamente.

76. Informou, também, que o Governo tem envidado esforços para tentar melhorar a arrecadação da dívida ativa, tal como a compra e implantação do sistema de controle processual (sistema Ratio), ainda em fase inicial de instalação e funcionando junto às setoriais de contencioso judicial da Procuradoria Geral, o qual possibilita realizar a inscrição do crédito em dívida ativa e remeter as respectivas certidões para protesto pela via eletrônica, pois o sistema está integrado com a plataforma digital para recebimento e encaminhamento para protesto de títulos dos cartórios de protesto (CRA – Central de Remessa de Arquivos).

77. Além disso, ressaltou que quando o sistema Ratio estiver em plena execução será possível a PGE: (i) numerar e registrar os créditos inscritos e não-inscritos em Dívida Ativa, bem como emitir os relatórios globais e individualizados acerca do montante de créditos e o *status* de cada um; (ii) processualizar o procedimento de inscrição da dívida ativa PGE, vez que o sistema é planejado com mecanismos de controle de prescrição de créditos, permitindo que a cobrança administrativa se dê de forma segura e sem risco ao Estado; e, (iii) organizar a gestão dos créditos da dívida encaminhados pelos diversos órgãos, principalmente pela SEFIN, evitando falhas no gerenciamento.

78. Arguiu ainda em sua defesa, que em 2012 foi editada a Lei Estadual n. 2.913 permitindo a Procuradoria Geral do Estado encaminhar para protesto os títulos executivos judiciais, desde que, transitados em julgado, e, extrajudiciais fiscais (CDAs), independentemente do valor do crédito.

79. Continuando sua defesa, evidenciou os problemas enfrentados nas intimações efetuadas pelo sistema PROJUDI, o que contribuiu para inércia considerável do número de execuções fiscais, bem como as dificuldades impostas pelo PJE.

80. Visando ainda justificar a baixa arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, para demonstrar que o Estado de Rondônia se encontra na média dos demais entes federados, o Excelentíssimo Governador apresentou quadro contendo os índices de recuperação alcançados pelos demais Estados Membros:



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

Ente Federado	Arrecadação em 2015	Estoque de Dívida Ativa	Recuperação
Espírito Santo	R\$ 299.724.409,90	R\$ 12.974.145.318,94	2.31%
Tocantins	R\$ 41.406.559,21	R\$ 2.241.793.215,79	1.84%
Amazonas	R\$ 53.911.110,02	R\$ 3.031.139.351,38	1.77%
Pará	R\$ 145.522.722,04	R\$ 10.774.374.052,53	1.30%
Maranhão	R\$ 42.573.371,00	R\$ 3.180.353.050,59	1.30%
Rio Grande do Sul	R\$ 421.157.874,14	R\$ 41.271.981.936,88	1.02%
Minas Gerais	R\$ 468.679.349,08	R\$ 46.225.908.101,33	1.01%
Ceará	R\$ 70.594.082,08	R\$ 7.382.771.681,37	0.95%
Amapá	R\$ 318.206,28	R\$ 34.332.317,17	0.92%
Roraima	R\$ 5.799.233,97	R\$ 704.674.700,86	0.82%
Bahia	R\$ 107.550.885,18	R\$ 13.181.667.568,58	0.81%
Rio de Janeiro	R\$ 465.817.747,48	R\$ 58.313.595.615,08	0.79%
Santa Catarina	R\$ 87.917.496,74	R\$ 11.734.958.127,84	0.74%
Rondônia	R\$ 36.962.288,00	R\$ 7.187.247.887,00	0.58%
São Paulo	R\$ 1.537.075.042,01	R\$ 294.034.480.787,3	0.52%
Piauí	R\$ 7.705.472,25	10	0.45%
		R\$ 1.685.653.224,00	
Rio Grande do Norte	R\$ 25.007.899,59	R\$ 6.117.232.869,30	0.40%
Paraná	R\$ 72.025.530,44	R\$ 21.159.599.074,15	0.34%
Sergipe	R\$ 24.716.206,55	R\$ 7.150.627.931,09	0.34%
Pernambuco	R\$ 44.832.204,11	R\$ 15.830.936.816,67	0.28%
Goiás	R\$ 93.655.861,72	R\$ 36.634.086.328,95	0.25%
Mato Grosso	R\$ 57.752.183,20	R\$ 23.928.679.099,21	0.24%
Mato Grosso do Sul	R\$ 15.634.207,31	R\$ 6.660.726.269,69	0.23%
Paraíba	R\$ 4.060.595,91	R\$ 5.537.121.178,37	0.07%

Fonte: Contrarrazões apresentada - ID 413555, p. 40.

81. Procedendo a análise das justificativas apresentadas, o Corpo Instrutivo entendeu serem estas suficientes para afastar a irregularidade apontada:

Quando o Governo do Estado apresenta como justificativa a comparação dos índices de recuperação dos créditos tributários da União e dos demais estados, no sentido de atenuar o baixo índice de Rondônia (0,58%) - mas que não destoa do restante da Federação -, isto serve apenas para apontar para urgente necessidade de se revisar o modelo de cobrança do crédito tributário brasileiro.

As ações empreendidas pelo Governo do Estado de Rondônia nos últimos anos quanto à cobrança dos créditos em dívida ativa apontam para a melhoria na arrecadação da dívida ativa num futuro próximo, visto que enfrentam o problema de forma efetiva, isto é, a falta de estrutura física, de sistemas e de pessoal, além de mudanças importantes na legislação. Em tempos reformistas por que passa o País, enquanto o modelo de cobrança do crédito tributário não for revisto, requer-se razoabilidade quanto à análise da defesa por este corpo instrutivo, até pelo fato de haver um cronograma de monitoramento em processo apartado de auditoria operacional, de maneira a se afastar o presente achado de auditoria.

Conclusão:

57. Diante dos esclarecimentos apresentados pelo responsável, entende-se por desconsiderar a impropriedade.

82. Submetido os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* de Contas acolheu o opinativo técnico.

83. Após análise dos argumentos ofertados, acolho os opinativos técnico e ministerial em **afastar a irregularidade apontada no Achado n. 03**, posto ser possível



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

constatar que o Poder Executivo tem adotado rotinas adequadas para a cobrança de seus créditos inscritos em dívida ativa, embora os resultados ainda não tenham se mostrado efetivos.

84. Todavia, necessário recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa.

3.1.3 – Renúncia da Receita

85. Em termos gerais, a renúncia de receitas refere-se às perdas de arrecadação, ou redução na expectativa de recolhimento de determinado tributo, em decorrência dos diversos tipos de benefícios fiscais concedidos pelo poder público, com o propósito de incentivar o desenvolvimento de região ou atividade econômica, mediante atração de investimentos.

86. O TCE/RO realizou auditoria operacional na Receita Estadual, em que um dos seus quatro eixos tratou exclusivamente da Renúncia de Receitas, constituindo o processo n. 1264/2015-TCER, onde restaram evidenciadas as seguintes irregularidades:

1. Ausência de estudos prévios à concessão de benefícios fiscais pelo Estado de Rondônia, que demonstrem o seu custo/benefício, tanto para o Estado, como para o contribuinte e à sociedade;
2. Existência de benefícios fiscais não homologados pelo CONFAZ e, em alguns casos, também sem autorização legal;
3. Não há a prática de elaboração do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal, do qual decorre renúncia de receita do ICMS;
4. Concessão de benefícios fiscais a empreendimentos industriais superiores aos parâmetros previstos no Decreto Estadual nº 12.988/2007, gerando uma perda de receita de ICMS anualmente, de algo em torno de 9 milhões de reais;
5. Desconhecimento dos verdadeiros montantes dos incentivos fiscais concedidos, haja vista os contribuintes não estarem preenchendo o campo específico na Guia de Informação e Apuração Mensal do ICMS – GIAM;
6. Existência de benefícios fiscais concedidos superiores aos montantes dos investimentos relacionados às instalações dos empreendimentos industriais propostos pelos contribuintes, cuja diferença a maior atinge o montante de quase 310 milhões de reais ao longo dos 10 anos de vigência dos incentivos, podendo esse prejuízo triplicar, já que houve a ampliação desse benefício de crédito presumido por até 30 anos, conforme Decreto nº 20.003/2015;
7. Aparente conflito de normas, pois a Lei Complementar nº 186/97 prioriza e concede maior pontuação, visando a concessão de benefício fiscal, ao empreendimento industrial que gerar sua própria energia elétrica, enquanto a Lei Ordinária nº 1.558/05, regulamentada pelo Decreto nº 12.988/07, promove incentivo do consumo de energia elétrica da rede pública;
8. Ocorrência de recolhimento de valores a determinados Fundos (FITHA, FIDER e PRO-LEITE), de parte do ICMS renunciado, objeto de incentivos



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

fiscais, ferindo o princípio da não afetação da receita de impostos. Importante destacar que a renúncia de receita em prol da arrecadação direcionada aos tais fundos ultrapassou a soma de R\$ 25 milhões somente no ano de 2014;

9. Ausência de práticas adequadas quanto ao monitoramento das condições impostas aos contribuintes do ICMS, decorrentes dos incentivos fiscais concedidos;

10. Ausência de demonstração da estimativa da renúncia de receita na Lei Orçamentária Anual, na forma de dedução da receita bruta;

11. Não elaboração, junto ao projeto da LOA, do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

12. Falhas na elaboração do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, haja vista as informações serem incompletas e não fidedignas, além das estimativas carecerem de uma metodologia mais confiável;

13. A Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim não está contribuindo para o desenvolvimento da região, ocorrendo desvirtuamento das finalidades para as quais foi criada, sendo apenas utilizada como entreposto para a obtenção de benefícios fiscais indevidos.

87. O Corpo Instrutivo acostou em seu relatório inicial os achados da auditoria e destacou que as irregularidades elencadas, principalmente nos itens 10, 11 e 12 afetam as contas em apreço, pois impossibilita evidenciar de forma clara o montante dos gastos tributários dispendidos pelo Governo, bem como as medidas de compensação adotadas.

88. Ainda sobre o tema, a Unidade de Controle Externo ressaltou que, embora o Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual - REFAZ V, instituído pela Lei n. 2.840/2012, e alterado pela Lei n. 3.576/2015, auxilie o Governo na recomposição do caixa do Tesouro Estadual, atenuando os efeitos da crise e garantindo recursos para a execução do orçamento, a utilização reiterada deste instituto possui efeito perverso, pois desestimula os bons pagadores, afetando o princípio da justiça fiscal, e aumenta drasticamente a inadimplência no longo prazo.

89. Por fim, destacou que o Programa de Recuperação, ainda que possa atenuar os efeitos da crise, deve fazer parte do Anexo de Metas Fiscais (art. 4, § 2º, V; art. 5, II da LRF), devendo especificar as medidas de compensação, bem como o custo benefício deste tipo de programa, em outras palavras, o quanto foi arrecadado ante a renúncia efetuada, algo que não foi observado pelo Governo do Estado de Rondônia.

90. Devidamente instado sobre a irregularidade, o defendente arguiu, em preliminar, que os benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado de Rondônia visam aumentar a arrecadação de sua receita.



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

91. Salientou que o REFAZ V, em 2015, embora tenha concedido redução de até 95% das multas punitivas e moratórias e 80% dos juros de mora, resultou em uma recuperação efetiva de R\$ 13.419.704,87 oriundos de débitos de ICMS.

92. Como medidas de compensação adotadas pelo Governo do Estado para suprir os incentivos fiscais concedidos estão: **(i)** majoração da alíquota de ICMS incidente sobre cigarros, charuto, tabaco e bebidas alcoólicas (Lei n. 2.947/2012); **(ii)** majoração da taxa de lucro incidente sobre veículos de duas rodas (motocicletas) por meio do Decreto n. 18.873/2014; e **(iii)** redução de custos administrativos, principalmente por meio da reforma administrativa que extinguiu, incorporou e fundiu órgãos da Administração Pública (Lei Complementar n. 733/2013); bem como a instauração do sistema de Nota Fiscal Eletrônica, por meio do Decreto n. 18.519/2014 e IN n. 003/2014/GAB/CRE, que reduziu a despesa com pessoal na área de fiscalização.

93. Ao proceder exame dos argumentos ofertados o Corpo Instrutivo assim manifestou:

Em contundente processo de auditoria operacional realizada por esta Corte de Contas (proc. n. 1264/15), cujo objeto versa sobre Renúncia de Receitas, a SCGE mapeou todo o percurso de uma concessão de benefício fiscal até posterior controle por parte do Executivo Estadual. Observou que os controles sobre a renúncia de receitas são praticamente inexistentes, de forma que as informações suscitadas no referido anexo da LDO não são fidedignas.

Além disso, como bem pontuou o relatório de auditoria, os achados (a seguir) extrapolam, em muito, aquela análise, sendo uma flagrante irregularidade para as Contas do Governador no exercício de 2015: **(i)** Ausência de demonstração da estimativa da renúncia de receita na Lei Orçamentária Anual, na forma de dedução da receita bruta; **(ii)** Não elaboração, junto ao projeto da LOA, do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e Creditícia; e **(iii)** Falhas na elaboração do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, haja vista as informações serem incompletas e não fidedignas, além das estimativas carecerem de uma metodologia mais confiável.

O Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual - REFAZ V, instituído pela Lei n. 2840/2012, e alterado pela Lei n. 3576/15 - que postergou a adesão ao sujeito passivo até 31 de dezembro de 2015 (art. 3º), é um programa que “visa auxiliar na recomposição do caixa do Tesouro estadual, frente à atual crise econômica que atinge o país, garantindo recursos para a execução do orçamento do ano corrente”.

Entende-se que o Governo se disponha deste instituto em tempos de crise. No entanto, concessões reiteradas de anistias e remissões tem um efeito perverso a conduta do contribuinte, pois concorre para desestimular os bons pagadores, afetando o princípio da justiça fiscal, e acaba por aumentar drasticamente a inadimplência no longo prazo.

Reservada a prejudicial ação didática sobre os contribuintes, ainda que possa atenuar os efeitos da crise em certas ocasiões, o programa necessita fazer parte do Anexo de Metas Fiscais (art. 4, §2º, V; art. 5, II da LRF), especificando as



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

medidas de compensação, bem como o custo benefício deste tipo de programa, em outras palavras, o quanto foi arrecadado ante a renúncia efetuada, algo que não foi observado pelo Governo do Estado de Rondônia.

Em consideração aos demais pontos trazidos pela defesa:

i. Aumento da alíquota de bebidas e tabaco.

Ressalte-se de que não há a devida quantificação desta medida de compensação.

ii. Reforma administrativa e a instauração da NFE.

Observa-se quanto a estes últimos não são medidas de compensação à luz do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, segundo o qual estas medidas reservam caráter estritamente tributário.

A defesa não consegue justificar a deficitária estrutura de controle em matéria de renúncia de receitas, cujo reflexo se faz sentir nas peças orçamentárias, com desrespeito à LRF. A Procuradoria, em sua defesa, busca justificativas apenas na questão do REFAZ, contudo, no enunciado do achado, lança-se um olhar sobre a estrutura deficitária no controle das renúncias de receitas como um todo.

As informações são insuficientes e não exprimem com exatidão o custo da política fiscal dos benefícios fiscais (gastos tributários) adotada pelo Governo do Estado de Rondônia, de forma que permanece o achado de auditoria.

94. Pois bem!

95. Do exame dos documentos encartados aos autos observa-se que o Anexo de Metas Fiscais não contemplou o programa REFAZ V. Constatou-se, também que, para as concessões dos benefícios concedidos neste programa, não houve estudo do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da vigência e nos dois seguintes, infringindo assim, o disposto no art. 14 da LRF.

96. De acordo com a auditoria realizada por esta Corte de Contas (processo n. 1264/2015-TCER), é prática recorrente do Estado a concessão de incentivos fiscais sem a realização de estudos que demonstrem o seu custo-benefício.

97. A defesa apresentada não foi capaz de comprovar se as isenções fiscais, mesmo que concedidas sem a realização de estudos obrigatórios do impacto orçamentário-financeiro, promoveram o desenvolvimento sócio econômico almejado, e/ou quais foram os benefícios auferidos.

98. Desta forma, sem maiores delongas, acolho o opinativo técnico pelas suas próprias razões, para **manter a irregularidade apontada no Achado n. 04.**

3.2 – DESPESA

99. A despesa fixada na LOA para o exercício foi na ordem de R\$ 7.319.773.982,00, sendo que, após as suplementações e anulações ocorridas no transcorrer do exercício, a despesa final autorizada foi na ordem de R\$ 8.068.337.986,22.



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

100. Da despesa total autorizada, foi efetivamente gasta a importância de R\$ 6.222.163.691,25, representando uma economia de dotação orçamentária de R\$ 1.846.174.294,97.

101. As despesas restaram assim demonstradas:

Tabela 15 – Despesa Autorizada x Despesa Executada – 2015 (R\$)

DESCRIÇÃO	DESPEZA AUTORIZADA (a)	EXECUTADA (b)	RESULTADO		
			Valor (b - a)	H%	V%
DESPESAS CORRENTES	6.704.934.050,96	5.548.126.099,70	-1.156.807.951,26	-17,25%	89,17%
Pessoal e Encargos Sociais	3.439.976.682,27	3.336.201.392,45	-103.775.289,82	-3,02%	53,62%
Juros e Encargos de Dívida	45.276.639,08	43.903.396,22	-1.373.242,86	-3,03%	0,71%
Outras Despesas Correntes	3.219.680.729,61	2.168.021.311,03	-1.051.659.418,58	-32,66%	34,84%
DESPESAS DE CAPITAL	1.281.912.210,26	674.037.591,55	-607.874.618,71	-47,42%	10,83%
Investimentos	1.143.768.560,26	547.273.053,26	-596.495.507,00	-52,15%	8,80%
Inversões Financeiras	22.288.050,00	11.080.000,00	-11.208.050,00	-50,29%	0,18%
Amortização de Dívidas	115.855.600,00	115.684.538,29	-171.061,71	-0,15%	1,86%
Reserva de Contingência	81.491.725,00	0,00	-81.491.725,00	0,00%	0%
TOTAL	8.068.337.986,22	6.222.163.691,25	-1.846.174.294,97	-22,88%	100,00%

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada de 2014 - Anexos 11 e 12 da Lei 4.320/64.

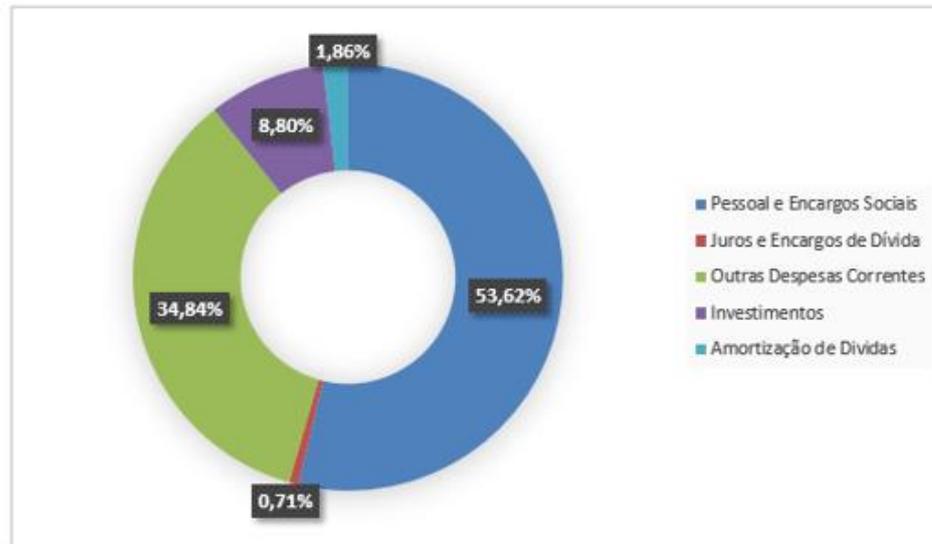
102. Do demonstrativo acima, constata-se que as despesas correntes (R\$ 5.548.126.099,70) representaram 89,17% da despesa executada, enquanto as de capital representaram 10,83%.

103. Do total da despesa realizada (R\$ 6.222.163.691,25), aproximadamente 91,20%, inclui despesas com manutenção, prestação de serviços e gastos com pagamento dos serviços da dívida, sendo 8,80% aplicados em investimentos, conforme pode ser verificado do gráfico abaixo:

Gráfico 05 – Distribuição do Gasto Consolidado por Grupo de Despesa



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



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 80.

104. Verificando a importância dada a cada grupo de despesa realizada, constata-se que a despesa de pessoal foi um grupo prioritário, correspondendo a aproximadamente 53,62% da despesa total realizada.

105. O grupo “outras despesas correntes” (R\$ 2.168.021.311,03) representou aproximadamente 34,84% da despesa total realizada (R\$ 6.222.163.691,25), sendo que R\$ 923.593.464,68, equivalem às transferências constitucionais a Municípios.

106. Importante destacar que o valor transferido, por força constitucional, aos Municípios afeta significativamente a execução orçamentária, vez que representa 14,84% da despesa total realizada e 16,65% da receita corrente líquida do exercício (R\$ 5.548.126.099,70).

Tabela 16 – Transferências Constitucionais aos Municípios – 2015 (R\$)



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

Cód. Cont.	RECEITA	VALOR	%	Valor/Transferência
1	Transferência de ICMS - Art. 158 , IV da CF (25%)	3.187.578.448,27	25%	796.894.612,07
1.1.1.3.02.00	IMPOSTO SOBRE OPER. REL. CIRC. MERCADORIAS (ICMS)	3.147.280.165,95	25%	786.820.041,49
1.9.1.1.42.01	MULTAS/JUROS SOBRE ICMS	8.830.380,54	25%	2.207.595,14
1.9.1.3.15.02	MULTAS/JUROS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA-ICMS	3.937.635,19	25%	984.408,80
1.9.3.1.15.00	REC.D.ATIV.DO IMP.S/CIRC.DE MERC.PST.	27.530.266,59	25%	6.882.566,65
2	Transferência de IPVA - Art. 158, III da CF (50%)	241.770.635,32	50%	120.885.317,66
1.1.1.2.05.00	IMPOSTO S/PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTOMOTORES (IPVA)	225.928.840,49	50%	112.964.420,25
1.9.1.1.41.01	MULTAS/JUROS SOBRE IPVA	11.934.518,63	50%	5.967.259,32
1.9.1.3.14.00	MULTAS/JUROS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA-IPVA	1.372.684,37	50%	686.342,19
1.9.3.1.14.00	REC.D.ATIV.IMP.S/PROP. DE VEICULOS AU	2.534.591,83	50%	1.267.295,92
3	Transferência de IPI - Art. 159, § 3º (25%)	17.156.430,69	25%	4.289.107,67
1.7.2.1.01.12	COTA-PARTE DO IMP.S/PROD.INDUST.-EST.EXPORT (IPI)	17.156.430,69	25%	4.289.107,67
4	Transferência de CIDE Art. 159, § 4º (25%)	6.097.709,10	25%	1.524.427,28
1.7.2.1.01.13	COTA-PARTE DA CONTRIB. DE INTERV. NO DOM.EC (CIDE)	6.097.709,10	25%	1.524.427,28
	TOTAL DE TRANSF. CONSTITUCIONAIS = (1 + 2 + 3+ 4)	3.452.603.223,38		923.593.464,68

Fonte: Prestação de Contas do GERO, exercício de 2015, Balancete Consolidado.

107. No que tange ao pagamento do serviço da dívida, este constituído pelas amortizações, juros e encargos da dívida, o valor despendido foi de R\$ 159.587.934,51, o equivalente a 2,56% da despesa total do Estado e 2,88% da receita corrente líquida.

108. Já os gastos com investimentos e inversões financeiras totalizaram a importância de R\$ 558.353,053,26, representando 8,97% da despesa total realizada, sendo que, deste valor, o montante de R\$ 547.273.053,26, refere-se a investimentos conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 17– Investimentos Executados em 2015 (R\$)



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

Código	DESCRIÇÃO	VALOR	%
4.4.2.0.00.00	(1) - TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO	7.810.587,54	1,43%
4.4.4.0.00.00	(2) - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A MUNICÍPIOS	56.222.371,82	10,27%
4.4.5.0.00.00	(3) - TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	5.712.875,96	1,04%
4.4.9.0.00.00	(4) - APLICAÇÕES DIRETAS = (A+B+C+D+E+F+G)	477.527.217,94	87,26%
4.4.9.0.30.00	(A) - Material de Consumo	2.246.014,26	0,41%
4.4.9.0.37.00	(B) - Locação de Mão de Obra	462.664,73	0,08%
4.4.9.0.39.00	(C) - Outros Serviços de Terceiros - PES	7.355.913,61	1,34%
4.4.9.0.51.00	(D) - Obras e Instalações	316.676.414,64	57,86%
4.4.9.0.52.00	(E) - Equipamentos e Materiais Permanentes	138.815.382,60	25,36%
4.4.9.0.92.00	(F) - Despesas de Exercícios Anteriores	7.147.239,72	1,31%
4.4.9.0.93.00	(G) - Indenizações e Restituições	4.823.588,38	0,88%
4.4.0.0.00.00	TOTAL DE INVESTIMENTOS (1+2+3+4)	547.273.053,26	100%

Fonte: SIAFEM e Balanço Geral do Estado 2015. (Anexo 2a.2 da Lei 4.320/64)

3.2.1 – Distribuição das Despesas Segundo a Classificação Institucional

109. A classificação institucional identifica qual é a unidade administrativa que recebe os recursos orçamentários e executa o Programa de Trabalho contemplado no orçamento. Compreende os órgãos orçamentários e suas respectivas unidades orçamentárias.

110. A tabela abaixo demonstra a despesa do Estado por classificação institucional, no período de 2012 a 2015, evidenciando a participação de cada Poder/Órgão na despesa total do Estado.

Tabela 18 – Despesas Segundo a Classificação Institucional – Período 2012/2015

PODER/ÓRGÃO	2012	ΔV%	2013	ΔV%	2014	ΔV%	2015	ΔV%	ΔH%
Executivo	5.083.029.058,68	85,85	5.512.580.287,80	85,08	5.544.658.645,38	82,43	4.990.326.270,81	80,20	10,00
Assembleia Legislativa	158.298.669,83	2,67	197.325.805,95	3,05	199.061.872,91	2,96	201.506.051,39	3,24	1,23
Judiciário + FUJU	445.105.924,93	7,52	500.693.667,25	7,73	691.293.315,75	10,28	702.192.934,94	11,29	1,58
Tribunal de Contas + FDI	89.437.498,03	1,51	90.903.795,97	1,40	99.929.772,97	1,49	106.493.270,07	1,71	6,57
Ministério Público + FUNDIMPLE	144.769.161,59	2,45	177.605.234,89	2,74	191.616.738,45	2,85	221.645.164,04	3,56	15,67
TOTAL	5.920.640.313,06	100,00	6.479.108.791,86	100,00	6.726.560.345,46	100,00	6.222.163.691,25	100,00	-7,50
Fonte: SIAFEM 2012/2015 - Anexo 02a Lei 4.320/64									
ΔV% - Percentual em relação ao total das despesas realizadas									
ΔH% - Variação percentual do gasto no exercício de 2015 em relação ao de 2014									

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 84.



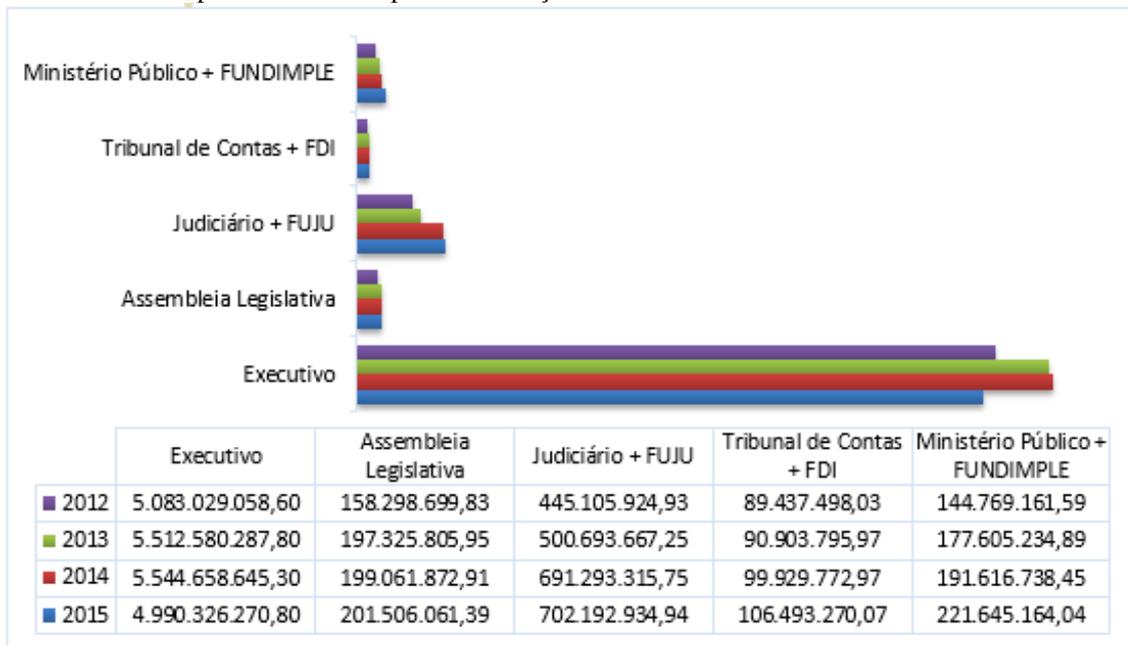
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

111. De acordo com a tabela acima, a participação do Poder Executivo na despesa total do Estado foi a única que apresentou diminuição, passando de 85,85% em 2012, para 80,20% em 2015, registrando redução de 5,65%.

112. A participação da despesa da Assembleia Legislativa registrou acréscimo, no período de 2012/2015, de 0,57% na despesa total; do Tribunal de Contas 0,2%; do Tribunal de Justiça 3,77% e do Ministério Público de 0,4%.

113. O gráfico abaixo ilustra a variação percentual da proporção da despesa, segundo a classificação institucional, ao longo do período de 2012 a 2015.

Gráfico 06 – Despesa com Pessoal por Classificação Institucional – 2012/2015



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 85.

114. O crescimento da despesa consolidada do Estado no período de 2012 a 2015 foi de 5,09%. Consoante já mencionado alhures, o Poder Executivo teve uma redução no percentual da despesa, se situando em -1,82%. O Tribunal de Justiça proporcionou o maior aumento percentual da despesa ficando com 57,76%, seguido do Ministério Público do Estado, que teve o 2º maior crescimento, ficando com 53,10%, enquanto que, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas obtiveram crescimento da despesa de 27,29% e 19,07% respectivamente, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 19 – Comportamento da Despesa – Período 2012/2015



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

PODER/ÓRGÃO	2012 (a)	2015 (b)	Diferença (a - b)	ΔV%
Executivo	5.083.029.058,68	4.990.326.270,81	(92.702.787,87)	-1,82%
Assembleia Legislativa	158.298.669,83	201.506.051,39	43.207.381,56	27,29%
Judiciário + FUJU	445.105.924,93	702.192.934,94	257.087.010,01	57,76%
Tribunal de Contas + FDI	89.437.498,03	106.493.270,07	17.055.772,04	19,07%
Ministério Público + FUNDIMPLE	144.769.161,59	221.645.164,04	76.876.002,45	53,10%
TOTAL	5.920.640.313,06	6.222.163.691,25	301.523.378,19	5,09%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 85.

3.2.2 – Distribuição das Despesas por Função de Governo

115. A classificação funcional é composta por um rol de funções e subfunções, e funciona como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão – cultura, educação, saúde, agricultura, que guarda relação com as respectivas secretarias e entidades.

116. As despesas empenhadas por função e sua representatividade nos exercícios de 2014 e 2015 encontram-se dispostas na tabela seguinte (foram consideradas as despesas orçamentárias e intraorçamentárias).

Tabela 20 – Despesa por Função de Governo – Exercício de 2015

FUNÇÕES	ANO 2014		ANO 2015		
	VALOR	ΔV%	VALOR	ΔV%*	ΔH%**
Legislativa	287.232.106,29	4,27%	290.284.105,13	4,67%	1,06%
Judiciária	691.551.527,18	10,28%	656.191.055,16	10,55%	-5,11%
Essencial à Justiça	235.895.013,70	3,51%	258.241.564,57	4,15%	9,47%
Administração	662.547.965,86	9,85%	766.218.440,28	12,31%	15,65%
Segurança Pública	990.700.874,61	14,73%	1.024.020.286,52	16,46%	3,36%
Assistência Social	20.966.585,41	0,31%	25.037.384,52	0,40%	19,42%
Previdência Social	335.032.589,13	4,98%	383.313.022,27	6,16%	14,41%
Saúde	873.797.548,89	12,99%	1.012.752.345,60	16,28%	15,90%
Trabalho	606.721,32	0,01%	5.855,00	0,00%	-99,03%
Educação	1.058.647.597,34	15,74%	1.161.043.064,74	18,66%	9,67%
Cultura	890.227,95	0,01%	1.191.117,47	0,02%	33,80%
Urbanismo	42.924,75	0,00%	-	0,00%	-100,00%
Habitação	9.093.795,48	0,14%	4.505.960,72	0,07%	-50,45%
Saneamento	1.394.718,58	0,02%	-	0,00%	-100,00%
Gestão Ambiental	13.254.247,09	0,20%	8.357.301,95	0,13%	-36,95%
Ciência e Tecnologia	2.379.541,43	0,04%	2.718.329,67	0,04%	14,24%
Agricultura	152.808.358,44	2,27%	190.422.255,05	3,06%	24,62%
Organização Agrária	561.710,74	0,01%	2.586.346,60	0,04%	360,44%
Indústria	664.777,05	0,01%	5.038.943,25	0,08%	657,99%
Comércio e Serviços	10.095.099,77	0,15%	11.627.825,77	0,19%	15,18%
Transporte	234.684.845,72	3,49%	174.245.328,15	2,80%	-25,75%
Desporto e Lazer	2.363.775,60	0,04%	5.209.680,62	0,08%	120,40%
Encargos Especiais	1.141.347.793,13	16,97%	239.153.478,21	3,84%	-79,05%
TOTAL	6.726.560.345,46	100,00%	6.222.163.691,25	100,00%	-7,50%

Fonte: Relatório Técnico ID 3890160, p. 87.

*AV% = Percentual em relação ao total das despesas realizadas.

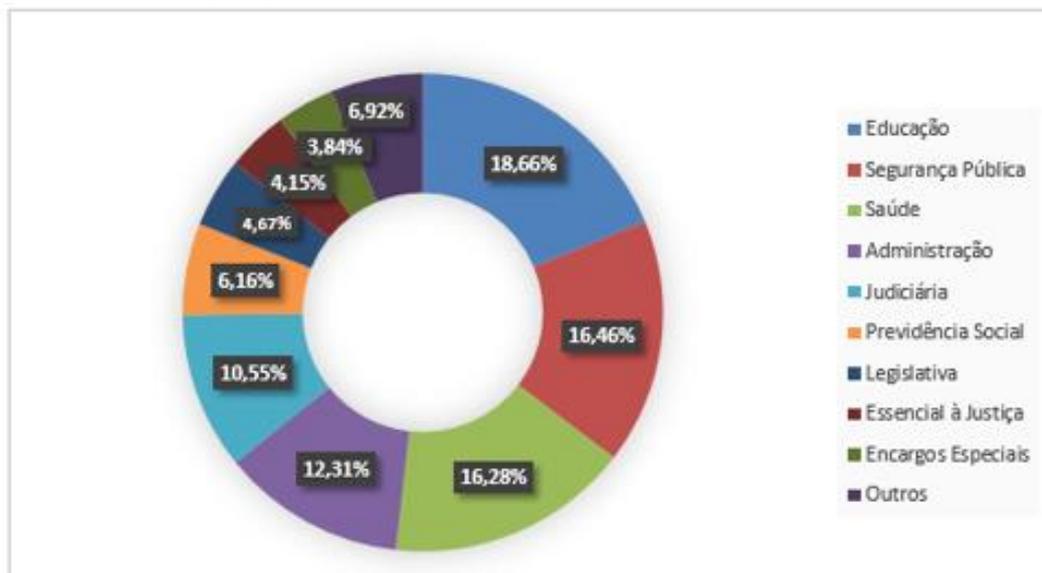
** AH% = Variação percentual dos gastos no exercício de 2015 em relação à 2014.



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

117. De acordo com o demonstrativo acima, a função de governo com maior aplicação de recursos foi a “Educação” com 18,66%, seguida da função “Segurança Pública” com aplicação de 16,46%, “Saúde” com 16,28% “Administração” com 12,31% e “Judiciária” com 10,55%.

Gráfico 07 – Despesa por Função de Governo – Exercício de 2015



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 88.

118. Nota-se que as despesas empenhadas em 2015 sofreram supressão de 7,50% em relação a 2014. As funções cujos gastos tiveram os maiores incrementos percentuais no período foram: ‘Indústria’ (657,99%), ‘Organização Agrária’ (360,44%), ‘Desporto e Lazer’ (120,40%), ‘Educação’ (33,80%), e ‘Assistência Social’ (19,42%). Em sentido contrário, observam-se significativas reduções de despesas nas funções: ‘Trabalho’, ‘Encargos Especiais’, ‘Habitação’ e ‘Gestão Ambiental’, com decréscimos respectivos de 99,03%, 79,05%, 50,45% e 3.695%.

3.3 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

3.3.1 – Balanço Geral do Estado (BGE)

119. De acordo com a Unidade Técnica, a contabilidade do Estado é processada eletronicamente, por meio do Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM. A partir de 2013, a Superintendência de Contabilidade do Estado implantou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, o que lhe proporcionou a elaboração dos demonstrativos contábeis nos modelos estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.



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

3.3.1.1 – Balanço Orçamentário

120. Conforme dispõe o artigo 102 da Lei Federal n. 4.320/1964, o Balanço Orçamentário tem a função de demonstrar as receitas e as despesas previstas e as realizadas, devendo expressar a diferença entre a previsão e a arrecadação da receita, assim como a diferença entre a despesa fixada e a realizada.

121. O Balanço Orçamentário encontra-se acostado ao ID 285030 – fls. 258/259, e, em síntese, encontra-se assim demonstrado:

Tabela 21 – Balanço Orçamentário – GERO/2015 - Receita

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c) (b-a)
Receitas Correntes	7.067.656.181,00	7.218.304.213,19	6.353.945.830,15	-864.358.383,04
Receitas De Capital	252.117.801,00	613.008.754,08	55.460.206,21	-557.548.547,87
Subtotal Das Receitas (I)	7.319.773.982,00	7.831.312.967,27	6.409.406.036,36	-1.421.906.930,91
Refinanciamento (II)	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal Com Financiamento (III)= (I+II)	7.319.773.982,00	7.831.312.967,27	6.409.406.036,36	-1.421.906.930,91
Déficit (IV)	0,00	237.025.018,95	0,00	237.025.018,95
Total (V) = (III + IV)	7.319.773.982,00	8.068.337.986,22	6.409.406.036,36	-1.658.931.949,86
Superávit Financeiro	237.025.018,95			

Tabela 22 – Balanço Orçamentário – GERO/2015 - Despesa



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesa Empenhada (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo Dotação (i) (e-f)
Despesas Correntes	6.323.120.696,50	6.704.934.050,96	5.548.126.099,70	5.357.942.325,67	5.197.301.585,65	1.156.807.951,26
Despesas De Capital	882.025.691,50	1.281.912.210,26	674.037.591,55	356.311.030,42	325.035.857,32	607.874.618,71
Reserva de Contingência	114.627.594,00	81.491.725,00	0,00	0,00	0,00	81.491.725,00
Subtotal Das Despesas (VI)	7.319.773.982,00	8.068.337.986,22	6.222.163.691,25	5.714.253.356,09	5.522.337.442,97	1.846.174.294,97
Refinanciamento (VII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal Com Financiamento (VIII) (VI+VII)	7.319.773.982,00	8.068.337.986,22	6.222.163.691,25	5.714.253.356,09	5.522.337.442,97	1.846.174.294,97
Superávit (IX)	0,00	0,00	187.242.345,11	0,00	0,00	-187.242.345,11
Total (X) = (VII+IX)	7.319.773.982,00	8.068.337.986,22	6.409.406.036,36	5.714.253.356,09	5.522.337.442,97	1.658.931.949,86

Tabela 23 – Anexo 1 do Balanço Orçamentário/2015

ANEXO 1 – Demonstrativo de execução dos restos a pagar não processados

Restos a Pagar Não Processados	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
Despesas Correntes	972.053,27	111.272.548,49	2.099.480,79	74.233.694,74	14.778.144,37	23.232.762,65
Despesas De Capital	34.099.389,48	240.039.491,87	3.648.131,66	123.906.212,96	39.418.755,91	110.398.775,62
Total (X) = (VII+IX)	35.071.442,75	351.312.040,36	5.747.612,45	198.139.907,70	54.612.037,14	133.631.538,27

Tabela 24 – Anexo 2 do Balanço Orçamentário/2015

ANEXO 2 – Demonstrativo de execução de restos a pagar processados

Restos a Pagar Processados	Inscritos		Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo (e) (a+b-c-d)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)			
Despesas Correntes	16.096.868,33	153.355.428,42	138.522.194,98	4.697.366,00	26.232.735,77
Despesas De Capital	31.902.426,55	36.166.427,44	45.890.925,86	2.923.112,96	19.254.815,17
Total (X) = (VII+IX)	47.999.294,88	189.521.855,86	184.413.120,84	7.620.478,96	45.487.550,94



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

122. Comparando-se a previsão total da receita atualizada, no valor de R\$ 7.831.312.967,27, com a arrecadação efetivada (R\$ 6.409.406.036,36), constata-se que a arrecadação foi menor que a previsão em R\$ 1.421.906.930,91.

123. Por outro lado, confrontando o total da despesa autorizada (R\$ 8.068.337.986,22) com o total executado (empenhado = R\$ 6.222.163.691,25), observa-se uma economia orçamentária da ordem de R\$ 1.846.174.294,97.

124. Depreende-se dessa comparação que a economia orçamentária foi superior ao valor da frustração de receita em R\$ 424.267.364,06.

125. Do confronto entre a receita efetivamente realizada (R\$ 6.409.406.036,36) e a despesa empenhada (R\$ 6.222.163.691,25), verifica-se superávit orçamentário consolidado de R\$ 187.242.345,11.

3.3.1.1.1 – Restos a Pagar

126. Com relação aos aspectos de empenho, liquidação e pagamentos da despesa, tem-se que do total da despesa empenhada (R\$ 6.222.163.691,25), foi paga a importância de R\$ 5.522.337.442,97, resultando, ao término de 2015, inscrição em restos a pagar no montante de R\$ 699.825.848,28, sendo R\$ 507.910.335,16 não processados (despesa empenhada – despesa liquidada) e R\$ 191.9145.913,12 processados (despesa liquidada – despesa paga).

127. Ao proceder o exame dos Restos a Pagar, a Unidade Técnica apontou a ausência de justificativa na prestação de contas concernente a existência de restos a pagar não processados do exercício de 2013, no importe de R\$ 71.204.826,00, em infringência ao disposto no *caput* e § 1º do art. 5º do Decreto n. 19.343/2014, pois pela regra tal valor deveria ter sido cancelado.

128. Sobre a irregularidade, a Procuradoria Geral de Contas dissentiu do opinativo técnico, posto que a SGCE apontou equivocadamente a responsabilidade do Governador pelas irregularidades relativas às regras estabelecidas no Decreto n. 19.343/2014 (decreto de encerramento financeiro do exercício de 2014).

129. Divergiu também, quanto ao valor apontado pelo Corpo Instrutivo (R\$ 71.204.826,00), posto que difere do valor apurado pela Contabilidade do Estado (R\$ 52.766.366,06).

130. De forma a demonstrar o equívoco da Unidade Técnica, apresentou os quadros abaixo e apontou que dos valores inscritos em restos a pagar não processados de exercícios anteriores apenas R\$ 16.772.583,83 remontam os RPNP a liquidar e necessitariam, realmente, de justificativa quanto a sua inclusão e não realização.



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

Títulos	virada de 2013 para 2014	Movimentação durante o Exercício de 2014			Virada de 2014 para 2015			
		Saldo final em 31/12/2013 (A)	Pagamentos em 2014 (B)	Cancelados em 2014 (C)	Saldo Remanescente (D = A - B - C)	Reclassificação (E)	Saldo para o Exercício Seguinte (F)	Inscrição de RPs Empenho 2014 (G)
Restos a Pagar Processados do Exercício	204.279.239,57	150.968.013,25	35.429.253,44	17.881.972,88	-17.887.007,71	0,00	187.483.777,19	187.483.777,19
Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores	16.661.833,14	3.483.736,59	760.732,69	12.417.363,86	17.887.007,71	30.304.371,57	0,00	30.304.371,57
Restos a Pagar Não processados do Exercício	578.361.783,53	312.385.416,85	217.552.653,35	48.423.713,33	-48.423.713,33	0,00	351.311.431,04	351.311.431,04
Restos a Pagar Não processados de Exercícios Anteriores	18.915.169,74	7.827.864,17	6.744.652,84	4.342.652,73	48.423.713,33	52.766.366,06	0,00	52.766.366,06
TOTAIS	818.218.025,98	474.665.030,86	260.487.292,32	83.065.702,80	0,00	83.070.737,60	538.795.208,23	621.865.945,83

Inscrição (A)	Cancelamentos (B)	A liquidar (C) [C = A - B - D - E - F]	Liquidados a Pagar (D)	Pagamentos (E)	Bloqueados (F)	Total a Pagar (G)
52.766.366,06	1.874.421,27	16.772.583,83	6.933.351,04	26.372.170,83	813.839,09	24.519.773,96

131. Quanto ao valor de R\$ 16.772.583,83 inscrito em RPNP de exercícios anteriores a liquidar, informou que são relativos a despesas de três unidades executoras: SEPOG (R\$ 10.465.965,81), SEAS (R\$ 4.547.547,49) e SEDUC (R\$ 1.759.070,53), e que estes valores referem-se a programas essenciais nas ações do governo do estado, tais como: PAC 2 - Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (a cargo da SEPOG), Programas de Habitação (a cargo SEAS), e reforma e construção de escolas com recursos do FNDE (a cargo da SEDUC).

132. Destacou que o cancelamento dos empenhos das despesas citadas poderia ocasionar atrasos na execução dos programas e consequentes prejuízos à gestão da coisa pública.

133. Procedido ao exame dos argumentos ofertados, a Unidade Técnica entendeu como sendo suficientes para afastar a irregularidade inicialmente apontada, vez que o Decreto n. 19.343/2014 foi editado exclusivamente para o encerramento do exercício de 2014, portanto, não aplicável ao exercício de 2015.

134. Acolho o opinativo técnico, pelas suas próprias razões, para **afastar a irregularidade apontada no Achado n. 05.**



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

3.3.1.1.2 – Resultado Orçamentário do Poder Executivo

135. De modo a atender a LRF (incisos III e IV do art. 50) a Unidade de Controle Externo, visando apurar o resultado orçamentário individualizado do Poder Executivo, deduziu da receita orçamentária total do Estado, os repasses financeiros referentes às cotas duodecimais realizadas aos Poderes/Órgãos autônomos e, pelo lado da despesa deduziu, da despesa empenhada total do Estado, as despesas empenhadas pelos Poderes/Órgãos autônomos e seus fundos. Conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 25 – Resultado Orçamentário do Poder Executivo

Código	Poder/Órgão	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
1001	Assembleia Legislativa	197.463.844,73	201.506.051,39	-4.042.206,66
2001	Tribunal de Contas	108.895.270,00	106.024.420,80	2.870.849,20
2011	FDI-TC	1.001.504,06	468.849,27	532.654,79
3001	Poder Judiciário	453.114.551,99	520.826.211,57	- 163.268.528,59
3011	FUJU	88.539.711,92	85.809.854,36	2.729.857,56
13011	FUNPRERO IPERON	- 62.166.808,18	285.952.128,86	- 223.785.320,68
13012	FUNPRECAP IPERON	- 521.764.466,75	532.602,92	521.231.863,83
13020	IPERON - 29012	169.720.899,06	21.348.957,43	148.371.941,63
29001	Ministério Público	200.396.038,01	219.594.008,49	- 19.197.970,48
29002	FDI-MP	2.681.699,32	2.051.155,55	630.543,77
30001	Defensoria	46.743.225,99	54.292.255,45	- 7.549.029,46
30011	FED - DEF	308.734,42	437.766,32	- 129.031,90
Poderes e Órgãos		1.852.796.754,43	1.594.401.131,42	258.395.623,01
Poder Executivo		4.556.609.281,93	4.627.762.559,83	- 71.153.277,90
Consolidado		6.409.406.036,36	6.222.163.691,25	187.242.345,11

Fonte: Relatório técnico ID 389060 – fls 121

136. Após as exclusões devidas, o Corpo Instrutivo apontou (Achado n. 09) que o Poder Executivo encerrou o exercício com déficit orçamentário individualizado de R\$ 71.153.277,90, infringindo, assim, o disposto no § 1º, do art. 1º da LRF.

137. Devidamente notificado sobre a irregularidade, o Governador, por meio da Procuradoria Geral do Estado, aduziu, em preliminar, que a avaliação do equilíbrio das contas deve ser realizada de forma consolidada e não individualizada.

138. Todavia, a título argumentativo, apresentou uma tabela demonstrando os resultados apurados pelo Poder Executivo, de forma individualizada, demonstrando que o déficit orçamentário individualizado foi de R\$ 141.276.426,15 e que este decorreu da frustração na arrecadação das operações de crédito e de convênios (PAC, PROINVEST, PRODESIN e PIDISE).



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

PODER EXECUTIVO					
	Orçado	Dotação Atualizada	Receita	Despesa	Superávit/ déficit orçamentário
PODER EXECUTIVO	5.382.403.173,00	5.528.993.462,22	4.415.476.467,93	4.360.698.606,59	54.777.861,34
Convênios	96.857.074,00	155.037.056,80	33.330.719,03	98.975.326,86	-65.644.607,83
Operação de crédito	179.931.300,00	538.084.338,07	37.678.946,72	168.088.626,38	-130.409.679,66
TOTAL	5.659.191.547,00	6.222.114.857,09	4.486.486.133,68	4.627.762.559,83	-141.276.426,15

Fonte: Elaborado pela Defesa Governo do Estado.

139. Procedido ao exame da defesa apresentada, o Corpo Instrutivo assim se manifestou:

No que pese os argumentos da defesa, este Corpo Técnico entende que a execução orçamentária do Poder Executivo, de fato, foi deficitária em R\$ 141.276.426,15, conforme informações trazidas aos autos pelo Chefe do Poder Executivo.

Ressalta-se que a Administração não apresentou o controle necessário quanto aos convênios ou operações de crédito que não foram repassadas pelos órgãos concedentes.

Concernente as operações de crédito que estariam garantidos pelo repassador, temos o seguinte cenário:

i. Em 2013, a receita de operação de crédito totalizou R\$ 347.328.094, enquanto que a despesa na fonte 3215-operação de créditos totalizou R\$ 416.715.930,82;

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

iii. No exercício de 2015, a receita de operação de crédito foi de R\$ 32.855.036,76, ao passo que foi empenhado na fonte 3215-operações de crédito foi R\$ 168.088.626,38;

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

Assim, tanto no exercício de 2013, como nos seguintes (2014 a 2016) as receitas de operações de créditos foram inferiores às despesas empenhadas, no período as receitas somaram R\$ 559.256.696,50 e as despesas R\$ 871.098.578,64, portanto, as evidências apontam que os valores empenhados, não estão garantidos por receitas de operações de créditos. Por isso, entendemos que não deve ser considerado como um atenuante do resultado orçamentário deficitário de 2015.



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

Quanto aos recursos de convênios não repassados, a defesa não comprovou os repasses no exercício seguinte, portanto, não aceita a argumentação, assim, não será deduzido do déficit existente.

Conclusão

Entendemos que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

140. Submetidos os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* considerou que o déficit orçamentário pode ser mitigado pelo ajuste redutor de obrigações no valor de R\$ 144.276.426,15 (cancelamento de restos a pagar não processados no importe de R\$ 129.515.649,77, e contratos anulados por ordem da Corte de Contas, no valor de R\$ 15.333.085,82).

141. Acolho o opinativo ministerial em **mitigar a irregularidade apontada no Achado n. 09**, ressaltando que os ajustes redutores serão melhor explanados no item relativo à análise do resultado financeiro.

3.3.1.2 – Balanço Financeiro

142. Consoante o artigo 103 da Lei Federal n. 4.320/1964, o Balanço Financeiro é a demonstração contábil pública que evidencia os totais anuais das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias executadas, bem como os saldos das disponibilidades (caixa e bancos) que foram recebidas do exercício anterior e os que serão passados para o exercício seguinte.

143. De acordo com o artigo 35 da Lei n. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas, independentemente de seu pagamento ou não no próprio exercício.

144. O Balanço Financeiro encontra-se acostado ao ID 285030 – fls. 261, e, em síntese, encontra-se assim demonstrado:

Tabela 26 – Balanço Financeiro – GERO/ 2015

Receitas			Despesas		
Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior	Especificação	Exercício Atual	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	6.409.406.036,36	6.958.816.481,64	Despesa Orçamentária (VI)	6.222.163.691,25	6.726.560.345,46
Transferências Financeiras Recebidas (II)	5.139.900.807,09	5.992.705.225,97	Transferências Financeiras Concedidas (VII)	5.200.120.731,00	6.021.995.376,91
Recebimentos Extraorçamentários (III)	5.245.091.923,25	5.742.171.473,61	Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	4.919.097.434,38	5.759.797.567,30
Saldo em Espécie do Exercício Anterior (IV)	1.996.240.350,49	1.805.178.600,90	Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte (IX)	2.449.257.260,56	1.990.518.492,35
TOTAL (V) = (I+II+III+IV)	18.790.639.117,19	20.498.871.782,02	TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)	18.790.639.117,19	20.498.871.782,02

Fonte: Balanço Geral Do Estado



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

145. Ao proceder o exame do Balanço Financeiro, a Unidade Técnica Especializada registrou que o saldo da disponibilidade total do Governo em 31/12/2015 diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial, apresentando diferença de R\$ 7.389.423,88, *verbis*:

Cruzando as informações do balanço financeiro com as do balanço patrimonial temos que o balanço financeiro registra a disponibilidade total do Governo do Estado em 31/12/15, pelo valor de R\$ 2.449.257.260,56, mas, no balanço patrimonial a disponibilidade financeira é de R\$ 2.456.646.684,44, composta pelos seguintes valores:

Caixa e Equivalente de Caixa pertencente ao Poder Executivo, demais Poderes e Órgãos	R\$ 1.064.006,08
Valores restituíveis	R\$ 51.949.307,93
Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo (IPERON)	R\$ 1.340.395.370,43
Total da disponibilidade, segundo Balanço Patrimonial	R\$ 2.456.646.684,44
Total da disponibilidade, segundo Balanço Financeiro	R\$ 2.449.257.260,56
Diferença entre o Balanço Patrimonial e o Balanço Financeiro	R\$ 7.389.423,88

146. Devidamente instada sobre a irregularidade, a Procuradoria Geral aduziu:

Ao verificar a suposta diferença, constatamos que o Corpo Técnico incluiu, de forma equivocada, na linha dos valores restituíveis o montante consignado na conta 113.51.00.00. Esclarecemos que a conta 113.51.00.00 são Valores Restituíveis com atributo P (Permanente), os quais não figuram como ativo financeiro, não podendo, assim, compor as disponibilidades financeiras do ente e serem confrontados com o saldo que passa para o exercício seguinte consignado no Balanço Financeiro.

A título de comprovação, extraímos do SIAFEM o detalhamento da referida conta, conforme demonstrado na imagem abaixo:

CONTA	MOVIMENTO DEVEDOR	MOVIMENTO CREDOR	SALDO ATUAL
1.1.3.5.1.00.00	- DEPÓSITOS REST VALORES VINCUL -CONSOLIDAÇÃO		7.389.423,88
	736.133,93	6.780,00	
P 1.1.3.5.1.01.00	- DEPÓSITOS E CAUÇÕES RELATIVOS A CONTRATOS CN		1.555.011,740
	0,00	0,00	
P 1.1.3.5.1.02.00	- DEPÓSITOS PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS		810.510,640
	0,00	0,00	
P 1.1.3.5.1.04.00	- DEPÓSITOS ESPECIAIS		4.299.497,650
	0,00	0,00	
P 1.1.3.5.1.05.00	- VALORES APREENDIDOS POR DECISÃO JUDICIAL		729.403,930
	736.133,93	6.780,00	

Como se pode observar da imagem acima, o SIAFEM apresenta na lateral esquerda da conta primeiramente a natureza/subsistema contábil (P de

Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16

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

www.tce.ro.gov.br



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

Patrimonial) e em seguida o atributo/indicador (P de Permanente). Destarte, demonstramos acima que os R\$ 7.389.423,88 tem atributo P, ou seja, não é financeiro, não compõe o Ativo Financeiro do ente.

Os valores restituíveis que compõem o Ativo Financeiro do Estado são os com atributo F, constantes na conta 113.61.00.00, conforme demonstramos no quadro abaixo, segregando-se os permanentes e os financeiros.

Quadro - Detalhamento dos Valores Restituíveis

Natureza	Atributo/Indicador	Conta	Descrição	Valor
P	P	113.51.00.00	Valores Restituíveis com Atributo P	R\$ 7.389.423,88
P	F	113.61.00.00	Valores Restituíveis com Atributo F	R\$ 44.559.884,05
Total dos Valores Restituíveis:				R\$ 51.949.307,93

147. Procedido ao exame dos argumentos ofertados, o Corpo Instrutivo entendeu como sendo suficientes para justificar a divergência inicialmente apontada, posto que ficou devidamente comprovado que não é todo valor registrado na conta “valores restituíveis” (R\$ 51.949.307,93), que possui atributo financeiro.

148. De acordo com os valores registrados no SIAFEN, a importância de R\$ 7.389.423,88 possui atributo permanente, portanto, não deve ser incluído no saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa.

149. Após a exclusão deste valor, a Unidade Técnica concluiu que as disponibilidades financeiras estão devidamente registradas, tanto no Balanço Patrimonial quanto no Financeiro. Assim, acolho o posicionamento técnico, uma vez que a divergência anteriormente apontada restou devidamente explicada.

150. Do confronto entre as receitas financeiras (ativo financeiro) e as despesas financeiras (passivo financeiro) evidencia-se superávit financeiro consolidado de R\$ 453.016.910,07.

3.1.2.1 – Resultado Financeiro do Poder Executivo

151. De forma a apurar o resultado financeiro individualizado do Poder Executivo, o Corpo Técnico, em seu relatório exordial, apresentou a seguinte tabela:

Tabela 27 - Resumo Saldo disponível x Dívida Flutuante 2015



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

Órgão	Disponibilidade Financeira (A)	Total - Restos a Pagar (B)	Total - Valores Restituíveis (C)	Passivo Circulante (D) = (B + C)	Resultado Financeiro (E) = (A - D)
PODER EXECUTIVO	588.288.146,07	625.310.904,64	79.236.790,01	704.547.694,65	-116.259.548,58
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	146.197.085,51	213.309.678,19	33.328.396,94	246.638.075,13	-100.440.989,62
DEFENSORIA	1.557.342,02	810.980,77	28.556,86	839.537,63	717.804,39
INSTITUTO DE PREVIDENCIA	85.310.345,80	1.369.190,77	299.737,72	1.668.928,49	83.641.417,31
PODERES	242.949.086,68	38.717.934,16	3.417.551,88	42.135.486,04	200.813.600,64
TOTAL DO GERO EM 2015	1.064.302.006,08	879.518.688,53	116.311.033,41	995.829.721,94	68.472.284,14

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 123.

152. De demonstrativo acima, a Unidade de Controle Externo apontou, em sua análise preliminar, que o Poder Executivo encerrou o exercício de 2015 com insuficiência financeira de R\$ 116.259.548,58 e a Administração Indireta (fundos e autarquias) com insuficiência de R\$ 100.440.989,62, totalizado o déficit financeiro de R\$ 216.700.538,20.

153. Devidamente instado sobre a irregularidade, o Governador aduziu preliminarmente que a análise do resultado financeiro deve dar-se de forma consolidada, cotejando o ativo financeiro com o passivo financeiro, incluindo-se os Poderes, órgãos autônomos e administração indireta, vez que inexistente disposição legal em vigor que ampare a análise em separado.

154. No mérito, alegou equívoco na apuração do ativo financeiro, posto que a SGCE deixou de incluir os valores restituíveis com atributo financeiro, no importe de R\$ 44.559.884,05, bem como a importância de R\$ 1.340.395.370,43, referente aos investimentos e aplicações temporárias do RPPS.

155. Aduziu, ainda, ser necessária a correção do passivo financeiro, em razão de existência de despesas que não se efetivaram posteriormente, sendo canceladas no exercício de 2016 (R\$ 170.799.839,66), bem como a anulação dos contratos ns. 001/2014/GJ/DER-RO (por determinação da Corte de Contas – Acórdão n. 179/2015 – R\$ 5.821.454,23) e 022/13/GJ/DER-RO (rescisão unilateral DER – R\$ 9.511.631,59).

156. Prosseguindo sua defesa, arguiu que a Corte de Contas tem inovado ao apreciar as contas de Governo, pois contraria o entendimento firmado nas contas dos exercícios de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010; e que manter essa forma de análise vulnera os princípios da boa-fé, da vedação à decisão surpresa, do dever de cooperação, da sistemática de precedentes, etc.

157. Da análise dos argumentos ofertados, a Unidade Técnica discorreu, de início, que a existência de equívocos na apresentação do passivo financeiro, confirma que os demonstrativos apresentados nesta Corte de Contas não representam adequadamente a posição financeira do Estado em 31 de dezembro de 2015, prejudicando a sua finalidade que é de servir a tomada de decisão e demonstrar a adequada posição em 31.12.2015.

158. Arrazoou que é responsabilidade da Administração a elaboração da prestação de contas, composta pelo Balanço Geral e demais demonstrativos de acordo com a estrutura do



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

relatório financeiro aplicável e pelos controles internos que a Administração determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

159. Quanto ao mérito, o Corpo Técnico acolheu a defesa quanto a necessidade de adequação do ativo financeiro, posto que na instrução preliminar os valores restituíveis com atributo financeiro “F” (conta 113.61.00.00) no montante de R\$ 44.559.884,05, não foram considerados na disponibilidade financeira.

160. Assim, acrescentando este valor, as disponibilidades financeiras do Estado atingiram a importância de R\$ 1.108.861.890,13.

161. No que tange a alegação de que não foram acrescidos à disponibilidade financeira os valores pertencentes aos fundos do IPERON, a Unidade Técnica dissentiu da defesa, por entender que valores pertencentes à Previdência Social do Estado, por estarem vinculados à garantia dos pagamentos de aposentadoria, pensões e demais benefícios inerentes à previdência social do Estado, jamais poderão cobrir passivos como fornecedores e prestadores de serviços, etc., assim, a importância de R\$ 1.340.395.370,43 efetivamente não deve compor o ativo financeiro.

162. Relativamente aos cancelamentos de restos a pagar ocorridos no exercício de 2016, no valor de R\$ 170.799.839,66; a anulação dos empenhos concernentes ao Acórdão n. 179/2015 (R\$ 5.821.454,23) e processo n. 01-1420-00790.0009 (R\$ 9.511.631,59), o Corpo Instrutivo acolheu os argumentos apresentados pela defesa e procedeu a exclusão destes valores do passivo financeiro.

163. Desta forma, fundamentado nos esclarecimentos trazidos aos autos pelo responsável, assim como nos ajustes efetuados no ativo financeiro e passivo financeiro, a Unidade de Controle Externo constatou, ao final, que o Poder Executivo encerrou o exercício com superávit financeiro de R\$ 113.647.631,20.

164. Submetidos os autos à manifestação ministerial, o *Parquet* acolheu o opinativo técnico quanto ao ajuste realizado no ativo financeiro.

165. No que concerne ao ajuste das obrigações, especificamente quanto ao cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 170.799.839,66, o MPC dissentiu da Unidade Técnica, sob os seguintes argumentos:

Especificamente sobre os cancelamentos de restos a pagar efetuados no exercício de 2016, a Administração propôs que fosse subtraído de dentro as obrigações do Poder Executivo o valor de R\$ 170.799.839,66 sob o argumento de que tais despesas não se efetivaram posteriormente, sendo canceladas no exercício de 2016.

Tal proposição orienta-se pela jurisprudência firmada por essa Corte de contas quando da análise das contas do GERO, referentes aos exercícios 2011 e 2012, respectivamente, nos Processos n. 1731/12-TCER e 1826/13-TCER, no sentido de que a análise do resultado financeiro poderia se dar de duas formas distintas:



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

1) avaliação da posição patrimonial-financeira estática em 31/12/2011 (encerramento do exercício financeiro; 2) a avaliação da posição patrimonial-financeira dinâmica, influenciada por atos de gestão posteriores ao término do exercício financeiro.

Este *parquet* entende que, devido a crucial influência dos ajustes na apuração do resultado financeiro, que pode mitigar ou majorar déficits financeiros, os fatos alegados devem ser comprovados. Assim como deve ser analisada a legalidade dos cancelamentos ocorridos, acolhendo, para fins de ajuste, apenas os restos a pagar cancelados no ano subsequente em razão da ausência de efetivação, que estiverem amparados legalmente, devidamente motivados e comprovados nos autos, para que se proceda o ajuste redutor de passivo financeiro. Assim como que devem ser consideradas os reconhecimentos de dívidas relativa ao exercício de 2015, que foram reconhecidas em exercícios subsequentes, de modo que sejam acrescidas às obrigações do ente.

De pronto, impõe registrar que a Corte não realizou auditoria para subsidiar a análise das presentes contas (2015), o que indica que não houve procedimentos de asseguarção das informações prestadas pela Administração, prejudicando formação de juízo deste *parquet* acerca da legalidade dos ditos cancelamentos para a realização deste ajuste e, por conseguinte, do equilíbrio das contas.

Desta feita, esta Procuradora salienta que, a despeito da jurisprudência da Corte de Contas admitir procedimento extraordinário no qual se promove o ajuste redutor de passivo financeiro em face dos cancelamentos de restos a pagar no exercício subsequente, desde a apreciação das contas do GERO relativas ao exercício de 2011, é imperioso que seja realizado exame da legalidade desses procedimentos, para que se forme juízo sobre a matéria.

Nesta senda, a baixa de obrigações para fins de apuração do resultado financeiro exige minudente exame dos cancelamentos ocorridos porquanto à medida que se expurga obrigações, restabelece-se o saldo de disponibilidade outrora comprometida, questão que repercute diretamente no resultado financeiro do ente, preconizado no § 1º do artigo 1º da LRF.

Demais disso, a cautela na admissão de ajustes dessa natureza tornou-se imprescindível após a unidade técnica ter constatado em sede de auditoria (Processo 3732/2017), realizada para subsidiar a análise das contas do Governo do Estado de Rondônia, do exercício de 2016, indícios de gravíssimas irregularidades (ID 705322) diretamente relacionadas ao equilíbrio das contas.

Tanto assim que o MPC emitiu nestes autos a Cota Ministerial n. 02/2019-GPGMPC (ID 724180), na qual empreendeu pedido de diligências, que foi indeferido pelo Pleno, para assegurar agilidade e eficácia na análise e na apreciação das contas do Governo do Estado relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, bem como das futuras contas.

Assim, ante o indeferimento e, considerando que a Corte de Contas tem admitido o ajuste redutor de passivo financeiro esta Procuradora, entendeu necessário aprofundar-se, tanto quanto possível, na averiguação dos cancelamentos ocorridos em 2016, no intuito de opinar com segurança sobre o ajuste redutor de obrigações proposto pela defesa.

Em que pese não esteja na seara do *Parquet* realizar acuradas avaliações técnico-contábil, o órgão ministerial selecionou para exame uma amostragem dos cancelamentos com maior expressividade (cancelamentos acima de R\$



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

100.000,00), ocorridos nas fontes convênios (3212) e operações de créditos (3215).

[...]

Nesse sentido, o MPC consultou, por meio do programa “Net Diver”, os registros da contabilidade do Estado de Rondônia, tendo identificado 16 cancelamentos na fonte Operações de Créditos (3215) e 26 cancelamentos Convênios (3212), respectivamente, na ordem de R\$ 85.557.382,79 e R\$ 43.958.266,98, que totalizam R\$ 129.515.649,77 de restos a pagar não processados, que foram canceladas pelo Poder Executivo no exercício subsequente (2016) em razão da não efetivação das operações.

[...]

Conforme documentos extraídos do SIAFEM, juntados aos autos pelo parquet (ID 750606 e ID 750607), as justificativas sobre cada cancelamento em questão indica que, ao final do exercício de 2015, os empenhos estavam inscritos em restos a pagar não processados e, transcorrido o exercício de 2016 sem a efetivação das operações, a Administração cancelou as obrigações no intuito de empenhar novamente no exercício de 2017, e assim sucessivamente, até que os recursos adentrassem aos cofres do Estado.

Desta feita, o MPC infere que, de fato, pode integrar o passivo financeiro do exercício sob análise uma série de obrigações que não se efetivaram posteriormente, sendo, por esta razão, canceladas no exercício de 2016.

Neste sentido, os cancelamentos, no montante de R\$ 129.515.649,77, podem ser reduzidos do passivo financeiro do Poder Executivo por se tratar de cancelamentos de restos a pagar não processados, oriundos de convênios e operações de créditos que não se realizaram e que era discricionário à Administração efetuar o cancelamento ainda no exercício de 2015.

Doutro giro, o MPC entende que não se deve reduzir as obrigações do Executivo, na ordem de R\$ 41.284.189,89, haja vista que os responsáveis não apresentaram documentos hábeis a comprovar suas alegações e a legalidade destes cancelamentos de restos a pagar. Limitaram-se a dar conhecimento dos montantes cancelados em 2016 por unidade orçamentária, sem apresentar quaisquer documentos ou informações dos cancelamentos, ou mesmo se os empenhos encontravam-se liquidados ou em vias de liquidação.

Assim, pode-se concluir que **as demonstrações financeiras revelam o resultado financeiro-patrimonial do Poder Executivo deficitário no valor de R\$ 102.409.138,52 (posição estática)**. Contudo, após ajuste que reestabelece a disponibilidade de caixa decorrente dos cancelamentos de restos a pagar ocorridos no exercício de 2016, no valor de **R\$ 129.515.649,77** (cancelamentos referentes a operações de créditos e convênios admitidas pelo MPC), **o Poder Executivo passa a apresentar equilíbrio financeiro nas contas, cujo resultado é superavitário no valor de R\$ 27.106.511,25 (posição dinâmica)**.

Por fim, oportuno registrar que o MPC diverge do entendimento da unidade técnica lavrado no ulterior relatório, no qual apurou, à fls. 44 do relatório conclusivo, o resultado financeiro consolidado (Poder Executivo + Administração Indireta), no total de R\$ 113.647.631,2034, o que fere os ditames do art. 50 da LRF, que determina que a escrituração das contas públicas seja individualizada de forma que os resultados apurados representem a realidade do próprio ente, sem influência dos demais. (grifo original)



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

166. Relativamente ao cancelamento dos contratos, no montante de R\$ 15.333.085,82, o *Parquet* acolheu a defesa, tal como o Corpo Instrutivo.

167. Assim, ao final, o Ministério Público de Contas concluiu que o Poder Executivo encerrou o exercício financeiro com superávit de R\$ 42.439.597,07, *verbis*:

No caso, os cancelamentos referentes aos montantes de R\$ 5.821.454,23 e de R\$ 9.511.631,59, resultantes da ação desta Corte de Contas, devem ser considerados para apuração do equilíbrio financeiro do exercício em questão.

Sendo assim, conclui-se que o resultado financeiro (dinâmico) que se apresentava como sendo de **R\$ 27.106.511,25**, quando acrescido do valor de R\$ 15.333.085,82, aponta para um **superávit do Poder Executivo no exercício de 2015 no valor de R\$ 42.439.597,07**. (grifo original)

168. De início, entendo pertinente alertar ao Chefe do Poder Executivo que a análise da prestação de contas tem por objetivo analisar o desempenho orçamentário, financeiro e patrimonial do ente ao final de cada exercício.

169. Portanto, o exame de uma prestação de contas deve utilizar o sistema tradicional, que é o estático, onde os haveres (direitos) do ente ao final do exercício serão considerados ativos, e os deveres (obrigações) como passivo.

170. É dever da Corte, tanto para com a Assembleia Legislativa (a quem compete julgar as contas de governo) quanto para com a sociedade, emitir parecer técnico demonstrando como foi a atuação do governo no ano em exame, de forma a demonstrar se o seu representante está ou não cumprindo os dispositivos legais, e se ele está ou não utilizando de forma eficiente e eficaz os recursos colocados à sua disposição.

171. Todavia, como a apreciação das prestações de contas do Governo do Estado estão demasiado atrasadas, em razão, principalmente, de a Corte de Contas permitir a dilação de prazo para que os defendentes apresentem suas defesas, esta Corte tem efetuado análise dinâmica dos relatórios contábeis apresentados pelo Chefe do Poder Executivo desde o exame da prestação de contas relativa ao exercício de 2011.

172. Contudo, registro que este Tribunal tem envidado esforços para atualizar seu estoque processual e que, a partir de 2020, TODAS as contas serão analisadas dentro do prazo legal, o que não mais permitirá o exame dinâmico dos dados contábeis.

173. O alerta se faz necessário para evitar a alegação de que a Corte está modificando sua forma de análise e procedendo decisão surpresa, infringindo o princípio da segurança jurídica.

174. No que concerne ao mérito, acolho na íntegra o opinativo ministerial no sentido de excluir do passivo financeiro as importâncias de R\$ 129.515.649,77 (relativa a restos a pagar não processados) e R\$ 15.333.085,82 (relativa a contratos anulados), bem como de manter no passivo financeiro a importância de R\$ 41.284.189,89 (de restos a pagar), posto que estes últimos cancelamentos não foram devidamente motivados, e também em razão de que não



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

restou comprovado se os empenhos cancelados já haviam sido liquidados ou estavam em vias de liquidação.

175. Acolho, também, os opinativos técnico e ministerial no sentido de não incluir no ativo financeiro a importância de R\$ 1.340.395.370,43 pertencente aos fundos do IPERON, em razão deste valor ter destinação vinculada a pagamentos de aposentados, pensões e demais benefícios inerentes à previdência social, não podendo ser utilizado para pagamentos de despesas com fornecedores, prestadores de serviços, etc.

176. Desta forma, de acordo com a análise dinâmica (aceitando os acontecimentos ocorridos em exercícios subsequentes) empreendida nas contas de governo do exercício de 2015, observa-se que, após os ajustes realizados, o Poder Executivo encerrou o exercício com superávit financeiro individualizado (Poder Executivo + Administração Indireta, excluídos os Poderes e o Instituto de Previdência) de R\$ 42.439.597,07.

3.3.1.3 – Balanço Patrimonial

177. É a demonstração contábil que evidencia, resumidamente, o patrimônio da entidade de forma quantitativa e qualitativamente. É a peça contábil que demonstra os ativos (bens e direitos), passivos (exigibilidades e obrigações) e o patrimônio líquido do ente público.

178. O Balanço Patrimonial Consolidado da Administração Pública Estadual, no exercício 2015, foi assim demonstrado:

Tabela 28 - Balanço Patrimonial

ATIVO		PASSIVO	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício Atual
ATIVO CIRCULANTE	3.624.733.115,04	PASSIVO CIRCULANTE	631.498.111,42
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.064.302.006,08	Empréstimos e Financiamentos a C. Prazo	242.123.698,33
Créditos a Curto Prazo	44.749.742,77	Fornecedores e Contas a Pg a Curto Prazo	244.486.971,79
Valores Restituíveis	51.949.307,93	Valores Restituíveis	116.311.033,41
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	371.158.998,08		
Investimentos Temporários	1.340.395.370,43	Demais Obrigações a C. Prazo	28.576.407,89
Estoques	752.177.692,75		
VPD Pagas Antecipadamente	0,00		
ATIVO NÃO CIRCULANTE	13.308.919.592,76	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	5.374.169.801,40
Ativo Realizável a L. Prazo	7.563.304.870,44	Pessoal a Pagar	4.759.026,14
Investimentos	224.571.763,43	Empréstimos e Financiamento a L. Prazo	2.705.060.133,25
Imobilizado	5.517.056.430,77	Provisões a L. Prazo	1.040.995.833,62
Intangível	3.986.528,12	Demais Obrigações a L. Prazo	1.623.354.628,39
		TOTAL DO PASSIVO	6.005.667.912,82
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
		Especificação	Exercício Atual
		PATRIMÔNIO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL	17.437.562,73
		Resultados Acumulados	10.910.541.074,2
		Superávit ou Déficit do Exercício	1.251.857.330,34



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

		Superávit ou Déficits de Exercícios Anteriores	8.288.150.969,45
		Ajustes de exercícios anteriores	1.370.532.774,46
		TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	10.927.984.794,98
TOTAL	16.933.652.707,80	TOTAL	16.933.652.707,80

Ativo Financeiro	1.108.861.890,13	Passivo Financeiro	995.829.721,94
Ativo Permanente	15.824.790.817,67	Passivo Permanente	5.644.869.907,62
SALDO PATRIMONIAL			10.292.953.078,24

Fonte: Balanço Patrimonial – ID 285030 – fls. 32/34.

179. O Corpo Instrutivo, em sua análise preliminar, apontou algumas inconsistências no Balanço Patrimonial, quais sejam: (i) a conta disponibilidade financeira do Balanço Patrimonial registra valor maior que o contabilizado no Balanço Financeiro, na ordem de R\$ 7.389.423,88; e, (ii) divergência entre o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial e o saldo concernente ao Caixa e Equivalentes de Caixa.

180. No que concerne a disponibilidade financeira maior que o registrado no Balanço Financeiro, esta irregularidade já foi devidamente analisada no tópico acima (Balanço Financeiro), onde restou comprovado que a divergência decorreu dos valores inscritos em “valores restituíveis” (R\$ 51.949.307,93), uma vez que deste valor apenas a importância de R\$ 44.559.884,05, deve compor o saldo da disponibilidade de caixa, por possuir atributo financeiro (F), devendo o valor de R\$ 7.389.423,88 ser excluído por possuir atributo permanente (P).

181. No que tange a divergência entre o saldo da conta caixa e equivalentes de caixa e o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, a Unidade Técnica Especializada assim dispôs:

Corresponde aos saldos existentes em Caixa e equivalentes de Caixa em 31/12/2015 pertencentes a todos os Poderes e Órgãos do Estado. Todavia, esse saldo apresenta inconsistência em relação ao superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 113.032.168,19, conforme demonstrado abaixo:

Caixa e equivalente de caixa (Disponível)	R\$ 1.064.302.006,08
Conta 821130000 DDR comprom. Liquid. e entrad. compens. (AF e PF)	R\$ (360.798.005,20)
Conta 821120000DDR comprometida por empenho	R\$ (635.031.716,74)
Saldo disponível a utilizar	R\$ 68.472.284,14

A inconsistência aparece quando ao deduzir-se do saldo de caixa os comprometimentos liquidados e entradas compensatórias e os comprometimentos por empenho, resulta um disponível a utilizar da ordem de R\$ 68.472.284,14, ao passo que, a conta de controle 821110000-DDR Disponível exibe o valor de R\$ 113.032.168,19. Divergência de R\$ 44.559.884,05 a ser esclarecida.

182. Devidamente notificada da irregularidade a defesa aduziu que, de acordo com o PCASP, não é somente a conta contábil 11100.00.00 – “Caixa e Equivalentes de Caixa” que deve ser utilizada para apurar a disponibilidade financeira do exercício.

183. Destacou que existem outras contas que possuem atributo financeiro, tal como a conta 113.61.00.00 - “valores restituíveis”.



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

184. Do exame dos argumentos ofertados, a Unidade de Controle Externo, após reconhecer que, por equívoco deixou de computar como disponibilidade de caixa o valor pertinente à conta 113.61.00.00 (valores restituíveis com atributo financeiro) acolheu a defesa apresentada, para considerar como sanada a irregularidade anteriormente apontada:

Caixa e equivalente de caixa	R\$ 1.064.302.006,08
Valores restituíveis com atributo "F"	R\$ 44.559.884,05
(A) Total do Financeiro disponível	R\$ 1.108.861.890,13
(B) (-) conta 821130000 DDR comprom liquid. e entrad compens (AFePF)	(R\$ 360.798.005,20)
(C) (-) conta 821120000 DDR comprometida por empenho	(R\$ 635.031.716,64)
Saldo disponível a utilizar (A- B-C)	R\$ 113.032.168,19
Conta Controle 821110000 DDR disponível	R\$ 113.032.168,19
Diferença	R\$0,00

Fonte: Relatório Técnico ID 538571 – Análise de contrarrazões, p. 25.

185. Acolho o opinativo técnico, por considerar que a diferença restou devidamente justificada.

186. Relativamente a subavaliação do passivo atuarial do Estado, esta assim foi evidenciada pela Unidade Técnica em seu relatório preliminar:

Em relação ao valor do Patrimônio Líquido (PL), verificando-se o Balancete analítico do final de 2015, se observam dois lançamentos contábeis, redutores de passivos, nas contas do passivo não circulante, que, caso não tivessem acontecido, a situação do PL do Estado seria radicalmente inversa ao valor acima demonstrado no Balanço Patrimonial. Os lançamentos são os seguintes:

Conta 227210107 (-) cobertura de insuficiência financeira – benefícios concedidos	R\$ 6.081.242.011,35 D
Conta 227210206 (-) cobertura de insuficiência financeira – benefícios a conceder	R\$ 35.770.251.651,71 D
Total	R\$ 41.851.493.663,06 D

Os lançamentos acima, demonstrado no balancete analítico de dezembro/2015, visam evitar o impacto do déficit atuarial de R\$ 41,9 bilhões no Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON, apontado no Relatório de Avaliação Atuarial da Caixa Econômica Federal, projeção de 75 anos. Assim, por meio da conta cobertura de insuficiência financeira, “anula-se” a redução que o déficit previdenciário provocaria no Patrimônio Líquido do Estado.



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

Observa-se no balancete analítico que a conta “cobertura de insuficiência financeira” está sendo utilizada como uma forma de equacionamento do déficit previdenciário do Estado, todavia, é uma solução apenas aparente, pois a realidade é que o déficit está demonstrado no Relatório de Avaliação Atuarial, configurando que o Estado tem uma obrigação legal de longo prazo, para a qual terá de desembolsar recursos do tesouro no montante de R\$ 41,9 bilhões nos próximos 75 anos.

Desta forma, sem os lançamentos na conta “cobertura de insuficiência financeira” no passivo não circulante, a débito, o Balanço Patrimonial demonstraria um patrimônio líquido a descoberto da ordem de R\$ 30.923.508.868,10.

Embora esse seja um procedimento em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público-PCASP, o uso da conta cobertura de insuficiência financeira dá aparência de equilíbrio entre ativos e passivos previdenciários, mas, por outro lado, não resta dúvida que causa distorções relevantes no patrimônio líquido do Estado, conforme demonstrado no parágrafo anterior, e, também prejudica a fidedignidade e a transparência da real situação do Plano Previdenciário Financeiro do Estado.

Achado n. 8 Subavaliação do Passivo Atuarial do Estado.

Critério Legal: Descumprimento ao art. 50, II, da LC 101/2000, por subavaliação do Passivo Atuarial do Estado, na ordem de R\$ 41,9 bilhões, o referido dispositivo determina que a despesa e assunção de compromisso sejam registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

e

Achado n. 12 Adoção de procedimento contábil que anula o efeito da contabilização do déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro, produzindo distorção na real situação patrimonial do Estado.

Critério Legal: Adoção de procedimento contábil que anula o efeito da contabilização do déficit atuarial do Plano Previdenciário Financeiro distorce a real situação atuarial do Estado consignada no Balanço Geral do Estado, em infringência ao art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 que estabelece que a despesa e assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

187.

Sobre a irregularidade, a defesa assim arguiu:

Os entes que adotaram a segregação de massa, que é o caso do Estado de Rondônia, devem registrar, como instrumento condicionante para a implantação da segregação e equacionamento do déficit atuarial, a projeção do Déficit Técnico Atuarial como uma conta redutora do passivo - Cobertura de Insuficiência Financeira. Enfatiza-se que tal procedimento é aceito pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, uma vez que, estas contas contábeis constam no plano de contas aplicado ao setor público - PCASP, que é o adotado pelo Estado de Rondônia.



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

Nota-se, inclusive, que o próprio Corpo Técnico do TCE reconhece o procedimento contábil como em conformidade com o PCASP, conforme item 311 do Relatório Técnico Inaugural sobre a Prestação de Contas 2015.

Destarte, ressalta-se que além do déficit atuarial evidenciado não refletir a realidade do IPERON, o Governo do Estado vem adotado medidas que visam a saúde financeira do sistema previdenciário estadual, portanto, pede-se a elisão da intercorrência em apreço.

188. Do exame dos argumentos ofertados, o Corpo Instrutivo dispôs:

[...] a Nota Técnica do CONAPREV relativa ao procedimento de contabilização da “Cobertura de Insuficiência Financeira” é transparente com relação ao real objetivo da adoção do procedimento contábil, que é de anular o impacto do déficit atuarial na contabilização do Plano Previdenciário Financeiro, como resposta às preocupações dos dirigentes de que a magnitude do déficit atuarial poderia impactar a análise situação da patrimonial do ente e gerar dificuldades na obtenção de créditos e financiamentos juntos aos agentes financeiros nacionais e internacionais.

Em relação à terceira alegação apresentada pela defesa, cabe destacar que apesar do procedimento ser aceito pela Secretaria de Previdência Social na contabilidade dos Institutos de Previdência, este produz distorção relevante no Patrimônio Líquido do Ente (Estado), sob a perspectiva das Contas de Governo (consolidado), em razão dos valores reconhecidos como ativo do Fundo Previdenciário Financeiro (classificados como conta redutora do passivo denominada de “Cobertura de Insuficiência Financeira”) representarem para o tesouro estadual uma obrigação legal.

Essa engenharia contábil, apesar do respaldo aparente do PCASP, não é consistente com o disposto no próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (6ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional no que tange os requisitos para reconhecimento de provisões (item 9.2.2.1), que dispõe que devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

- a. Exista uma obrigação presente resultante de eventos passados;
- b. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação; e
- c. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.

Ainda, para a STN, para o reconhecimento de Provisão Atuarial, a IPSAS 25 – Benefícios a Empregados destaca a necessidade do reconhecimento do passivo atuarial e sua evidenciação no Balanço Patrimonial, em atendimento ao regime de competência:

5. Os benefícios a empregados incluem:

- (b) Os Benefícios pós-emprego, tais como pensões, outros benefícios de aposentadoria, seguro de vida e assistência médica pós-emprego;

Demonstração da Posição Financeira

A quantia reconhecida como um passivo de benefício definido deve ser o total líquido dos seguintes valores:

- (a) o valor presente da obrigação de benefício definido na data das demonstrações contábeis (ver parágrafo 77);



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

(b) mais quaisquer ganhos atuariais (menos quaisquer perdas atuariais) não reconhecidos devido ao tratamento estabelecidos nos parágrafos 105 e 106;

(c) menos qualquer custo do serviço passado ainda não reconhecido (ver parágrafo 112); e

(d) menos o valor justo dos ativos do plano (se existirem), na data das demonstrações contábeis, disponíveis para a liquidação (pagamento) das obrigações (ver parágrafos 118-120).

De acordo com o MCASP a Provisão Matemática Previdenciária compreende os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos contribuintes, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo. O valor reconhecido como provisão deve ser a melhor estimativa do desembolso exigido para se extinguir a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

Ademais, ainda de acordo com o MCASP, a melhor estimativa pode ser obtida com base em transações semelhantes, relatórios de peritos independentes e qualquer evidência adicional fornecida por eventos subsequentes à data das demonstrações contábeis.

Ademais, o passivo atuarial se encontra no conceito de dívida disposto expressamente no art. 29, I da LRF, que inclui no montante da dívida pública consolidada (ou fundada) os compromissos assumidos em virtude de leis. Isso nos remete ao fato de que o Estado assumiu o compromisso de cobertura da insuficiência financeira do Fundo Previdenciário Financeiro por meio da Lei Complementar Estadual n. 524, de 28 de setembro de 2009, conforme estabelecido no art. 12, §2º desta Lei transcrito a seguir:

Art. 12 da Lei Complementar Estadual n. 524/2009

§ 2º. Quando os recursos do Fundo Previdenciário Financeiro tiverem sido totalmente utilizados, o Estado, através dos Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Autarquias, Fundações, Universidades e Defensoria Pública, **assumirão a integralidade da folha líquida de benefícios previdenciários**, observada a previsão orçamentária de despesa apurada em avaliação atuarial. (Grifo nosso)

Dessa forma, o procedimento adotado por meio da conta denominada “Cobertura de Insuficiência Financeira”, que produz impacto favorável do ponto de vista das Contas de Governo, não é consistente com a natureza jurídica da obrigação financeira e com o regime de competência disposto no art. 50, II, da LRF

O montante correspondente ao déficit atuarial do plano financeiro (cobertura de insuficiência financeira) está contabilizado como um direito (apesar da classificação no passivo como redutora do passivo) do IPERON sem que o Estado, responsável legal pela cobertura de insuficiência financeira registre esses valores como obrigação legal (conta de natureza credora), produzindo situação patrimonial artificial para o Estado de Rondônia.

A prática contábil adotada possibilita que a contabilidade do Estado apresente uma situação artificial de equilíbrio contábil no Balanço Patrimonial, que reflete um equilíbrio atuarial verificado apenas e tão somente considerando os aportes futuros do tesouro estadual.

Esta prática não é compatível com o art. 50, II, da LRF que dispõe que além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas



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

públicas deve observar que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

Conclusão:

Diante do exposto, não há como prosperar as alegações apresentadas pela defesa e, portanto, opina-se pela manutenção do achado.

189. Vejamos!

190. Compulsando os autos, observa-se que o próprio Corpo Técnico reconhece que o procedimento contábil utilizado pelo governo está em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e com a Nota Técnica CONAPREV – Contabilização do déficit atuarial do RPPS.

191. Ademais, é competência do Ministério da Previdência Social estabelecer as normas gerais de contabilidade aplicáveis ao RPPS, não tendo o porquê o Tribunal de Contas questionar a pertinência ou não da norma.

192. Além disso, prescreve o IPC 14 – Procedimentos Contábeis relativos ao RPPS, que tem como objetivo orientar os profissionais de contabilidade e da área previdenciária quanto à contabilização e gestão de recursos do RPPS, em conformidade com a Portaria n. 509/2016 e com o MCASP:

O plano financeiro é estruturado para que não apresente impacto no resultado atuarial. Com isto, **as alterações de provisões e suas contribuições serão em contrapartida às contas de cobertura de insuficiência financeira** (o subitem contábil 2.2.7.2.1.01.07, para benefícios concedidos, e o 2.2.7.2.1.02.06, para benefícios a conceder). **Isso ocorre devido à responsabilidade que o ente da Federação possui de cobrir as insuficiências financeiras.** (grifo nosso).

193. Desta forma, estando o procedimento contábil em harmonia com os normativos que disciplinam a contabilização e gestão de recursos do RPPS, dissinto do opinativo técnico e **afasto as irregularidades apontadas nos Achados ns. 08 e 12.**

3.3.1.4 – Demonstração das Variações Patrimoniais

194. Prescreve o artigo 104 da Lei Federal 4.320/64 que a Demonstração das Variações Patrimoniais deve evidenciar as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, bem como indicar o resultado patrimonial exercício.

195. A Demonstração das Variações Patrimoniais encontra-se acostada ao ID 2385030, fls. 45/47 restando assim escriturada:

Tabela 29 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais



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

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS (R\$)	
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	15.815.843.264,94
Impostos, taxas e Contribuições de Melhoria	3.730.846.813,30
Contribuições Sociais	505.922.936,23
Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços	193.571.367,81
Variações Patrimoniais aumentativas	481.166.256,88
Transferências e Delegações Recebidas	9.029.101.208,32
Valorização e Ganhos com ativos	800.289.622,00
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	1.074.945.060,40
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	14.563.985.934,60
Pessoal e Encargos	3.579.301.355,14
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	404.474.080,18
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	706.928.648,10
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	140.909.397,21
Transferências e Delegações Concedidas	7.946.580.498,18
Desvalorização e Perda de Ativos	74.326.324,89
Tributárias	64.178.620,54
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.647.287.010,36
RESULTADO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO	1.251.857.330,34

196. Do demonstrativo acima constata-se que no exercício em tela o resultado patrimonial foi superavitário em R\$ 1.251.857.330,34.

4 – VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

4.1 – EDUCAÇÃO

4.1.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

197. O artigo 212 da Constituição Federal determina ao Estado aplicar no mínimo 25% das receitas de impostos próprios e das transferências constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, *verbis*:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

198. As receitas provenientes de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2015, consideradas para a base de cálculo da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, alcançaram a importância de R\$ 4.931.691.460,36, conforme está a demonstrar a tabela abaixo:



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

Tabela 30 – Receitas Incidentes para Aplicação na MDE

RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	RECEITAS REALIZADAS
1 - RECEITAS DE IMPOSTOS	3.681.961.330,18
1.1 - Receita Resultante do ICMS	3.187.578.448,27
ICMS	3.147.280.165,95
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS	8.830.380,54
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do ICMS	3.937.635,19
Dívida ativa de ICMS	27.530.266,59
1.2 - Receita Resultante do ITCD	9.585.695,05
ITCD	9.440.060,91
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITCD	145.634,14
Dívida Ativa do ITCD	0,00
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITCD	0,00
1.3 - Receita Resultante do IPVA	241.770.635,32
IPVA	225.928.840,49
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPVA	11.934.518,63
Dívida Ativa do IPVA	1.372.684,37
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPVA	2.534.591,83
1.4 - Receita Resultante do IRRF	243.026.551,54
IRRF	243.026.551,54
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	0,00
Dívida Ativa do IRRF	0,00
2 - RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	2.171.799.167,58
2.1 - Cota-Parte FPE	2.150.615.035,41
2.2 - ICMS - Desoneração - L.C. nº 87/1996	3.647.328,73
2.3 - Cota-Parte IPI-Exportação	17.156.430,69
2.4 - Cota-Parte IOF-Ouro	380.372,75
3 - TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1+2)	5.853.760.497,76
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	PREVISÃO INICIAL
4 - RECEITA RESULTANTE DO ICMS REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (25% DE 1.1)	796.894.612,07
5 - RECEITA RESULTANTE DO IPVA REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (50% DE 1.3)	120.885.317,66
6 - COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (25% DE 2.3)	4.289.107,67
7 - TOTAL DAS DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (4+5+6)	922.069.037,40
8 - TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (3-7)	4.931.691.460,36
9 - BASE DE CÁLCULO DO ENSINO (8)	4.931.691.460,36
10 - BASE DE CÁLCULO DA SAÚDE (8-2.4)	4.931.311.087,60

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 90.

Tabela 31 – Demonstrativo da Aplicação na MDE do Ensino – 2015



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

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)	%
1 - Contribuição Contabilizada ao FUNDEB (1.1+1.2).	938.837.010,53	-
1.1 - Recursos a Receber do FUNDEB (perda) (cta. contábil 8.2.4.6.1.00.00).	248.155.172,44	-
1.2 - Valores Realizados pelo Recebimento (cta. contábil 8.2.4.6.2.00.00).	690.681.838,09	-
2 - Despesas pagas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e médio - excluído o FUNDEB - Anexo III (2.1+2.2-2.3).	290.698.128,18	-
2.1 - Despesa paga diretamente na Unidade Gestora (fontes 0100 e 0116). F. 0100 = R\$290.012.743,45; F. 0116 = R\$5.003,87.	290.017.747,32	-
2.2 - Recursos sob Supervisão da SEFIN - Caminhos da Escola-BNDES CT. 82 (f. 0100).	1.116.914,05	-
2.3 - Despesas desconsideradas neste item porque apesar de empenhadas na fonte de recursos do tesouro (f. 0100) seus pagamentos não ocorreram por contas bancárias vinculadas à mesma fonte, conforme Tabela 49 a seguir.	-436.533,19	-
3 - Despesas empenhadas em 2015 inscritas em restos a pagar em 31/12/2015 com recursos do tesouro (f. 0100) vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino - excluído o FUNDEB, cujos pagamentos ocorreram com os mesmos recursos até o dia 31/03/2016. Valor inscrito=R\$37.553.626,38 (Anexo VI da IN nº 22/2007 de mar/2016) Valor pago=R\$28.586.548,92 (Anexo IV da IN nº 22/2007 de jan, fev. e mar/2016)	28.586.548,92	-
4 - Valor e percentual das despesas aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino (itens 1+2+3) e [(itens 1+2+3)/6].	1.258.121.687,63	25,51
5 - Valor e percentual mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (valor do item 6 X 25%).	1.232.922.865,09	25
6 - Receitas de impostos + transferências.	4.931.691.460,36	100

Fonte: (Item 1.1) BGE-2015, Vol. 2 - p. 216; SIAFEM2015-DETA-CONTA-Conta 824610000 (248.154.659,41); (Item 1.2) BGE-2015, Vol. 2 - p. 216; SIAFEM2015-DETA-CONTA-Conta 824620000; DivePort-ANO2015-Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (Anexo 10) - Transferências dos Recursos do FUNDEB - F. 0118; (Item 2.1) Balancete da SEDUC de dezembro/2015 - Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira, p. 32, e Anexo III, p. 69; e DivePort - Pagamentos do Exercício - Ano de 2015 - f. 0100 e 0116; (Item 2.2) BGE-2015; Vol. 2, p. 179; (Item 2.3) Detalhado no quadro 20 a seguir; (Item 3) Detalhado no quadro 21 a seguir.

199. Segundo atestou a Unidade Técnica, o valor aplicado pelo Estado na MDE foi de R\$ 1.258.121.687,63, correspondendo a 25,51% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. Assim, restou obedecido o preceito constitucional, inserto no artigo 212 da Carta Magna, relativo às despesas com educação.

4.1.1.1 – Despesas da Educação Supervisionadas pela SEFIN

200. O Anexo 16 (Demonstrativo da Dívida Fundada por Contrato) do Balanço Geral do Estado, volume 2 (ID 285030 - fls. 267/268), está a demonstrar que foram pagos (fonte 100) ao programa Caminhos da Escola, o montante de R\$ 1.116.914,05, sendo R\$ 1.030.536,48 referente ao principal e R\$ 86.377,57 referente aos juros.

4.1.1.2 – Despesas não Consideradas para a MDE

201. O Corpo Instrutivo, ao proceder o exame do anexo III da IN n. 022/TCERO-2007 encaminhado pela SEDUC, registrou que nos meses de fevereiro, março, abril, julho e



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

dezembro/2015, foram pagas despesas no valor de R\$ 436.533,19 que, apesar de terem sido empenhadas com recursos do tesouro (fonte 100), seus pagamentos não ocorreram por contas bancárias vinculadas à mesma fonte, razão pela qual desconsiderou-as da base de cálculo para aplicação na MDE:

Tabela 32 – Despesas empenhadas na fonte 2100 – Não pagas por contas bancárias vinculadas à mesma fonte – SEDUC/2015

CONTA DE PAGAMENTO (que não correspondem a recursos próprios)	MÊS EM QUE OCORRERAM OS PAGAMENTOS	VALOR PAGO (R\$)
7571-X FUNDEB	Fev/Abr	22.377,64
7716-X SALÁRIO EDUCAÇÃO	Abr	224.084,56
8691-6 TODOS PELA EDUCAÇÃO - ESCOLAS PADRÃO	Abr	5.600,00
8965-6 SEDUC Tesouro Rest. PG 2009	Mar	1.726,39
8964-8 SEDUC FUNDEB Rest. Pagar 2009	Abr	104,47
7572-8 FUNDEF Pagtº Pessoal 2003	Jul	17.406,65
9761-6 Convênio 803566/2014	Dez	165.233,48
SOMA . . .		436.533,19

Fonte: Anexo III da IN nº 22/TCE-RO-2007 encaminhado pela SEDUC-RO (Fevereiro: protocolo nº 03087/15, Março: protocolo nº 04735/15, Abril: protocolo nº 05585/15, Julho: protocolo nº 10143/15, pag. 68 e Dezembro: protocolo nº 01273/16, pag. 47).

4.1.1.3 – Despesas inscritas em Restos a Pagar com recursos vinculados à MDE

202. As despesas empenhadas em 2015 com recursos do tesouro (fonte 100) vinculadas à MDE, inscritas em restos a pagar em 31/12/2015 e pagas até 31/03/2016 com os mesmos recursos vinculados estão assim discriminadas:

Tabela 33 – Pagamentos de Restos a Pagar de 2015 com recursos do tesouro do mesmo exercício

ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)																																				
01	Despesas empenhadas em 2015 com recursos do tesouro (f. 0100) e inscritas em restos a pagar em 31/12/2015. (Balancete da SEDUC de março/2016, Anexo VI da IN 22/2007) = R\$37.553.626,38																																					
	Restos a pagar de 2015 com recursos do tesouro pagos com os mesmos recursos vinculados:																																					
	Janeiro/2016= R\$ 1.837.492,38 (Balancete de janeiro/2016, Anexo IV)																																					
	Fevereiro/2016= R\$ 1.767.276,21 (Balancete de fevereiro/2016, Anexo IV)																																					
	Março/2016= R\$25.018.294,70 (Balancete de março/2016, Anexo IV)																																					
	Subtotal= R\$28.623.063,29																																					
	Pagamentos desconsiderados por não terem as despesas sido empenhadas em 2015 (Balancete de março/2016, Anexo IV):																																					
02	<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROCESSO</th> <th>EMPENHO</th> <th>VALOR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1601/09883/2011</td> <td>2012NE00364</td> <td>293,50</td> </tr> <tr> <td>1601/09883/2011</td> <td>2012NE00395</td> <td>304,60</td> </tr> <tr> <td>1601/09641/2011</td> <td>2012NE00465</td> <td>196,50</td> </tr> <tr> <td>1601/07016/2013</td> <td>2013NE01911</td> <td>293,85</td> </tr> <tr> <td>1601/07016/2013</td> <td>2013NE01912</td> <td>4.361,45</td> </tr> <tr> <td>1601/07016/2013</td> <td>2013NE01913</td> <td>171,81</td> </tr> <tr> <td>1601/07016/2013</td> <td>2013NE01914</td> <td>1.552,66</td> </tr> <tr> <td>1601/02372/2014</td> <td>2014NE00768</td> <td>140,00</td> </tr> <tr> <td>1601/11385/2014</td> <td>2014NE04462</td> <td>29.200,00</td> </tr> <tr> <td>Soma . . .</td> <td></td> <td>36.514,37</td> </tr> <tr> <td>Total (R\$28.623.063,29-36.514,37) . . .</td> <td></td> <td>R\$28.586.548,92</td> </tr> </tbody> </table>	PROCESSO	EMPENHO	VALOR	1601/09883/2011	2012NE00364	293,50	1601/09883/2011	2012NE00395	304,60	1601/09641/2011	2012NE00465	196,50	1601/07016/2013	2013NE01911	293,85	1601/07016/2013	2013NE01912	4.361,45	1601/07016/2013	2013NE01913	171,81	1601/07016/2013	2013NE01914	1.552,66	1601/02372/2014	2014NE00768	140,00	1601/11385/2014	2014NE04462	29.200,00	Soma . . .		36.514,37	Total (R\$28.623.063,29-36.514,37) . . .		R\$28.586.548,92	28.586.548,92
PROCESSO	EMPENHO	VALOR																																				
1601/09883/2011	2012NE00364	293,50																																				
1601/09883/2011	2012NE00395	304,60																																				
1601/09641/2011	2012NE00465	196,50																																				
1601/07016/2013	2013NE01911	293,85																																				
1601/07016/2013	2013NE01912	4.361,45																																				
1601/07016/2013	2013NE01913	171,81																																				
1601/07016/2013	2013NE01914	1.552,66																																				
1601/02372/2014	2014NE00768	140,00																																				
1601/11385/2014	2014NE04462	29.200,00																																				
Soma . . .		36.514,37																																				
Total (R\$28.623.063,29-36.514,37) . . .		R\$28.586.548,92																																				

Fonte: Balancetes da SEDUC de janeiro, fevereiro/2016 (Anexo IV da IN nº 22/2007) e de março/2016 (Anexos IV e VI da IN nº 22/2007).



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

203. As despesas empenhadas em 2015 vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino que foram inscritas em restos a pagar em 31/12/2015 totalizaram R\$ 37.553.626, conforme balancete da SEDUC de março/2016, Anexo VI da IN n. 22/2007.

204. Deste total, foram pagos até março deste ano de 2016, restos a pagar no montante de R\$ 28.623.063,29, consoante Anexo IV da IN n. 22/2007, constante nos balancetes da SEDUC dos meses de janeiro, fevereiro e março/2016.

205. Importante registrar que no mês de março/2016 foram pagos restos a pagar no montante de R\$ 36.514,37 referentes a despesas não empenhadas no exercício de 2015, razão pela qual não podem ser consideradas para fim desta análise.

206. Os saldos conciliados pela SEDUC em 31/12/2015 das contas bancárias dos recursos do tesouro (R\$ 47.377.929,97) eram suficientes para saldar os mencionados pagamentos (R\$ 28.586.548,92).

207. Mesmo tomando-se o menor saldo das disponibilidades financeiras, que era o registrado no SIAFEM (R\$ 46.919.579,92), ainda assim o valor superaria o montante contabilizado como pago (R\$ 28.586.548,92), indicando que houve atendimento ao disposto na IN n. 22/TCE-RO-2007, art. 6º, § 2º, com redação dada pela IN n. 27/TCE-RO-2011, art. 2º.

4.1.1.4 – Gastos com Inativos da Educação

208. De início insta consignar que a inclusão deste tópico nas vertentes contas dá-se em razão das recentes notícias vinculadas nos jornais, principalmente de São Paulo, sobre a prática de se fazer a contabilização de servidores aposentados da educação para o alcance do limite legal da MDE.

209. Importante consignar que naquele Estado, por meio de lei estadual, o limite mínimo da receita de impostos que deve ser repassado para MDE é de 30%, superando o limite constitucional (25%).

210. De uma análise perfunctória dos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que enumera quais são os gastos que podem ou não serem computados como educação, os gastos com servidores inativos não estão enumerados.

211. Portanto, há uma lacuna na lei que permite que os gestores inflem os gastos educacionais, para o alcance do limite estabelecido constitucional e/ou legalmente.

212. Importante frisar que a contabilização dos inativos como MDE está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.719/2017, proposta pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot (STF, 2017), justamente em razão de o Estado de São Paulo ter editado lei permitindo a contabilização destes gastos no percentual destinado à MDE.



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

213. Registre-se que, no Estado de Rondônia, esta Corte ainda não promoveu fiscalização para verificar se estão sendo ou não computados os gastos de servidores inativos da educação para o alcance do limite da MDE.

214. Assim, entendo necessário recomendar ao Governador que, se o Estado estiver utilizando esta prática, retire do orçamento os gastos com inativos da contabilização da MDE, bem como a SGCE que, a partir do exame das contas relativas ao exercício de 2020, promova a análise específica deste item em TODAS as contas de governo, tanto estadual quanto municipais.

4.1.2 – Aplicação no FUNDEB

215. A Educação Básica, que compreende os ensinos infantil, fundamental e médio, mereceu destaque no sistema educacional brasileiro quando, no final de 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, por dispositivo abrigado na Constituição Federal, no ADCT, art. 60, *caput* e inciso I.

4.1.2.1 – Receitas Incidentes ao FUNDEB

216. O FUNDEB é formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal (CF). Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

217. Das receitas resultantes de impostos e as provenientes de transferências constitucionais, excluídos o IRRF e a cota-parte do IOF, 20% devem compor o Fundo.

218. Em 2015, estas receitas, somaram, a importância de R\$ 4.688.284.536,07. Portanto, o valor mínimo a ser repassado ao FUNDEB era de R\$ 937.656.907,21, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 34 – Receitas do FUNDEB

RECEITA	VALOR INFORMADO P/ MDE (QUADRO 18)	VALOR DEDUZIDO PARA O FUNDEB (20%)
FPE	2.150.615.035,41	430.123.007,08
ICMS	2.390.683.836,20	478.136.767,24
IPI-EXP.	12.867.323,02	2.573.464,60
ICMS-Desoneração	3.647.328,73	729.465,75
IPVA	120.885.317,66	24.177.063,53
ITCMD	9.585.695,05	1.917.139,01
TOTAL . . .	4.688.284.536,07	937.656.907,21

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 96.



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

219. Todavia, de acordo com os demonstrativos acostados a estes autos, foram contabilizadas transferências para a formação do FUNDEB no montante de R\$ 938.837.010,53, conforme está detalhado na tabela abaixo:

Tabela 35 - Receitas contabilizadas ao FUNDEB – 2015 informadas pela SEDUC

CONTA	TÍTULO	VALOR (R\$)
7.2.4.6.1.00.00	RECURSOS TRANSFERIDOS PARA O FUNDEB	938.837.010,53
7.2.4.6.1.01.00	FPE (20%)	430.123.006,81
7.2.4.6.1.02.00	ICMS (20%)	479.704.141,76
7.2.4.6.1.03.00	IPI-EXPORTAÇÃO (20%)	2.573.464,45
7.2.4.6.1.04.00	ICMS - Desoneração (LCF. nº 87/1996) (20%)	729.465,73
7.2.4.6.1.05.00	IPVA (20%)	24.816.093,58
7.2.4.6.1.06.00	ITCMD (20%)	890.838,20

Fonte: Governo do Estado de Rondônia: Balancete Geral - Dezembro/2015, p. 214.

220. A diferença de R\$ 1.180.103,32 encontra-se devidamente justificada nas notas explicativas, item 14 do Balanço Geral do Estado (ID 285030 – fls. 61), o qual informa:

Após o fechamento contábil do exercício de 2014, foi detectada diferença a menor no repasse do mínimo constitucional de 20% da receita líquida para aplicação no FUNDEB, sendo regularizada em 2015, conforme Ofícios nº. 154 e 155/GCBT/SEFIN, por meio da Nota de Lançamento nº 2015NL03436, o que gerou reflexo na parcela de repasse para o FUNDEB registrada de 2015. Desta forma, o valor contabilizado como transferido para o FUNDEB, referente a 2015, deve ser analisado conforme quadro abaixo.

FUNDEB Fonte: GCBT/ SEFIN-RO	Mínimo Constitucional (A)	Transferência Contabilizada		Diferença (A-B)
		Referente a 2015 (B)	Referente a 2014 (C)	
	937.656.907,21	937.865.399,52	971.611,01	+ 208.492,31 (+0,02%)
		<u>938.837.010,53</u>		

Portanto, esclarece-se que, embora a contabilização da parcela de repasse para o FUNDEB evidencie o montante de R\$ 938.873.010,53 em 2015, destes R\$ 971.611,01 refere-se à regularização do exercício de 2014, demonstrando, ainda assim, o atendimento às disposições constitucionais, uma vez que transferiu 0,02% a maior que o mínimo estabelecido.

4.1.2.2 – Gastos com a Remuneração dos Profissionais do Magistério

221. A Constituição Federal, no ADCT, artigo 60, inciso XII, estabelece que proporção não inferior a sessenta por cento (60%) dos recursos do FUNDEB deverá ser destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.



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

222. O montante arrecadado ao Fundo consistiu em R\$ 690.681.838,09, que somado aos rendimentos das aplicações financeiras realizadas no exercício (R\$ 5.384.913,27) perfaz as receitas apropriadas ao FUNDEB no montante de R\$ 696.066.751,36.

223. As receitas apropriadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e as aplicações no Fundo estão assim demonstradas:

Tabela 36 - Demonstrativo da apropriação ao FUNDEB e da aplicação no pagamento dos profissionais do Magistério da Educação Básica em efetivo exercício - 2015

DESCRIÇÃO					VALORES (R\$)	(%)
1 - RECEITAS APROPRIADAS AO FUNDEB (1.1+1.2)					696.066.751,36	100,00
1.1 - Recebimento efetivo do FUNDEB (Cta. 4.5.2.2.0.00.00)					690.681.838,09	99,23
1.2 - Receita de Aplicações Financeiras (Cta. 1.3.2.5.01.02)					5.384.913,27	0,77
2 - APLICAÇÕES NO FUNDEB (2.1+2.2)					687.307.262,04	98,74
2.1 - Despesas Liquidadas e Pagas em 2015 (2.1.1+2.1.2-2.1.3)					658.720.713,12	94,63
2.1.1 - Despesas Liquidadas e Pagas - Anexo VIII-A (remuneração:≥60%)					482.737.448,74	69,35
2.1.2 - Despesas Liquidadas e Pagas - Anexo IX-A (outras despesas:≤40%)					176.197.044,53	25,31
2.1.3 - Dedução de despesas indicadas erroneamente como pagas com recurso do FUNDEB (Fonte 0118):						
<u>Fonte</u>	<u>Data</u>	<u>C/Corrente</u>	<u>Fls</u>	<u>Valor - R\$</u>		
3280	29/12/2015	0012757X7716X	fl. 84	213.286,31	-213.780,15	-0,03
100	31/12/2015	0012757X75760	fl. 95	493,74		
100	31/12/2015	0012757X91936	fl. 96	0,10		
Total				213.780,15		
2.2 - Restos a Pagar de 2015 efetivamente pagos até 31/03/2016.					28.586.548,92	4,11

Fontes: item 1.1 - BGE - Dezembro/2015, Balancete Geral, p. 208;
item 1.2 - BGE - Dezembro/2015, Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, p. 154;
item 2.1 - SEDUC - Prestação de Contas de Dezembro/2015, Anexos VIII-A, p. 77;
item 2.1.3 - SEDUC - Prestação de Contas de Dezembro/2015, Anexos VIII-A e IX-A, nn. 84, 95 e 96; item

224. Do demonstrativo observa-se que fora gasto o percentual de 69,35% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico e capacitação de professores leigos (R\$ 482.737.448,74), e 25,31% em outras despesas do ensino básico (R\$ 176.197.044,53). Desse modo, houve cumprimento do disposto no art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e art. 22, parágrafo único e incisos da Lei Federal n. 11.494/2007.

4.1.2.3 – Aplicação na Educação de Jovens e Adultos

225. De acordo com o artigo 11 da IN n. 22/TCE-RO-2007, o Estado poderá utilizar até, no máximo, 10% dos recursos do FUNDEB para educação dos jovens e adultos, vejamos:

Art. 11. A apropriação dos recursos pela educação de jovens e adultos, nos termos do art. 60, III, c, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,



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

observará o percentual máximo de dez por cento dos recursos do respectivo Fundo. (grifo nosso)

226. A aplicação de recursos na atividade “Promover a educação a jovens e adultos” do programa “Melhoria da qualidade da educação básica”, totalizou o montante de R\$ 216.939,97, conforme apresentado no Demonstrativo Consolidado da Aplicação dos Recursos do FUNDEB (Anexo XI-B da IN n. 22/2007), os quais representam apenas zero vírgula zero três por cento (0,03%) dos recursos alocados ao FUNDEB em 2015, situando-se folgadoamente abaixo do limite máximo de 10% estabelecidos na mencionada norma.

4.2 – SAÚDE

4.2.1 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

227. De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

228. Dispõe o inciso II do artigo 77 do ADCT que os Estados, a partir de 2004, deverão aplicar, no mínimo, em ações e serviços públicos de saúde, o percentual de 12% do produto da arrecadação dos impostos elencados no artigo 155 da Constituição Federal (ICMS, IPVA e ITCD), e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, *verbis*:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

229. Importante destacar que a base de cálculo da saúde diverge da educação, em razão de não incidir o valor referente ao imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros – IOF (ouro) sobre o percentual da saúde.

230. A tabela abaixo demonstra a base de cálculo dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Emenda Constitucional n. 29/2000.

Tabela 37 – Demonstrativo da Base de Cálculo da Aplicação na Saúde



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	RECEITAS REALIZADAS
1 - RECEITAS DE IMPOSTOS	3.681.961.330,18
1.1 - Receita Resultante do ICMS	3.187.578.448,27
ICMS	3.147.280.165,95
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS	8.830.380,54
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do ICMS	3.937.635,19
Dívida ativa de ICMS	27.530.266,59
1.2 - Receita Resultante do ITCD	9.585.695,05
ITCD	9.440.060,91
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITCD	145.634,14
Dívida Ativa do ITCD	0,00
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITCD	0,00
1.3 - Receita Resultante do IPVA	241.770.635,32
IPVA	225.928.840,49
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPVA	11.934.518,63
Dívida Ativa do IPVA	1.372.684,37
Multas, Juros de Mora, Atualização Monet. e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPVA	2.534.591,83
1.4 - Receita Resultante do IRRF	243.026.551,54
IRRF	243.026.551,54
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	0,00
Dívida Ativa do IRRF	0,00
2 - RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	2.171.799.167,58
2.1 - Cota-Parte FPE	2.150.615.035,41
2.2 - ICMS - Desoneração - L.C. nº 87/1996	3.647.328,73
2.3 - Cota-Parte IPI-Exportação	17.156.430,69
2.4 - Cota-Parte IOF-Ouro	380.372,75
3 - TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1+2)	5.853.760.497,76
DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	PREVISÃO INICIAL
4 - RECEITA RESULTANTE DO ICMS REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (25% DE 1.1)	796.894.612,07
5 - RECEITA RESULTANTE DO IPVA REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (50% DE 1.3)	120.885.317,66
6 - COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO REPASSADA AOS MUNICÍPIOS (25% DE 2.3)	4.289.107,67
7 - TOTAL DAS DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (4+5+6)	922.069.037,40
8 - TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (3-7)	4.931.691.460,36
9 - BASE DE CÁLCULO DO ENSINO (8)	4.931.691.460,36
10 - BASE DE CÁLCULO DA SAÚDE (8-2.4)	4.931.311.087,60

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 90.

231. A receita líquida de impostos e transferências constitucionais arrecadada em 2015 foi de R\$ 4.931.311.087,61. Assim, 12% desta receita equivale a R\$ 591.757.330,51. Este é o valor indicador do cumprimento, pelo Estado de Rondônia, dos dispositivos constitucionais referidos.

232. Os valores das despesas efetuadas pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde encontram-se demonstrados na tabela abaixo:

Tabela 38 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – Exercício 2015



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

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – Exercício de 2015		
Unidade Gestora	Fonte	Valor Pago (R\$)
FES	0100	610.098.223,34
FES	0116	237.297,90
FES – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0100	32.213.528,16
FES – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0116	39.528,25
FHEMERON	0100	26.599.236,29
FHEMERON	0116	0,00
FHEMERON – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0100	354.374,81
FHEMERON – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0116	0,00
CETAS	0100	1.857.160,17
CETAS	0116	0,00
CETAS – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0100	49.447,55
CETAS – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0116	0,00
AGEVISA	0100	14.141.730,74
AGEVISA	0116	0,00
AGEVISA – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0100	6.811,42
AGEVISA – Restos a pagar inscritos com recursos vinculados*	0116	0,00
Total da despesa com ações e serviços públicos de saúde (1)		685.597.338,63
Base de cálculo (2)		4.931.311.087,61
Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (3)		12,00%
Despesa mínima em ações e serviços públicos de saúde (4) (2 x 3)		591.757.330,51
Aplicação efetiva em ações e serviços públicos de saúde (1 / 4)		13,90%

FONTE: DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (TC-05) DAS UGS 170012 (FES), 170032 (FHEMERON), 170033 (CETAS) E 170034 (AGEVISA), DO EXERCÍCIO DE 2015, CONSULTADAS NO SIAFEM EM 22/09/16 E O DEMONSTRATIVO PAGAMENTOS DE RESTOS A PAGAR DAS RESPECTIVAS UG'S OBTIDOS NO SISTEMA DIVEPORT EMITIDOS EM 26/09/16.

OBS: A DESPESA COM A CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO IPERON NÃO FOI EVIDENCIADA EM SEPARADO POR SER DESPESA ORÇAMENTÁRIA, E, PORTANTO, EMPENHADA, LIQUIDADADA E PAGA COMO AS DEMAIS, ESTANDO ASSIM COMPODO AS DESPESAS ACIMA DA FONTE 0100. NO TC-05 É A DESPESA CORRESPONDENTE À AÇÃO Nº 2234, NATUREZA DE DESPESA Nº 319113.

OBS: A DESPESA PAGA PELO FES NA FONTE 0100 CORRESPONDE, NA VERDADE, A R\$610.468.037,22. PORÉM, CONFORME ANEXO 06 – PROGRAMA DE TRABALHO, DA LEI 4.320/64, À PÁG. 838 DO PROC. DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SESAU DE 2015, DE Nº 1109/16, HOUVE REALIZAÇÃO DE DESPESA NA FUNÇÃO 04 – ADMINISTRAÇÃO, CUJOS PAGAMENTOS NO EXERCÍCIO IMPORTARAM EM R\$369.813,88, NA AÇÃO 2064, CONFORME TC-05. ESTE VALOR FOI EXCLUÍDO PARA SE COMPUTAR APENAS AS DESPESAS PAGAS NA FUNÇÃO 10 – SAÚDE.

* CONSIDERADOS OS RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM RECURSOS VINCULADOS PAGOS ATÉ 31/03/16, CONF. IN 22/07 ALTERADA PELA IN 27/11.



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

233. Extrai-se do demonstrativo acima que os valores pagos no exercício mais os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados pagos até março de 2016, com recursos vinculados oriundos de impostos somam R\$ 685.597.338,63.

234. Desta forma, constata-se que o Estado aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde 13,90% das receitas de impostos, atendendo, portanto, ao mínimo exigido pelo art. 198, § 2º, inciso II c/c o art. 77, § 1º do ADCT da Constituição Federal.

6 - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

235. O principal objetivo dos Regimes de Previdência Própria – RPPS é o de assegurar o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder a seus segurados. Para tanto deve gerar receitas em regime de capitalização ou em regime combinado de capitalização para aposentadorias e capitalização/repartição para concessão dos benefícios de pensão.

236. Conforme bem destacou o Corpo Instrutivo, a sustentabilidade do RPPS é um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo Governo do Estado nos próximos anos. Tal desafio diz respeito à promoção do equilíbrio sustentável entre despesas e receitas do sistema previdenciário, de modo a preservar o regime para as gerações atual e futura.

237. O exame empreendido pela Unidade de Controle Externo teve por base as informações constantes no Relatório de Avaliação Atuarial; Balanço Geral do Estado (BGE), balancetes; Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e os Anexos de Metas Fiscais que integram a LDO.

238. Com o intuito de obter conclusões acerca dos aspectos atuarial, financeiro, orçamentário e patrimonial que afetam (ou que possam afetar) o equilíbrio do RPPS foram realizadas análises que tiveram o objetivo específico de avaliar: **(i)** se o sistema está sendo mantido em observância aos critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial; **(ii)** o planejamento orçamentário da previdência, verificando se a situação financeira e atuarial é considerada no processo de elaboração do orçamento e **(iii)** a transparência da situação atuarial do Estado, verificando se as obrigações relativas ao RPPS estão adequadamente contabilizadas e divulgadas por meio dos instrumentos de transparência estabelecidos pela LRF.

6.1 – LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

239. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) está disciplinado pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, pela Lei Complementar Federal n. 101/2000 e pelas Leis Federais ns. 9.717/1998 e 10.887/2004, pelas Leis Complementares Estaduais ns. 68/1992, 228/2000, 432/2008 e 524/2009. Além dessas normas, há as Portarias do então Ministério da Previdência Social¹ (MPS) que regulamentam os dispositivos da Lei Federal n. 9.717/1998. Dentre as portarias do MPS destacam-se as de ns. 402/2008, 403/2008 e 509/2013.

¹ Atualmente Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.



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

240. O RPPS do Estado de Rondônia foi instituído por meio da Lei Complementar Estadual n. 1, de 14 de novembro de 1984, período no qual inexistiam regras gerais de organização e funcionamento destinadas a disciplinar a criação e manutenção do RPPS, antes das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais ns. 20/1998 e 41/2003, da Lei Federal n. 9.717/1998 e da LRF.

241. O sistema previdenciário do Estado passou a ser estruturado com o advento da Lei Complementar Estadual n. 228, de 10 de janeiro de 2000, que dispôs sobre a criação do sistema próprio de previdência social dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos e dos pensionistas do Estado de Rondônia.

242. As Leis Complementares ns. 432/2008, 524/2009, 651/2012 e 783/2014 reestruturaram o sistema previdenciário do Estado, adequando a legislação estadual às normas constitucionais e em conformidade com o admitido pela Portaria MPS n. 403/2008.

243. O Estado de Rondônia implementou a segregação da massa² por meio da Lei Complementar Estadual n. 524/2009. Foram criados o Fundo Previdenciário Capitalizado e o Fundo Financeiro, definindo a data de corte em 1º de janeiro de 2004, posteriormente alterada para 1º de janeiro de 2010, pela Lei Complementar Estadual n. 651/2012.

244. No exercício de 2014 foi aprovada a Lei Complementar Estadual n. 783, que alterou as Leis Complementares ns. 228/2000 e 432/2008. O objetivo desta lei é aperfeiçoar a estrutura de governança do IPERON, destinar recursos com a finalidade de suprir o déficit atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro e adequar a estrutura do sistema à exigência constitucional de existência de uma única unidade gestora para o RPPS.

245. A Lei Complementar Estadual n. 853, de 23 de dezembro de 2015, alterou a Lei Complementar Estadual n. 524/2009, ao elevar a alíquota de contribuição social patronal (ente), referente aos servidores pertencentes ao Fundo Previdenciário Capitalizado para 13,27%.

6.2 – SITUAÇÃO FINANCEIRA DO RPPS

246. A evolução do resultado financeiro previdenciário no período de 2007 a 2015, com base nos dados obtidos no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias³, assim se ilustra:

Gráfico 08 – Histórico do Resultado Previdenciário Consolidado

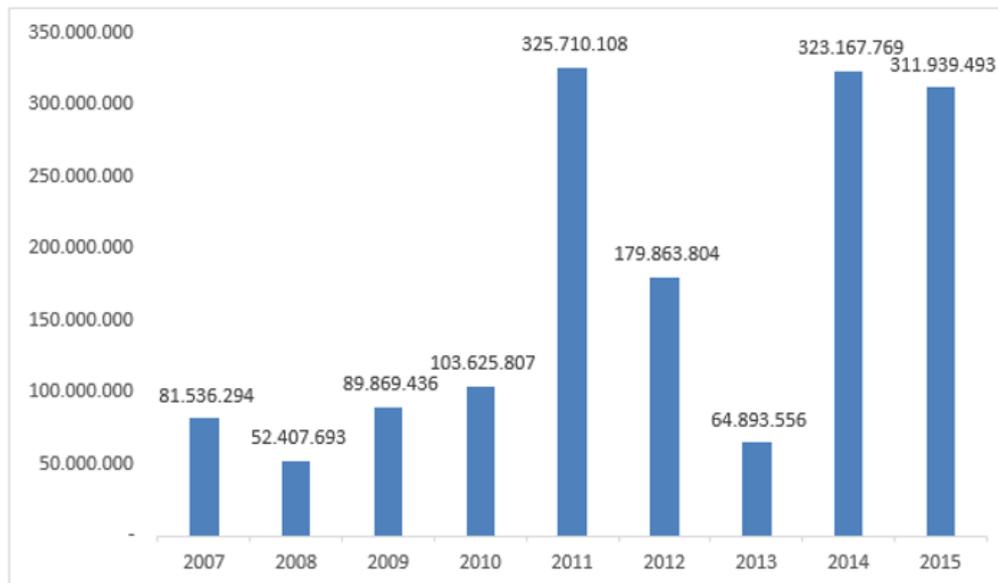
(Centavos omitidos)

² A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit atuarial alternativa ao plano de amortização por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos, especialmente indicada quando se tratar de um déficit muito elevado, que resulte em alíquotas cuja efetivação apresente-se inviável. Consiste, segundo o modelo admitido pela Portaria MPS n. 403/2008, na separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, o Plano Previdenciário e o Plano Financeiro, a partir do estabelecimento de uma data de corte que tome como base a data de seu ingresso no ente federativo.

³ Do Anexo de Metas Fiscais da LDO.



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



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 129.

247. O RPPS deve aplicar seus recursos nos segmentos de renda fixa, renda variável e fundos imobiliários, em conformidade com o disposto na Resolução n. 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional (CMN), tendo presentes as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

248. Os recursos previdenciários estão aplicados em investimentos financeiros com o objetivo de obter rentabilidade compatível com os planos de custeio, renda real de investimentos e manutenção do poder aquisitivo dos capitais aplicados.

249. Em decorrência da baixa quantidade de segurados inativos em relação aos ativos, apenas 12,2%⁴ do total de segurados, o sistema previdenciário tem apresentado histórico de superávits financeiros ao longo dos exercícios anteriores, o que possibilitou a acumulação de recursos no montante de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão⁵ em 31 de dezembro de 2015.

250. A tabela a seguir demonstra a composição da carteira de investimentos dos fundos previdenciários do Estado, de acordo com relatório de investimentos publicado no sítio eletrônico do IPERON⁶:

Tabela 39 - Composição da Carteira de Investimentos

⁴ De acordo com dados constantes no Relatório de Avaliação Atuarial (RAT) correspondente à data base de 31 de dezembro de 2015.

⁵ Montante representativo do total de ativos financeiros dos Fundos Previdenciários (Capitalizado e Financeiro), conforme Relatório de Avaliação Atuarial, referente à data base de 31 de dezembro de 2015.

⁶ <http://www.rondonia.ro.gov.br/publicacao/relatorio-de-investimento-mes-122015/>. Acesso feito pelo Controle Externo em: 06 de outubro 2016.



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

(Centavos omitidos)

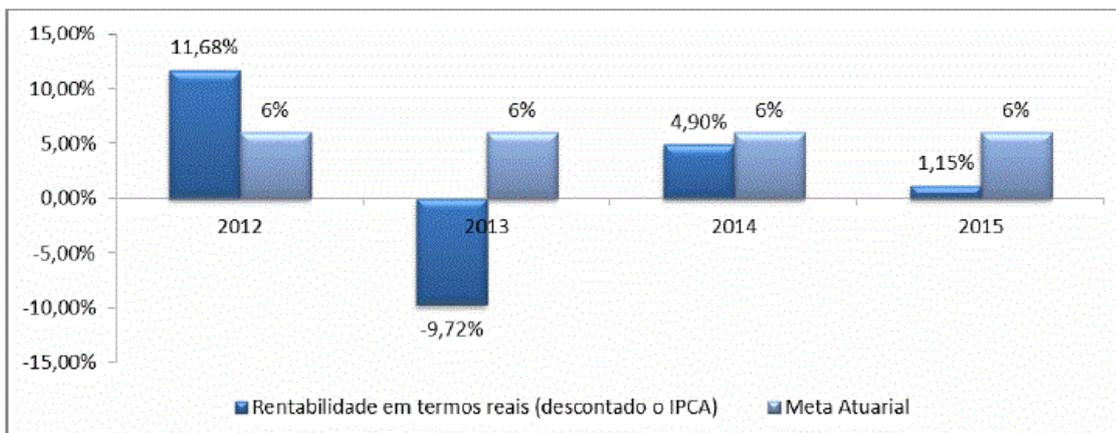
FUNDO PREVIDENCIARIO	FUNDO FINANCEIRO		FUNDO CAPITALIZADO		TOTAL	
ATIVOS	%	R\$	%	R\$	%	R\$
FIDC	0,1%	799.011	0,3%	1.691.535	0,2%	2.490.546
FUNDOS DE RENDA FIXA	94,9%	865.023.490	85,0%	430.913.566	91,4%	1.295.937.056
FUNDOS IMOBILIARIOS E PARTICIPAÇÕES	1,1%	9.804.192	10,6%	53.954.282	4,5%	63.758.474
FUNDOS MULTIMERCADO	3,8%	34.896.735	3,0%	15.157.247	3,5%	50.053.982
FUNDOS DE RENDA VARIÁVEL	0,0%	4.445.440	1,0%	5.126.096	0,4%	5.571.536
CONTAS CORRENTES	0,0%	95.651	0,0%	-	0,0%	95.651
TOTAL DA CARTEIRA	100,0%	915.064.519	100,0%	506.842.727	100,0%	1.417.907.245

• Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 130.

251. De acordo com o Corpo Instrutivo, a composição do portfólio dos fundos previdenciários do Estado é caracterizada pela ancoragem firme em títulos públicos, que confere maior segurança aos investimentos, mas inibe rentabilidades maiores. A meta de rentabilidade da carteira de investimento estabelecida pelo IPERON é de no mínimo 6% a.a. acrescida da variação do INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) divulgado pelo IBGE.

252. No exercício de 2015 o retorno alcançado pela carteira foi inferior à meta atuarial estabelecida, assim como nos exercícios de 2013 e 2014. O gráfico a seguir apresenta o comparativo dos resultados⁷ dos investimentos do RPPS obtidos nos últimos exercícios:

Gráfico 09 – Histórico do Resultado dos Investimentos



• Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 131.

⁷ De acordo com o relatório de investimento de 31 de dezembro 2015, elaborado pela Consultoria SMI.
Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16



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

6.3 – AVALIAÇÃO ATUARIAL

253. O quadro a seguir apresenta o resultado da avaliação atuarial, de cada plano previdenciário, por meio do balanço atuarial:

Tabela 40 - Balanço Atuarial Sintético do RPPS do Estado de Rondônia

(Centavos omitidos)

BALANÇO ATUARIAL DO RPPS DO ESTADO DE RONDONIA					
ATIVO	Plano Previdenciário		PASSIVO	Plano Previdenciário	
	Financeiro	Capitalizado		Financeiro	Capitalizado
Valor Presente das Contribuições Futuras	3.970.244.264	872.736.550	Valor Presente dos Benefícios Futuros	45.285.894.615	1.207.185.750
Valor presente de Compensação Previdenciária	190.200.757	5.070.180	Superávit Atuarial	-	177.463.706
Ativo do Plano	1.281.204.495	506.842.727			
Déficit Atuarial	39.844.245.100				
Total	45.285.894.615	1.384.649.456	Total	45.285.894.615	1.384.649.456

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 133.

254. Segundo a análise técnica, o resultado da avaliação atuarial do Plano Previdenciário Financeiro apresentou déficit atuarial no montante de aproximadamente R\$ 39,8 bilhões (Achado n. 11).

255. Por sua vez, o Plano Previdenciário Capitalizado apresentou superávit atuarial no montante de aproximadamente R\$ 177,5 milhões.

256. De início, mister esclarecer que a Unidade Técnica tem constantemente confundido Plano Financeiro com Plano Previdenciário, unindo-os como “Plano Financeiro Previdenciário”.

257. O **Plano Financeiro** do RPPS, somente existe para as unidades que adotaram a segregação de massa. É um sistema estruturado onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas **sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de Fundo Financeiro**. O plano de custeio deste Plano é calculado pelo regime de repartição simples, ou seja, os servidores ativos pagam os benefícios dos inativos.

258. Abriga uma massa em extinção, pois somente os servidores admitidos no serviço público antes da opção do ente pela segregação de massa compõem este plano.

259. A insuficiência financeira é inevitável, pois os aposentados dessa massa aumentam, consequência lógica, e os ativos diminuem. Portanto, com o tempo, o valor da arrecadação com as contribuições não será mais suficiente para cobrir as despesas correntes.

260. Neste caso, quando o plano financeiro não possuir mais recursos para o pagamento dos benefícios, o ente deverá aportar os recursos necessários para a cobertura da insuficiência financeira.



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

261. O **Plano Previdenciário**, por sua vez, é um sistema estruturado com a **finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS**, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e em conformidade com as regras dispostas na Portaria MPS n. 403/2008.

262. Assim, ante as particularidades do Plano Financeiro, entendo restar **descaracterizado o Achado n. 11**.

263. Há que se destacar, ainda, que a questão foi minuciosamente abordada na apreciação das contas relativas ao exercício de 2014, onde naquela oportunidade também fora afastado achado de auditoria idêntico.

264. Com relação ao apontamento de intempestividade da avaliação atuarial (Achado n. 13) consignada no Balanço Geral do Estado, o Corpo Técnico entende que houve descumprimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal n. 9.717/1998, uma vez que o roteiro contábil constante naquele demonstrativo se refere à data base de 31/12/2014.

265. Também a Lei n. 9.717/1998 dispõe em seu art. 9º, inciso II, que compete à União, por meio do então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPS), atualmente Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, estabelecer parâmetros e diretrizes aplicáveis às avaliações atuariais.

266. Destarte, o MPS no uso de suas atribuições legais, editou a Portaria n. 403/2008, que dispôs sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, estabelecendo o seguinte:

Art. 14. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. (Redação dada pela Portaria MPS n. 21, de 16/01/2013) (grifo nosso)

267. Posteriormente a Portaria MF n. 464/2018 revogou a Portaria MPS n. 403/2018 e doravante as avaliações atuariais anuais terão como data focal 31 de dezembro de cada exercício⁸, sendo a aplicação dos novos parâmetros facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes⁹.

268. No entanto, conforme mencionado alhures, o registro contábil da avaliação atuarial juntado ao Balanço Geral do Estado tinha como data base 31 de dezembro de 2014, estando, portanto, de acordo com o normativo vigente à época. Desta forma, entendo que deve ser **afastado o Achado n. 13**.

⁸ De acordo com o art. 3º da Portaria MF n. 464/2018.

⁹ Nos termos do art. 79 da Portaria MF n. 464/2018.



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

269. Quanto às informações evidenciadas por meio da Nota Explicativa n. 6 do Balanço Geral do Estado serem insuficientes para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária (Achado n. 14), a defesa se limita a afirmar que as informações apresentadas nas notas explicativas foram extraídas da Avaliação Atuarial válida para o exercício de 2015.

270. Sucede que o apontamento não questiona a fonte na qual os dados foram extraídos e sim que as informações lançadas na Nota Explicativa n. 6 foram insuficientes para fornecer compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária.

271. Segundo a Unidade de Controle Externo (relatório técnico ID 538571 – análise de contrarrazões, p. 54) as principais deficiências de divulgação foram as seguintes:

- a. Explicação das características dos planos de previdência e os riscos associados;
- b. Identificação e explicação acerca dos valores reconhecidos nas demonstrações contábeis decorrentes dos planos previdenciários;
- c. Descrição de como os planos previdenciários podem afetar o valor, a época e a incerteza dos fluxos de caixa futuros do Estado;
- d. A política contábil de reconhecimento de ganhos e perdas atuariais;
- e. Conciliação dos saldos de abertura e de fechamento do valor presente da obrigação de benefício definido demonstrando, separadamente, os montantes relativos ao Plano Previdenciário Financeiro e o Plano Previdenciário Capitalizado;
- f. Conciliação dos saldos de abertura e fechamento do valor justo dos ativos do plano e de quaisquer direitos de reembolso reconhecidos como ativo, demonstrando separadamente, os efeitos durante o período atribuíveis ao retorno esperado dos ativos do plano e ganhos e perdas atuariais.

272. Assim, como a nota explicativa apresentada mostrou-se inadequada à função de evidenciar a real situação patrimonial e atuarial do RPPS, **mantém-se a irregularidade apontada no Achado n. 14.**

273. No tocante a subavaliação do passivo atuarial evidenciada na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária (Achado n. 15), conforme elucidado anteriormente quando da análise dos Achados ns. 08 e 12 (parágrafos 188 e seguintes deste Voto), o procedimento contábil utilizado pelo Governo está em consonância com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e ainda com a Nota Técnica CONAPREV – Contabilização do déficit atuarial do RPPS.

274. Portanto, estando o procedimento contábil em harmonia com os normativos que disciplinam a contabilização e gestão de recursos do RPPS, dissinto do opinativo técnico e **afasto a irregularidade apontada no Achado n. 15.**



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

7 - GESTÃO FISCAL

275. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal foram estabelecidas normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

276. Segundo o escólio de Carlos Valder do Nascimento¹⁰ a LRF:

Tem por escopo sedimentar o regime de *gestão fiscal responsável*, mediante a implementação de mecanismo legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante, na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessário à sua efetiva realização. (grifo original)

277. O exame da gestão fiscal no âmbito do Estado teve como base as informações que integram os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Poderes e Órgãos citados no artigo 20 da LRF.

278. A Unidade Técnica Especializada ao proceder a análise da gestão fiscal constatou (Achado n. 16) que os RREO relativos aos 1º e 6º bimestres e o RGF relativo ao 3º quadrimestre foram entregues intempestivamente, em desacordo com os arts. 52, 54 e 55 § 2º da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e incisos III e IV do art. 4º da IN n. 13/2004-TCER.

279. As remessas iniciais dos citados relatórios ocorreram nos prazos estabelecidos na LRF. No entanto, foram feitas substituições a destempo. Conforme destacou o Corpo Técnico, as substituições são legais, desde que ocorram nos prazos fixados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessarte, **mantém-se a infringência apontada no Achado n. 16.**

280. Assim, doravante deve o Poder Executivo Estadual promover, antes da publicação e envio a esta Corte de Contas do RREO e do RGF, melhores, tempestivos e fidedignos controles dos dados e informações, de modo que estes possam ser aperfeiçoados e ter mais precisão quando da sua divulgação.

7.1 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

281. A Lei Complementar Federal n. 101/2000 estabelece que a Receita Corrente Líquida (RCL) será composta do somatório das Receitas Tributária, de Contribuições, Patrimoniais, Industriais, Agropecuárias, de Serviços, de Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes. Desse somatório faz-se as deduções previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso IV do art. 2º da LRF.

282. Conforme bem explicitou o Corpo Instrutivo em sua análise, atualmente o Estado vem apresentando 3 (três) formas de aferir a Receita Corrente Líquida, quais sejam: (a)

¹⁰ NASCIMENTO, Carlos Valder do. “Arts. 1º a 17”, in *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 11.



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

RCL Contábil; (b) RCL conforme IN n. 02/SUPER-SEFIN/2013¹¹; e (c) RCL com base no Parecer Prévio n. 56/2002-TCER¹².

283. A seguir o demonstrativo da RCL, de acordo com as três modalidades:

Tabela 41 - Receita Corrente Líquida – 2014/2015

Especificação	3º QUAD 2014	3º QUAD 2015	Δ 2015/2014
Receitas Correntes (I) = (2+7+8+9+10+17)	R\$ 7.533.279.572,25	R\$ 7.963.061.441,65	5,71%
Receita Tributária = (3+4+5+6)	R\$ 3.505.169.123,85	R\$ 3.701.070.043,32	5,59%
Receitas de Contribuições	R\$ 271.486.060,17	R\$ 274.055.127,88	0,95%
Receita Patrimonial	R\$ 227.470.610,56	R\$ 296.579.351,26	30,38%
Receitas de Serviços	R\$ 192.233.486,51	R\$ 201.405.115,76	4,77%
Transferências Correntes	R\$ 3.060.421.602,08	R\$ 3.214.288.607,37	5,03%
Outras Receitas Correntes	R\$ 276.498.689,08	R\$ 275.663.196,06	-0,30%
Deduções da Receita = (19+20+21)	R\$ 2.031.914.281,14	R\$ 2.137.866.875,52	5,21%
Transferências Constitucionais e Legais	R\$ 872.411.909,00	R\$ 925.634.131,27	6,10%
Transferências para a formação do FUNDEB	R\$ 889.485.869,46	R\$ 938.837.010,53	5,55%
Contribuição para a Previdência	R\$ 270.016.502,68	R\$ 273.395.733,72	1,25%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA = (1 - 18)	R\$ 5.501.365.291,11	R\$ 5.825.194.566,13	5,89%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - CONFORME IN 02 SUPER/SEFIN	R\$ 5.498.620.753,98	R\$ 5.827.780.450,28	5,99%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - CONFORME PARECER PRÉVIO Nº 056/2002/TCER	R\$ 5.291.022.741,69	R\$ 5.584.753.898,74	5,55%

• Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 155.

284. Da Receita Corrente Líquida evidenciada de acordo com a IN n. 002/2013/SUPER/SEFIN-RO (R\$ 5.827.780.450,28) foi deduzido o IRRF, segundo o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER, apurando-se o valor de R\$ 5.584.753.898,74, enquanto a RCL publicada pelo Poder Executivo, sem a exclusão do IRRF, seguindo a padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis, foi de R\$ 5.825.194.566,13.

285. A RCL de 2015 comparada à de 2014 cresceu 5,89%, sendo a Receita Patrimonial a principal responsável por alavancar esse crescimento, com incremento de 30,38%.

286. O gráfico a seguir demonstra os valores da RCL em 2014 e em 2015, por quadrimestres.

Gráfico 10 – Receita Corrente Líquida do Estado de Rondônia – sem dedução do IRRF

¹¹ A RCL segundo a IN n. 02/SUPER-SEFIN/2013 foi adotada pelo Executivo para corrigir distorções decorrentes das transferências constitucionais aos municípios quando a dotação orçamentária não era suficiente para fazer frente aos valores dessas transferências. Quando isso acontecia as onerações correspondentes às transferências sem a adequada dotação orçamentária não era contabilizada como despesa, e, sim no ativo como despesas a regularizar. Assim, parte das transferências aos municípios não eram deduzidas da receita, distorcendo o resultado da RCL.

¹² Deduzindo-se o IRRF da RCL apurada conforme a IN n. 02/SUPER-SEFIN/2013.

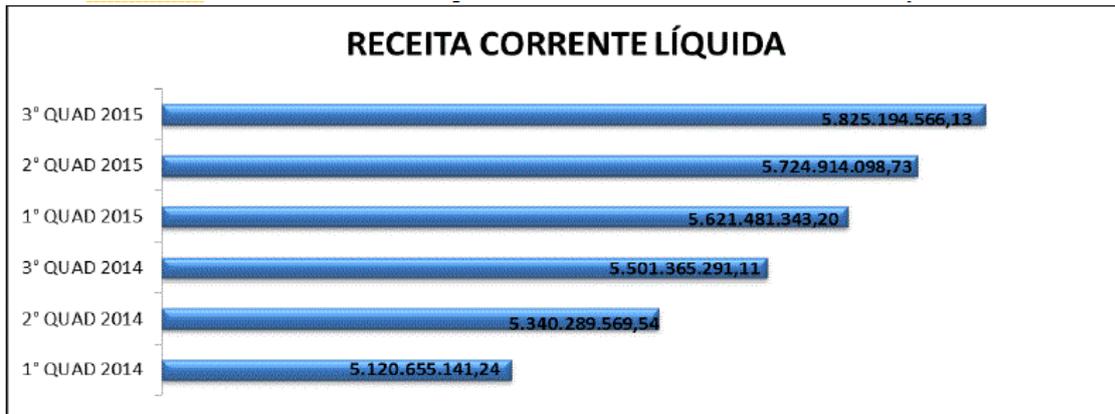
Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16

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

www.tce.ro.gov.br



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



Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 156.

7.2 – RESULTADOS NOMINAL DE PRIMÁRIO

287. O Resultado Nominal pelo critério “acima da linha”, utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) está relacionado ao aumento ou diminuição do endividamento, correspondendo à diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida ao final de um período e o saldo da Dívida Fiscal Líquida do período anterior. Caso o resultado seja positivo, indica aumento da dívida, caso seja negativo, indica diminuição da dívida.

288. A meta fiscal do Resultado Nominal projetada para o exercício de 2015 previa redução do estoque da Dívida Fiscal Líquida (DFL) no montante de R\$ 367.433.865,74. No entanto, ocorreu elevação da DFL em R\$ 95.433.865,74 (Achado n. 18).

Tabela 42 - Resultado Nominal



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

RESULTADO NOMINAL			
Exercício	3º QUAD 2014	3º QUAD 2015	Variação 2015/2014
Dívida Consolidada (I)	3.982.742.969,97	4.241.656.167,49	6,50%
Deduções (II) = (III - IV-V)	571.044.791,51	734.524.123,29	28,63%
Disponibilidade de Caixa e Aplicações Financeiras (III)	805.493.324,24	978.991.660,28	21,54%
Demais Haveres Financeiros (IV)	0,00	0,00	0,00%
Restos a Pagar Processados (V)	234.448.532,73	244.467.536,99	4,27%
Dívida Consolidada Líquida (VI) = (I - II)	3.411.698.178,46	3.507.132.044,20	2,80%
Receita de Privatizações (VII)	0,00	0,00	0,00%
Passivos Reconhecidos (VIII)	0,00	0,00	0,00%
Dívida Fiscal Líquida (VI + VII - VIII)	3.411.698.178,46	3.507.132.044,20	2,80%
Resultado Nominal (Variação da Dívida Fiscal Líquida 2015/2014)	95.433.865,74		
Meta de Resultado Nominal estabelecida na LDO	-367.618.903,00		
Resultado Nominal do Período	95.433.865,74		
Percentual Executado da Meta	-25,96%		

• Fonte: Relatório Técnico ID 538571 – Análise de contrarrazões, p. 61/62.

289. A elevação da Dívida Fiscal Líquida se deu em razão da suspensão, a partir de julho de 2014, do pagamento da dívida do BERON, em decorrência da Ação Cível Originária n. 1.119 e da Ação Popular n. 3.637, propostas no Supremo Tribunal Federal, que deferindo o pedido liminar, suspendeu o pagamento da referida dívida.

290. Segundo bem destacou a Unidade Técnica “a suspensão dos pagamentos das parcelas da dívida do BERON aumentou o estoque em R\$ 435.717.654,43, uma vez que essa dívida, em 31/12/2014, era de R\$ 1.635.717.194,39 passando para R\$ 2.071.434.848,82, em 31/12/2015”.

291. Assim, em que pese os pagamentos estarem suspensos, a correção monetária sobre o principal e os juros e encargos faz com que a dívida do BERON continue crescendo consideravelmente.

292. Além disso, em 2015, o Governo do Estado assumiu dívidas previdenciárias contraídas pela SEDUC e pela SESAU no total de R\$ 36.833.182,07.

293. A Unidade de Controle Externo e o MPC opinaram que as contrarrazões apresentadas foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação do achado.

294. Ante o ocorrido, corroboro os entendimentos técnico e ministerial, por entender que falha está justificada. Destarte, deve ser **afastado o Achado n. 18**.



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

295. Por fim, ainda com relação ao Resultado Nominal fora constatada divergência contábil na escrituração da DCL (Achado n. 19), no valor de R\$ 20.707.951,36, no Demonstrativo do Resultado Nominal e no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

296. O Corpo Instrutivo informou que somente no segundo quadrimestre de 2016 a falha foi corrigida. Portanto, **mantém-se a infringência apontada no Achado n. 19.**

297. Relativamente ao Resultado Primário verifica-se que a meta fiscal não foi alcançada, tendo em vista que o resultado primário obtido (no montante de R\$ 23.781.853,04) atingiu apenas 22,34% da meta fixada na LDO (R\$ 106.454.212,00), descumprindo, assim, o art. 9º da LRF c/c o art. 2º da LDO.

Tabela 43 - Resultado Primário

Resultado Primário (R\$)	
Receita Primária – LDO (a)	6.945.990.795,00
Despesa Primária – LDO (b)	6.839.536.583,00
Meta de Resultado Primário – LDO (a-b)	106.454.212,00
Receita Primária Realizada (c)	6.081.117.609,78
Despesa Primária Realizada (d)	6.057.335.756,74
Meta de Resultado Realizado (c-d)	23.781.853,04
Percentual da Meta Executada	22,34%

• Fonte: Relatório Técnico ID 538571 – Análise de contrarrazões, p. 58.

298. Chamados a prestar esclarecimentos (Achado n. 17), os responsáveis justificaram que o resultado decorreu dos impactos de fatores de difícil previsão como: **(i)** desaquecimento da atividade econômica gerado por fatores climáticos atípicos devido à enchente do Rio Madeira; **(ii)** perda de ICMS sobre o consumo decorrente da desaceleração das obras das usinas do Rio Madeira; e **(iii)** pequena redução do Fundo de Participação dos Estados.

299. A Unidade Técnica e o *Parquet* de Contas entendem que ainda que os fatores acima citados possam ter influenciado no Resultado Primário, o percentual obtido foi extremamente baixo, destacando que a disparidade entre a projeção na LDO e o efetivado tem sido recorrente no decorrer dos anos. Assim, opinam pela permanência da irregularidade.

300. Partilho do entendimento do Corpo Técnico e do MPC pelos seus próprios fundamentos, devendo ser **mantida a falha apontada no Achado n. 17.**

301. Destarte, há a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento e acompanhamento das metas fiscais do Governo do Estado, adotando-se as medidas previstas na LRF, quando da ameaça de não cumprimento das metas fiscais.



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

7.3 – DESPESA COM PESSOAL

302. Na presente análise a despesa com pessoal, bem como a apuração da RCL está pormenorizada, conforme a metodologia dos Pareceres Prévios desta Corte de Contas ns. 56/2002, 107/2001, 09/2013 e 40/2013, seguidos pela ALE, TC, TJ e MP, assim como pela metodologia empregada pelo Poder Executivo Estadual, com base na Instrução Normativa n. 002/2013/SUPER/SEFIN-RO.

303. Os percentuais de comprometimento da Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação à Receita Corrente Líquida foram os seguintes:

Tabela 44 - Despesa com Pessoal por Poder e Órgão

Despesa com Pessoal, por Poder e Órgão – Exercício de 2015					
Poderes/Órgãos	DLP s/ PP 56/2002 (incluindo o IR)	% DLP/RCL	DLP c/ PP 56/2002 (excluindo o IR)	% DLP/RCL	Limite máximo %
	RCL conforme IN 02 SUPER/SEFIN R\$ 5.827.780.450,28		RCL conforme PP 56/2002 R\$ 5.584.753.899,74		
Poder Executivo	2.585.909.660,52	44,39%	2.415.738.682,06	43,26%	49,00%
Assembleia Legislativa	110.597.657,78	1,90%	100.942.045,02	1,81%	1,96%
Tribunal de Contas	59.825.342,30	1,03%	51.692.750,99	0,93%	1,04%
Poder Judiciário	333.865.084,16	5,73%	295.322.168,76	5,29%	6,00%
Ministério Público	122.686.338,06	2,11%	106.161.824,45	1,90%	2,00%
Estado de Rondônia	3.212.884.022,82	55,15%	2.969.857.471,28	53,18%	60,00%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 166/167.

304. Conforme se observa, examinando os percentuais gastos com pessoal incluindo o IRRF, tanto de forma individualizada por Poderes quanto o consolidado houve o cumprimento dos limites fixados pela LRF, exceto pelo percentual gasto pelo MPE, que ultrapassou o limite máximo em 0,11%. Em que pese o ocorrido, não se constituiu irregularidade devido ao entendimento dado pelo Parecer Prévio n. 56/2002-TCER, que exclui o IRRF da despesa com pessoal e da RCL.

305. Considerando o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER (excluindo o IRRF), verifica-se que no exercício em tela, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público do Estado e o Tribunal de Contas do Estado cumpriram os limites permitidos para a DTP fixados pela LRF.

306. Quando comparamos a Despesa Total com Pessoal dos exercícios de 2014 e 2015 temos o seguinte:



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

Tabela 45 - Despesas com Pessoal dos Poderes e Órgãos - 2014 e 2015 – Conf. Parecer n. 56/2002-TCER

Órgão e/ou Poderes	DESPESA COM PESSOAL - CONFORME PARECER PRÉVIO N.º 056/2002-TCER (IRRF)				
	2014 3º Quadrimestre	2015 1º Quadrimestre	2015 2º Quadrimestre	2015 3º Quadrimestre	Δ 2015/2014
Poder Executivo	R\$ 2.262.549.150,70	R\$ 2.279.238.638,45	R\$ 2.377.306.978,65	R\$ 2.415.738.682,06	6,77%
Poder Legislativo	R\$ 96.781.073,74	R\$ 97.069.524,42	R\$ 98.502.427,60	R\$ 100.942.045,02	4,30%
Tribunal de Contas	R\$ 45.535.915,04	R\$ 47.389.029,33	R\$ 49.307.231,43	R\$ 51.692.750,99	13,52%
Poder Judiciário	R\$ 272.973.450,61	R\$ 281.191.241,76	R\$ 288.370.730,85	R\$ 295.322.168,76	8,19%
Ministério Público	R\$ 96.528.042,98	R\$ 98.298.983,57	R\$ 102.437.376,87	R\$ 106.161.824,45	9,98%
Total	R\$ 2.774.367.633,07	R\$ 2.803.187.417,53	R\$ 2.915.924.745,40	R\$ 2.969.857.471,28	7,05%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 168.

307. Segundo evidenciado acima, a Despesa Total com Pessoal do Estado de Rondônia, nos moldes do Parecer Prévio n. 56/2002-TCER no exercício de 2014 foi no montante de R\$ 2.774.367.633,07 e em 2015 foi de R\$ 2.969.857.471,28, registrando aumento de 7,05%. Esse incremento corresponde em valores nominais a R\$ 195.489.838,21.

308. Comparando a DTP dos Poderes e Órgãos sem a dedução do IRRF, de acordo com a metodologia do Poder Executivo tem-se:

Tabela 46 - Despesas com Pessoal dos Poderes e Órgãos – 2014 e 2015 – Sem dedução do IRPF

Órgão e/ou Poderes	DESPESA COM PESSOAL - SEM DEDUÇÃO DO IRPF				
	2014 3º Quadrimestre	2015 1º Quadrimestre	2015 2º Quadrimestre	2015 3º Quadrimestre	Δ 2015/2014
Poder Executivo	R\$ 2.406.930.344,87	R\$ 2.468.815.735,85	R\$ 2.521.434.673,26	R\$ 2.585.909.600,52	7,44%
Assembleia Legislativa	R\$ 104.676.873,87	R\$ 105.230.888,24	R\$ 107.454.277,66	R\$ 110.597.657,78	5,66%
Tribunal de Contas	R\$ 52.475.909,49	R\$ 54.510.946,34	R\$ 56.934.211,65	R\$ 59.825.342,30	14,01%
Poder Judiciário	R\$ 307.659.352,65	R\$ 317.088.894,29	R\$ 325.460.223,43	R\$ 333.865.084,16	8,52%
Ministério Público	R\$ 110.223.164,48	R\$ 112.961.456,07	R\$ 117.818.323,58	R\$ 122.686.338,06	11,31%
Total	R\$ 2.981.965.645,36	R\$ 3.058.607.920,79	R\$ 3.129.101.709,58	R\$ 3.212.884.022,82	7,74%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 169.

309. Conforme demonstrado acima, a despesa com pessoal do Estado, sem dedução do IRRF, cresceu em 2015, 7,74% em relação ao exercício de 2014, o que equivale a aumento nominal de R\$ 230.918.377,46.

7.4 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM RELAÇÃO À RCL

310. A LRF destacou o controle da dívida pública e do nível de endividamento das unidades federativas e delegou ao Senado Federal o controle dos limites de endividamento.

311. A composição da Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado pode ser assim demonstrada:

Tabela 47 - Dívida Consolidada Líquida 2014/2015



Proc.: 01571/16

Fls.: _____

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

Especificação	Saldo 3º QUAD 2014	Saldo 3º QUAD 2015	Δ 2015/2014
Dívida Consolidada - DC (I) = (II) + (III) + (VI)	3.982.742.969,97	4.220.948.216,13	5,98%
Dívida Mobiliária (II)	0,00	0,00	
Dívida Contratual (III) = (IV) + (V)	2.624.918.985,34	2.926.476.060,22	11,49%
Dívida Interna (IV)	2.622.415.907,39	2.917.881.437,37	11,27%
Dívida Externa (V)	2.503.077,95	8.594.622,85	
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) – Vencidos e Não Pagos (VI)	1.357.823.984,63	1.294.472.155,91	-4,67%
Deduções (VII) = (VIII) - (IX)	571.044.791,51	498.059.052,63	-12,78%
Disponibilidade de Caixa Bruta (VIII)	805.493.324,24	736.042.573,60	-8,62%
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios) (IX)	234.448.532,73	237.983.520,97	1,51%
Dívida Consolidada Líquida - DCL (III) = (I) - (VII)	3.411.698.178,46	3.722.889.163,50	9,12%
Receita Corrente Líquida	5.501.365.291,11	5.825.194.566,13	5,89%
% da DC sobre a RCL	72,40%	72,46%	0,09%
% da DCL sobre a RCL	62,02%	63,91%	3,06%
Limite Definido Por Resolução N° 40/01 Do Senado Federal (200%)	11.002.730.582,22	11.650.389.132,26	5,89%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 171.

312. A Dívida Consolidada Bruta do Estado, no montante de R\$ 4.220.948.216,13, majorou 5,98% em relação a apresentada no mesmo período do ano anterior, cuja soma era de R\$ 3.982.742.969,97.

313. Compõem a Dívida Consolidada (DC) a Dívida Contratual (R\$ 2.926.476.060,22) e os Precatórios (R\$ 1.294.472.155,91), correspondendo, respectivamente a 69,33% e 30,67% da DC.

314. Já o saldo da Dívida Fiscal Líquida, que ao final de 2015 foi de R\$ 3.722.889.163,50, quando comparado com a Dívida Fiscal Líquida existente em 31.12.2014 (R\$ 3.411.698.178,46) representa crescimento de 9,12%.

315. Ainda com relação à Dívida Consolidada, a Unidade de Controle Externo bem destacou que um dos principais componentes da Dívida Contratual do Estado é a dívida do BERON à União, que em 31 de dezembro de 2015 já alcançava o valor de R\$ 2.071.434.848,82, o equivalente a 71% do total da dívida interna do Estado.

316. Ocorre que o pagamento das parcelas desta dívida em 2015 encontrava-se suspenso em razão de deferimento¹³, em caráter liminar, na Ação Cautelar n. 3.637-RO interposta pelo Estado de Rondônia com vistas à suspensão das retenções feitas no repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) ao Estado de Rondônia, em virtude de débito discutido na ACO n. 1.119.

317. A Unidade Técnica, após ponderar sobre a possibilidade de agravamento da dívida interna do Estado, pois mesmo estando suspenso o pagamento da dívida do BERON a incidência de correção monetária, juros e encargos continua a onerando, sugere que se teça recomendação ao Poder Executivo para que, com base nas reais informações que dispõe, faça

¹³ Em 25 de junho de 2014 pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16

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

www.tce.ro.gov.br



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

uma avaliação sobre a necessidade de continuar a suspensão do pagamento da dívida do BERON, sem comprometer futuras gestões.

318. Em consulta¹⁴ ao *site* do STF constata-se que em 02/08/2018 a citada ação cautelar foi julgada improcedente¹⁵, e revogadas as tutelas provisórias previamente concedidas. O Estado opôs embargos de declaração, que em 13/09/2018 foram parcialmente acolhidos¹⁶, determinando-se o parcelamento judicial em 24 parcelas do valor devido à União com referência ao período de julho de 2016 e julho de 2018, no qual vigorou medida liminar daquela ação. Em 14/11/2018 a União interpôs agravo regimental aos embargos, estando pendente de julgamento.

319. Assim, deve o Controle Externo desta Corte acompanhar, por ocasião da análise da prestação de contas do Governador relativa ao exercício de 2019, os aspectos da dívida contratual do Estado relacionados ao BERON.

7.5 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO

320. A contratação de operações de crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes subordina-se às normas da Lei Complementar Federal n. 101/2000 e à Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

321. Até o 3º quadrimestre do exercício de 2015 o Governo do Estado assim realizou operações de crédito:

Tabela 48 - Operações de Crédito

Operação de Crédito		Valor Realizado	
Sujeitas ao Limite de Contratação/Contratual Interna		32.855.036,76	
Apuração dos Limites			
Especificação		Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida - RCL[1]		R\$ 5.825.194.566,13	100,00%
Total considerado para fins da Apuração do Cumprimento do Limite		R\$ 932.031.130,58	16,00%
Total considerado para Contratação de Novas Operações de Crédito		R\$ 32.855.036,76	0,56%

Fonte: Relatório Técnico ID 389060, p. 176.

322. As operações de crédito do exercício atingiram o valor de R\$ 32.855.036,76, representando 0,56% da RCL, portanto abaixo do limite máximo de 16% estabelecido pelo Senado Federal.

323. Com relação às Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), previstas no art. 10 da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal, o Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre informa saldo inexistente, demonstrando que não ocorreram operações.

¹⁴ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580868>. Acesso em: 25 jun. 2019.

¹⁵ Decisão Monocrática publicada no DJE n. 159, divulgado em 06/08/2018. Relator Ministro Edson Fachin, sucessor do Ministro Ricardo Lewandowski na relatoria do feito.

¹⁶ Decisão Monocrática publicada no DJE n. 195, divulgado em 17/09/2018. Relator Ministro Edson Fachin.



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

7.6 - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

324. Segundo Anexo III do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre, não há registro de concessões de garantias durante o exercício de 2015, constatando-se, destarte, o cumprimento do limite de 22% da RCL estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, por determinação do art. 40 da LRF.

8 – PRECATÓRIOS

325. Trata o tópico acerca dos repasses pelo Poder Executivo Estadual ao Tribunal de Justiça para pagamento de precatórios.

326. A Emenda Constitucional n. 62, de 9 de dezembro de 2009 deu nova redação ao art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

[...]

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

1. de, no mínimo, 1,5% (um vírgula cinco por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

327. O Executivo Estadual, em cumprimento ao dispositivo constitucional acima citado, por meio do Decreto n. 15.301/2010, optou pelo pagamento dos precatórios vencidos,



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

330. Analisada a defesa encartada aos autos verificou-se que faltou incluir dois repasses efetivados em 2015, quais sejam: de R\$ 7.195.825,68 (documento 2015OB6027) e de R\$ 1.199.632,89 (documento 2015OB6028), ambos de 29/12/2015.

331. Adicionando-se os R\$ 8.395.458,57 aos R\$ 70.354.309,76, os repasses efetivados em 2015 totalizaram R\$ 78.749.768,33, conforme demonstrado na planilha a seguir:

Repasse da SEFIN ao Tribunal de Justiça para pagamentos de Precatórios - 2015 SEFIN - TJ			
Ordem Bancária	Data	Finalidade	Valor
2015OB0003	07/jan	nov/14	6.716.126,13
2015OB00367	30/jan	dez/14	6.988.240,35
Quadro 01 – Recursos Financeiros Transferidos em 2015 referentes a competência de 2015			
2015OB00744	26/fev	jan/15	6.840.880,44
2015OB01141	30/mar	fev/15	6.873.275,94
2015OB01584	30/abr	mar/15	6.914.078,24
2015OB02058	29/abr	abr/15	6.989.377,93
2015OB02507	29/jun	mai/15	6.996.344,47
2015OB03052	29/jul	jun/15	7.085.296,85
2015OB03465	26/ago	jul/15	7.108.604,82
2015OB04162	05/out	ago/15	7.188.513,61
2015OB04697	03/nov	set/15	7.179.291,97
2015OB05222	30/nov	out/15	7.178.645,49
2015OB06027	29/dez	dez/15	7.195.825,68
2015OB06028	29/dez	1ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
Total2015			78.749.768,33



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

Quadro 02 – Recursos Financeiros Transferidos em 2016 referentes a competência de 2015			
2016OB00425	29/jan	2ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
2016OB00966	29/fav	3ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
2016OB01458	30/mar	4ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
2016OB02088	29/abr	5ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
2016OB02606	30/ma	6ª Parcela de 6 ref Nov/2015	1.199.632,89
Total 2016			5.998.164,45
Total 2015+2016			84.747.932,78

Fonte: Relatório Técnico ID 538571 – Análise de contrarrazões, p. 67.

332. Com a inclusão dos repasses efetivados por meio das ordens bancárias ns. 2015OB6027 e 2015OB6028 evidenciadas nas duas últimas linhas da planilha relativa aos valores pagos em 2015, tem-se o seguinte:

Valores devidos em 2015	R\$ 84.747.932,78
Valores efetivados em 2015	R\$ 78.749.768,33
Diferença de valores de 2015 repassado em 2016	R\$ 5.998.164,45

Fonte: Relatório Técnico ID 538571 – Análise de contrarrazões, p. 68.

333. Como se observa, comprovou-se que o Governo do Estado repassou no período de janeiro a maio de 2016, os valores que deveriam ter sido repassados em 2015.

334. A defesa informou que o repasse devido em novembro de 2015 foi parcelado em 6 (seis) vezes, sendo as parcelas de 2 a 6, no total de R\$ 5.998.164,45, efetivadas no exercício de 2016.

335. O posicionamento da Unidade Técnica foi o de que nada obstante o valor relativo ao mês de novembro/2015 tenha sido pago parcelado, nada foi informado sobre a legalidade desses parcelamentos. Assim, pugnou pela manutenção da irregularidade, ainda que atenuada.

336. O *Parquet* de Contas assentiu com o entendimento técnico.

337. Vejamos.

338. A princípio, é imperioso verificar que quando da apreciação das contas do Governador relativas ao exercício anterior (2014) o Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, realizou minudente pesquisa no SIAFEM, com o intento de verificar os valores depositados pelo Executivo Estadual a título de precatórios no decorrer do período de 2011 a 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.



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

Quadro 01 - Depósitos Realizados no Septênio de 2011 a 2017

Competência	Depósito por Exercício						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2010		12.000.000,00	6.000.000,00				
2011	63.226.961,51						
2012		69.654.895,96					
2013			31.376.554,12	41.075.724,31	3.102.734,20		
2014				63.118.467,69	13.704.366,48		
2015					78.749.768,33	5.998.164,45	
2016						88.578.883,18	
2017							99.455.077,26
Total	63.226.961,51	81.654.895,96	37.376.554,12	104.194.192,00	95.556.869,01	94.577.047,63	99.455.077,26

Fonte: Acórdão APL-TC 165/19, proferido nos autos de n. 1964/2015-TCER, relativos às contas do Governador, exercício de 2014. (grifo nosso)

339. Como visto, no exercício de 2015 o Estado para saldar obrigações concernentes aos precatórios depositou o montante de R\$ 95.556.869,01, sendo R\$ 3.102.734,20 correspondente a competência de 2013, R\$ 13.704.366,48 relativo a competência de 2014 e R\$ 78.749.768,33 referente a 2015, quando deveria ter depositado para a competência de 2015 a importância de R\$ 84.747.932,78.

340. Contudo, conforme mencionado alhures, o valor relativo ao mês de novembro/2015 foi parcelado em 6 (seis) vezes, sendo a primeira parcela depositada em dezembro de 2015 e as demais foram efetivamente depositadas de janeiro a maio de 2016.

341. Ademais, assim como ocorreu no exercício de 2014, também em 2015 o Executivo Estadual empreendeu esforços ao depositar valores superiores ao percentual de 1,5% das RCL's, fixado no art. 2º do Decreto Estadual n. 15.301/2010, conforme tabela a seguir.

Tabela 50 – Depósitos Devidos x Realizados nos Exercícios de 2011 a 2017

Exercício	Somatório das RCLs do período	Depósito Devido (1/12 de 1,5% das RCLs) (a)	Depósito Realizado no Exercício (b)	% Depositado por Exercício	Diferença (c) = (b - a)	Acumulado (d)
2011	47.272.519.533,49	59.090.649,42	63.226.961,51	1,60	4.136.312,09	4.136.312,09
2012	55.685.296.128,87	69.606.620,16	69.654.895,96*	1,50	48.275,80	4.184.587,89
2013	57.244.613.737,14	71.555.767,17	31.376.554,12**	0,66	(40.179.213,05)	(35.994.625,16)
2014	61.329.443.078,67	76.661.803,85	104.194.192,00	2,04	27.532.388,15	(8.462.237,01)
2015	67.798.346.215,95	84.747.932,77	95.556.869,01	1,69	10.808.936,24	2.346.699,23
2016	70.863.106.530,31	88.578.883,16	94.577.047,63	1,60	5.998.164,47	8.344.863,70
2017	79.564.061.812,74	99.455.077,27	99.455.077,26	1,50	(0,01)	8.344.863,69

* Excluído o valor de R\$12.000.000,00 referente a depósitos pertinentes a competência de 2010.

** Excluído o valor de R\$ 6.000.000,00 referente a depósitos pertinentes a competência de 2010.

Fonte: Acórdão APL-TC 165/19, proferido nos autos de n. 1964/2015-TCER, relativos às contas do Governador, exercício de 2014. (grifo nosso)



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

342. Destarte, considero que as diferenças depositadas a maior anualmente, decorrentes dos valores pagos pelo Governo do Estado ao depositar em percentual maior que o fixado, têm o condão de eliminar o efeito negativo do valor parcelado e pago no exercício seguinte, o que **mitiga o Achado n. 20**.

9 – RELATÓRIO E CERTIFICADO DE AUDITORIA

343. A Controladoria Geral do Estado (CGE), por seu Controlador Geral, Senhor Leonor Schrammel, elaborou e fez juntada às Contas Governamentais, do Relatório e Certificado de Auditoria (documento ID 285026), sobre a Prestação de Contas, exercício de 2015, do Governador do Estado de Rondônia, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Confúcio Aires Moura, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

344. Por conseguinte, apresenta-se a seguir, inteiro teor do corpo daquele Certificado¹⁷, atestado pela Contadora Grinaura Carvalho de Oliveira, CRC 671/RO, designada pela Portaria n. 127/GAB/CGE, de 14/12/2015, *verbis*:

CERTIFICADO DE AUDITORIA

O exame a que procedemos foi efetuado em consonância com as Normas Técnicas de Auditoria aplicadas ao Setor Público, e de acordo com os procedimentos aceitáveis pelo Controle Interno, os quais exigem que a análise seja executada com o objetivo de obter um grau de segurança aceitável quanto à conformidade normativa dos atos praticados, no que diz respeito à regularidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da atuação e avaliação da gestão patrimonial, orçamentária, financeira e contábil.

A análise foi realizada com base nos documentos que deram origem a Prestação de Contas, exercício de 2015, bem como, nos documentos constantes no escopo do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do Governo do Estado de Rondônia. Foram analisados ainda os registros das atividades desenvolvidas no decorrer do período 01.01.2015 a 31.12.2015 de responsabilidade do Senhor Governador do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura.

A despesa com pessoal apresentou um percentual de 56,05%, atendendo às prerrogativas da Lei Federal n. 101/2000. Os recursos para pagamento desses encargos são oriundos da Receita dos Impostos, conforme demonstrado no Relatório de Controle Interno e demais demonstrativos e anexos do Balanço Geral, exercício de 2015, página 78/79.

O exame abrangeu também a verificação das informações financeiras, orçamentárias e patrimonial, constante do Relatório, examinou-se, também, os documentos e anexos que acompanharam a prestação de contas, com a finalidade de se obter de forma relevante como se deu a utilização dos recursos disponibilizados no período.

Constatamos um superávit de arrecadação das Receitas Orçamentárias, conforme quadro às fls. 58, em percentual de 40,27% (quarenta vírgula vinte e sete por cento), demonstrando assim, o acompanhamento das ações do Governo na gestão pública.

¹⁷ P. 98/99 do documento ID 285026, datado de 14 de abril de 2016.



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

De acordo com os documentos apresentados, na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do período em análise; houve determinação precisa sobre as contas apresentadas no Balanço Geral do Estado, quanto aos valores em evidência.

Este Controle Interno esteve constantemente tentando haver as peças que formam o Balanço Geral do Estado, no entanto, recebemos o Balanço com certo atraso, fato este que dificultou uma análise com precisão sobre os atos apresentados nas contas do Estado, comprometendo a eficiência da análise dos fatos contábeis, nos termos da legislação do Controle Interno.

Vale ressaltar que foi cumprida com rigor a aplicação dos recursos determinados pela Constituição Federal, para a Educação, com um índice de 25,63%, conforme demonstrado no Relatório página 67, para a saúde, um índice de 13,73%, página 71.

Assim, fundamentado no Relatório de Auditoria sobre as contas em evidência, e em consequência dos exames levados a efeito, em vista da definição nos documentos e demais anexos, bem como o Balanço Geral do Estado de Rondônia, no exercício de 2015, de acordo com os fatos apresentados, atendendo às determinações contidas na Subseção II artigo 18, da Lei Complementar n. 154/ 27 de julho de 1996, concluímos pelo Certificado **Regular das Contas**, apresentadas através do Sistema Contábil. (grifo original)

345. De igual modo, também foi encaminhado e juntado aos autos o Relatório Técnico¹⁸ que precede à emissão do Certificado de Auditoria Contábil antes mencionado, do qual se transcreve a conclusão, para incorporar à instrução da Prestação de Contas, sendo relevante, pois reflete a visão do órgão responsável pela avaliação do controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da administração estadual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade e regularidade da execução da receita e da despesa.

CONCLUSÃO

A Controladoria Geral do Estado elaborou o presente relatório visando cumprir uma das suas tarefas precípuas que é o relato das contas do governo, no qual buscamos verificar o cumprimento das metas estabelecidas para as ações governamentais.

Considerando os resultados orçamentários e financeiros, obtidos em face dos exames realizados referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, observamos que obedeceram aos preceitos e dispositivos legais vigentes, em especial a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de março de 2000, publicamente conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal.

É importante salientar que o Governo do Estado de Rondônia cumpriu todos os índices constitucionais, aplicando em saúde pública o percentual de 13,73%; em educação o percentual de 25,63%; ambos os investimentos acima dos percentuais mínimos estabelecidos na legislação pertinente.

No que diz respeito aos gastos com Pessoal e Encargos, o Poder Executivo encontra-se em situação confortável em relação aos outros poderes, uma vez que

¹⁸ Realizado pela Comissão de Análise da Prestação de Contas (Portaria n. 127/GAB/CGE de 14/12/2015), p. 05/96.
Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16



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

só utilizou 44,39% do percentual disponível de 49% sobre a Receita Corrente Líquida.

Por fim, esperamos que o presente Relatório seja transformado em um instrumento de efetiva contribuição para o fortalecimento da transparência na gestão dos recursos públicos.

346. A Unidade de Controle Externo bem destacou do relatado no Certificado de Auditoria que o Controle Interno tentou haver as peças que compõem o Balanço Geral do Estado, contudo as recebeu com atraso, dificultando a análise dos fatos contábeis. Portanto, faz-se necessário recomendar à Secretária de Estado de Finanças em conjunto com a Superintendência de Contabilidade do Estado de Rondônia que disponibilize à CGE em lapso temporal razoável as peças que formam o Balanço Geral do Estado com o objetivo de exarar opinião, assim como estabelecer através de ato normativo os prazos razoáveis para encaminhamento das peças à CGE com objetivo de cumprir o propósito.

347. O Corpo Instrutivo, após ponderar acerca da estruturação do controle interno do Estado, sugeriu que se teça recomendações ao Executivo Estadual, as quais acolho, quais sejam:

- a) por analogia ao art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, implemente, mantenha, monitore e revise os controles internos da gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público; e
- b) a criação da Auditoria Interna para a execução de atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

10 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

348. Em cumprimento ao comando constitucional, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia aprecia as Contas do Governador do Estado relativas ao exercício de 2015, primeiro ano do segundo mandato do Excelentíssimo Governador Confúcio Aires Moura.

349. Os resultados apresentados oferecem subsídio para formação de uma visão da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, bem como do cumprimento das vinculações constitucionais com educação e saúde e dos parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que aliados aos opinativos emitidos pela Controladoria Geral do Estado, pela Unidade Técnica Especializada desta Corte pelo Ministério Público de Contas, objetivam a emissão do parecer prévio para auxiliar o julgamento a cargo da Assembleia Legislativa do Estado.

350. O orçamento fiscal do Estado para o exercício de 2015, aprovado pela Lei n. 3.497/2014 estimou a receita e fixou a despesa no montante de R\$ 7,3 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões supridos com recursos do Tesouro e R\$ 1,4 bilhões com recurso da seguridade social.



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

351. Objetivando avaliar o cumprimento dos programas estabelecidos no PPA, a Unidade Técnica auditou oito dos sessenta e nove programas de governo postos em execução no exercício de 2015, todos eles finalísticos ou temáticos, abrangendo as áreas de educação, saúde, segurança pública e de infraestrutura, e concluiu que dois deles: 1129 (Desenvolvimento social e infraestrutura) e 2050 (Gestão do PAC) obtiveram desempenho abaixo do previsto.

352. Embora estes programas dependam das transferências ou liberação de recursos, o que pode impactar negativamente no sucesso da política pública, um bom planejamento pode superar os entraves burocráticos, cabendo, assim, recomendação ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), que contemple na elaboração do PPA 2020-2023 informações de desempenhos dos programas auditados, com vista ao aprimoramento dos indicadores.

353. Ao final do exercício de 2015, o Governo do Estado de Rondônia alcançou, após os reajustes nos ativos e passivos financeiros (análise dinâmica da contabilidade), superávit financeiro individualizado de R\$ 42.439.597,07.

354. Quanto ao cumprimento dos limites constitucionais e legais, restou evidenciada a aplicação em MDE de 25,51%; destinação ao pagamento dos Profissionais do Magistério correspondente a 69,35% do FUNDEB; aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde equivalente a 13,90% da receita de impostos e transferências.

355. O limite das despesas com pessoal também foi cumprido.

356. De maneira sintética, esse é o quadro da execução orçamentária e patrimonial do Governo do Estado de Rondônia, ano de 2015, que recebeu da Controladoria Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, parecer pela regularidade das contas.

357. Finalmente, utilizando como um dos critérios para a análise da atuação governamental a avaliação da gestão fiscal, segue a versão simplificada da avaliação qualitativa:

Quadro 2 – Avaliação Gestão Fiscal do Governo do Estado de Rondônia – 2015

Indicadores das Finanças Públicas do Governo do Estado de Rondônia	Valores
Receita Total	R\$ 6.409.406.036,36
Despesa Total	R\$ 6.222.163.691,25
Déficit/Superávit Orçamentário	R\$ 187.242.345,11
Receita Tributária	R\$ 3.701.070.043,32
Receita Corrente Líquida – RCL	R\$ 5.825.194.566,13
Despesa com Pessoal	R\$ 2.585.909.660,52
Saldo Total da Dívida	R\$ 4.220.948.216,13
Dívida Consolidada Líquida	R\$ 3.722.889.163,50
Despesa c/ Pessoal/Receita Corrente Líquida – DP/RCL	44,39%
Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida	63,91%

Fonte: Relatórios das Contas do Governador – 2015.



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

358. Ao concluir o voto destaque que as manifestações do Órgão de Controle Externo da Corte e do *Parquet* de Contas foram pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas das presentes contas.

359. Assim exposto, e acolhendo os judiciosos pareceres técnico e ministerial, submeto à judiciosa deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I – Emitir parecer prévio **favorável à aprovação com ressalvas**, das Contas do Governo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, **Confúcio Aires Moura**, CPF n. 037.338.311-87, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das impropriedades abaixo elencadas:

g) Inobservância ao Princípio da Eficiência, insculpido no art. 37, *caput* c/c o art. 74, I e II da Constituição Federal, em razão da baixa execução orçamentária dos programas 2050 e 1129;

h) Infringência ao art. 4, § 2º, V c/c o art. 5, II e art. 14 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, em virtude da ausência de transparência na gestão da renúncia de receitas pelo Governo do Estado de Rondônia;

i) Infringência à Resolução CFC n. 1.133/2008 e inobservância ao Princípio Publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, em razão da insuficiência de divulgação na Nota Explicativa n. 6 do Balanço Geral do Estado, uma vez que informações não foram suficientes para compreensão de aspectos relevantes da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária e compreensão da situação financeira e atuarial do RPPS;

j) Infringência aos arts. 52, 54 e 55, § 2º da LRF e incisos III e IV, do art. 4º da Instrução Normativa n. 13/TCER-2004, em razão da remessa intempestiva dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 1º e 6º bimestres e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2015;

k) Infringência ao art. 2º da LDO c/c o art. 9º da LRF, em razão de não ter executado ações com vista ao alcance da meta do Resultado Primário explícito no Anexo de Metas Fiscais;

l) Divergência contábil no montante de R\$ 20.707.951,36 entre os valores demonstrados na Dívida Consolidada Líquida e do Resultado Nominal;

II – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia, Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, ou a quem vier substituí-lo, que:

f) Estabeleça parcerias com Institutos de Pesquisa Econômica e/ou Universidades para que adote um modelo próprio de estimativa do PIB, além da produção de estudos que subsidiem a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico social do Estado;

g) Por analogia ao art. 3º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, implemente, mantenha, monitore e revise os controles internos da gestão dos órgãos e entidades



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

do Poder Executivo Estadual, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público;

h) A criação da Auditoria Interna para a execução de atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização;

i) Se o Estado estiver utilizando a prática de contabilização de servidores aposentados da educação no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), retire do orçamento os gastos com inativos da contabilização da MDE;

j) Intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa;

III – Recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, Senhor **Pedro Antônio Afonso Pimentel**, ou a quem vier substituí-lo, que:

g) Divulgue o balanço atuarial do RPPS no Anexo de Metas Fiscais, com os valores presentes das projeções e as informações concernentes às premissas utilizadas;

h) Adote procedimentos com o objetivo de obter avaliação atuarial com informações tempestivas a fim de subsidiar a elaboração do PLDO;

i) Realize apresentação segregada das informações atuariais concernentes a cada fundo previdenciário, capitalizado e financeiro;

j) A observância da projeção atuarial, constante no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, na elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), considerando o impacto orçamentário do resultado previdenciário, inclusive destacando a reserva orçamentária para o superávit do Plano Financeiro;

k) Nos exercícios financeiros futuros, aprimore o sistema de planejamento, estabelecendo metas fiscais tecnicamente realistas e que, no decorrer do exercício, envidem esforços necessários para assegurar o cumprimento de tais metas. (Recomendação já exarada por meio da Decisão n. 365/2014–Pleno, proferida nos autos do processo n. 0977/2014-TCER relativo a Gestão Fiscal do exercício de 2014);

l) Contemple na elaboração do PPA 2020-2023 informações de desempenhos dos programas auditados, com vista ao aprimoramento dos indicadores;

IV - Recomendar ao atual Controlador-Geral do Estado de Rondônia, Senhor **Francisco Lopes Fernandes Netto**, ou a quem vier substituí-lo, que bimestralmente e quadrimestralmente (conforme o caso), examine e se pronuncie sobre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, principalmente, sobre a despesa com pessoal, aferindo a legalidade e a legitimidade de cada parcela deduzida do cômputo para apuração da despesa líquida com pessoal, para fins de aferição dos limites legais, assim como outros demais indicadores;



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

V - Recomendar ao atual gestor da Secretaria de Estado de Finanças, Senhor **Luis Fernando Pereira da Silva**, ou a quem vier substituí-lo, que em conjunto com a Superintendência de Contabilidade do Estado de Rondônia disponibilize à Controladoria Geral do Estado de Rondônia em lapso temporal razoável as peças que formam o Balanço Geral do Estado com o objetivo de exarar opinião, assim como estabelecer através de ato normativo os prazos razoáveis para encaminhamento das peças à CGE com objetivo de cumprir o propósito;

VI - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo para que adote as seguintes medidas:

c) A partir do exame das contas relativas ao exercício de 2020, promova a análise específica aferindo a prática de contabilização de servidores aposentados da educação no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em TODAS as contas de governo, tanto estadual quanto municipais;

d) Acompanhar, por ocasião da análise da prestação de contas do Governador relativa ao exercício de 2019, os aspectos da dívida contratual do Estado relacionados ao BERON;

VII – Dar ciência da Decisão:

c) Aos interessados e responsáveis, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no inciso IV do art. 22 c/c o inciso IV do art. 29, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

d) Via ofício ao Ministério Público de Contas, informando-o de que o inteiro teor do voto, decisão e parecer prévio está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br;

VIII – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno que, ocorrendo o trânsito em julgado, encaminhe os presentes autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário;

IX - Após a adoção das medidas cabíveis pela Secretaria de Processamento e Julgamento – Departamento do Pleno, arquivem-se os autos.

É como voto.

Em 5 de Agosto de 2019



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR