



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

<b>PROCESSO N.:</b>	01749/19
<b>JURISDICIONADO:</b>	Governo do Estado de Rondônia - GERO
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Acompanhamento de Gestão - Prestação de Contas
<b>INTERESSADOS:</b>	- Confúcio Aires Moura, CPF n. 037.338.311-87, Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018; - Daniel Pereira, CPF n. 204.093.112-00, Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018; - Marcos José Rocha dos Santos, CPF n. 001.231.857-42, Governador do Estado de Rondônia, a partir de 01.01.2019.
<b>ASSUNTO:</b>	Prestação de contas relativa ao exercício de 2018
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

### RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO COMPLEMENTAR

#### 1. INTRODUÇÃO

2. Trata-se de Relatório de Instrução Complementar sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado de Rondônia, concernente ao exercício financeiro findo em 31 de dezembro de 2018, consistem no Balanço Geral do Estado - BGE e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do poder executivo, acerca da execução dos orçamentos de que trata o §5º do art. 165, da Constituição Federal, consoante ao disposto no parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do TCE-RO (LC 154/96).

3. As contas em análise foram prestadas pelo Governador do Estado, o Excelentíssimo Senhor Marcos José Rocha dos Santos, por intermédio do Ofício nº 2627/2019/SEFIN-SUPER (ID nº 776083), em 17 de abril de 2019, e se referem ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2018, no qual exerceram a direção superior do Poder Executivo Estadual os senhores Confúcio Aires Moura e Daniel Pereira.

4. Em conformidade com as competências legal e regulamentar, estas contas foram analisadas por esta Unidade Técnica, a qual consolidou achados dos processos de fiscalização que subsidiaram as contas, avaliou distorções e irregularidades que indicariam riscos de comprometimento dos objetivos gerais de governança pública e a integridade das contas, sugerindo, nesse cenário, abertura de contraditório, nos seguintes termos (ID 969067):

Em observância a sua missão legal e regimental de planejar, organizar, executar, coordenar e supervisionar as atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal, a Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE planejou e executou fiscalizações para fornecer diagnóstico sistêmico sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública estadual no exercício de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

2018, com o objetivo de subsidiar a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas.

O presente relatório apresentou um panorama abrangente dos resultados destas fiscalizações e análises, com o propósito de constituir etapa técnica no processo democrático de responsabilização e de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Conselheiro Relator com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação da conduta do Governador do Estado no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias.

A opinião do Tribunal de Contas deve ser materializada por meio do Parecer Prévio, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Estadual, que em consonância com o disposto no art. 47 do Regimento Interno, será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas. Em consonância com o art. 47, §1º, do Regimento Interno, para a elaboração da proposta de encaminhamento (conclusão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado) devem ser consideradas as opiniões sobre:

I – Se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial;

II – Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual; e

III – Se o Chefe do Poder Executivo, no exercício da direção superior da administração, cumpriu adequadamente os encargos e responsabilidades previstos em lei e regulamentos.

Neste sentido, considerando que as manifestações técnicas, encartadas nos autos do processo 01288/19 e 02042/19, propõe a emissão de opinião adversa tanto sobre o Balanço Geral do Estado e quanto sobre a execução orçamentária, que em razão da materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamentais das irregularidades e distorções detectadas estão associadas à conduta do Governador do Estado no exercício das funções de políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

Destaca-se que, na presente prestação de contas de governo há o exercício da direção superior da administração estadual por três Governadores: Confúcio Aires Moura, de 01 de janeiro à 4 de abril de 2018; Daniel Pereira, 6 de abril à 31 de dezembro de 2018; e do Governador Marcos José Rocha dos Santos, que estava no exercício do cargo quando venceu o prazo para prestar contas, portanto, possuía a competência privativa (poder-dever) de prestar contas (art. 65, XIV, da Constituição Estadual), que compreende fornecer transparência dos resultados da administração pública na gestão dos recursos públicos e promover a responsabilização por atos irregulares.

Compete esclarecer que o que deve ser focalizado na apreciação das contas de governo, consoante ao conceito insculpido no art. 2º, XVII, da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, bem como o entendimento do ilustre ministro do STF Luís Roberto Barroso, manifestado em seu voto no RE 848826, não são os atos administrativos do Chefe do Poder Executivo considerados isoladamente, mas, sim, a conduta do administrador no exercício das funções políticas de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias.

Desta forma, com fundamento no art. 4º da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, tendo em vista que os achados de auditoria poderão resultar em provável opinião adversa e serem atribuídas ao exercício negligente na direção superior da administração, em especial por não instituir um sistema integrado de controle interno eficaz, baseado no gerenciamento de riscos integrado ao processo de gestão (art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa 58/2017/TCE-RO), propõe-se ao eminente relator deste processo a abertura do contraditório concedendo prazo de 30 (trinta dias), improrrogáveis, para a defesa, conforme disposto no art. 41, §1, inciso II, do Regimento Interno.

5. Após a manifestação preliminar da Unidade Técnica, o relator, por meio de despacho (ID 972043), abriu vistas dos autos ao Ministério Público de Contas - MPC, com o desiderato de colher opinativo ministerial, o qual apresentou manifestação, por intermédio do Parecer 0292-2020-GPGMPC (ID 978171), na qual pugnou para que:

I – sejam os autos remetidos à unidade técnica da Corte de Contas para que empreenda a individualização das condutas dos gestores que atuaram nas presentes contas de governo, evidenciando, fundamentadamente, se cada um deles, “no exercício da direção superior da administração, cumpriu adequadamente os encargos e responsabilidades previstos em lei e regulamentos” e indicando quais achados de auditoria são pertinentes aos respectivos períodos de atuação (artigo 47, §1º, III, RITCERO);

6. Dessa forma, acatando o posicionamento do MPC, o conselheiro relator determinou o retorno dos autos à Unidade Técnica, conforme Despacho ID 828545 para a complementação da instrução processual, no sentido de promover a individualização das condutas dos gestores que atuaram nas contas de governo, nos moldes solicitados pelo *Parquet* de Contas.

#### 1.1 Escopo do trabalho e critérios aplicados

7. O presente relatório complementar é destinado a apresentação **das condutas dos responsáveis pelas contas do Estado de Rondônia de 2018 em face dos achados de auditoria identificados nos trabalhos precedentes**, ou seja, os governadores que exerceram o cargo no exercício de 2018 e aquele que prestou contas, em razão de determinação do relator, e para **subsidiar o Parecer Prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas**, de acordo com seu mandato constitucional e legal, nos termos do art. 1º, inciso III e Parágrafo único, do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º, do art. 49, do seu Regimento Interno, o qual deve manifestar quanto à adequação dos resultados apresentados e a posição patrimonial, financeira e orçamentária demonstrada nos Balanços Gerais e no Relatório sobre a Execução dos Orçamentos.

8. Destacamos que a Resolução n. 278 de 27 de maio de 2019 foi aprovada no âmbito do Tribunal para estabelecer normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas, a qual entrou em vigor na data de sua publicação, de forma que, por se tratar de norma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

interna do Tribunal possui aplicabilidade nos procedimentos internos, portanto, este trabalho será conduzido a luz dessa normativa interna, a qual define as diretrizes para condução do processo de contas no âmbito da Corte.

9. Registramos que a referida resolução, embora tenha passado por alterações e aprimoramento, em nossa avaliação, os critérios atualizados não trazem qualquer prejuízo ao jurisdicionado, de forma que não fere o princípio da irretroatividade da lei.

10. Dessa forma, atendendo à determinação do conselheiro relator, em consonância ao exposto pelo *Parquet* de Contas, apresentamos os achados de auditoria, quais sejam, as situações encontradas pela equipe técnica no decorrer dos exames que objetivaram obter evidência sobre a adequada representação do Balanço Geral do Estado e da conformidade da Execução Orçamentária e Fiscal, com a devida fundamentação técnica e individualização das condutas dos governadores responsáveis.

11. A seguir, apresentamos os achados de auditoria contemplados na conclusão do relatório técnico (ID 969067) com a complementação requerida.

## 2. DOS ACHADOS DA AUDITORIA

### 2.1 A1 – Inconsistência na base de dados da Dívida Ativa

#### Situação encontrada

12. Com a finalidade de avaliar se o Estado é titular dos direitos classificados na conta Créditos a curto e longo prazo, sua exatidão, valorização e alocação na data do balanço foram realizados testes de controle e substantivos no saldo da conta. A tabela a seguir representa a composição do saldo de direitos a receber do Estado no exercício de 2018 e 2017, destacando-se os direitos decorrentes da inscrição em Dívida Ativa Tributária que representa 59,25% dos Créditos de Curto Prazo reconhecidos no Ativo Circulante e 95,74% dos Créditos de Longo Prazo classificados no Não Circulante no exercício de 2018.

*Tabela - Composição sintética da conta créditos a curto e longo prazo*

BGE 2018	31.12.2017	31.12.2018	Análise Horizontal %	Análise Vertical%
1. ATIVO	R\$ 19.909.387.032,12	R\$ 17.648.918.269,94	11,35%	
1.1. ATIVO CIRCULANTE	R\$ 4.084.477.816,86	R\$ 4.441.294.265,51	8,74%	
1.1.2. CRÉDITOS A CURTO PRAZO	R\$ 78.355.064,79	R\$ 87.875.286,72	12,15%	
1.1.2.5. Dívida ativa tributária CP	R\$ 27.625.381,35	R\$ 52.069.240,15	88,48%	59,25%
1.2. ATIVO NÃO CIRCULANTE	R\$ 15.824.909.215,26	R\$ 13.207.624.004,43	-16,54%	
1.2.1.1 CRÉDITOS LONGO PRAZO	R\$ 7.692.947.618,49	R\$ 4.581.056.239,82	-40,45%	95,74%
1.2.1.1.1.04. Dívida ativa tributária LP	R\$ 7.527.316.043,51	R\$ 8.091.699.762,22	7,50%	
(-) Ajuste de Perda de Dívida Ativa Tributária	R\$ 0,00	R\$ 3.705.787.663,91		

Fonte: BGE 2018

13. A estratégia de auditoria, do ponto de vista patrimonial, e considerando a relevância da conta, selecionou como componente significativo (CS) a Unidade Gestora: 140001 – Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN que representa 95,82% dos valores reconhecidos nas contas Créditos a Curto Prazo e Créditos a Longo Prazo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

14. O resultado da avaliação identificou, por meio do relatório de Estoque Analítico da Dívida Ativa Tributária (Evidência 04 ID 921402), créditos inscritos na carteira de títulos da Dívida Ativa do Estado sem os requisitos necessários para confirmação do direito, tais como, a existência de 374 registros sem CPF e/ou CNPJ, sem nome do contribuinte e inconsistências nos valores. As inconsistências identificadas nesses títulos (dados inconsistentes) representam um montante de R\$ 55.935.531,58, representando aproximadamente 1,2% do total de créditos a receber.

15. Destaca-se que a situação encontrada é bem diferente da realidade encontrada no exercício de 2016 sobre o controle dos créditos a receber do Estado, especialmente, os provenientes da inscrição em dívida ativa. A realidade encontrada na auditoria do BGE 2016 (Processo nº 01147/2018) apontou graves deficiências no processo de definição de rotinas para controle e contabilização dos créditos. Nesta identificamos que a SUPER regulamentou por meio Roteiro Contábil nº 005/SUPER/SEFIN/2017 e Resolução nº 20/2018/SEFIN-ASTEC, normas com a finalidade de orientar as Unidades Gestoras do Estado na contabilização e controle dos créditos inscritos em dívida ativa.

16. Embora essas normas representem um avanço no processo de controle e mensuração da conta, por si só, não são suficientes para a reduzir os riscos relacionados à evidenciação desses créditos. Essas rotinas devem ser implementadas e constantemente monitoradas. As inconsistências encontradas na documentação de suporte dos créditos revelam a fragilidade no processo de monitoramento da regulamentação.

### ***Objetos nos quais o achado foi constatado***

17. Balanço Patrimonial (Ativo Circulante – Créditos a Curto Prazo 1125000000 – Dívida Ativa Tributária Curto Prazo e Ativo Não Circulante – Realizável a Longo Prazo - 121110400 – Dívida Ativa Tributária Longo Prazo).

### ***Critérios de auditoria***

18. Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89; - Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 620/2011; - CTN art. 139 e seguintes; - MCASP 7ª Edição; - NBC TSP Estrutura Conceitual.

### ***Evidências***

19. Evidência 04. Estoque Analítico da Dívida Ativa Tributária (ID 921402); e Evidência 05. Ofício nº 6214/2019/SEFIN-SUPER (ID 921403).

### ***Possíveis causas***

20. A causa provável dessa ocorrência é a fragilidade do sistema de controle interno, cuja implementação e adequada operacionalização é obrigação dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

### ***Possíveis efeitos***

21. Superavaliação dos direitos a receber decorrente da inscrição em dívida ativa demonstrado no ativo da entidade (efeito real); - distorção dos resultados patrimoniais (efeito real); e distorções de indicadores de desempenho financeiro e patrimonial (efeito real).



**Conclusão**

22. Não foi possível obtermos evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar uma opinião sobre a titularidade do direito, sua exatidão, valorização e alocação do saldo das contas Créditos a curto e longo prazo evidenciadas no valor total de R\$ 4,6 bilhões, no Balanço Patrimonial do exercício encerrado em 31.12.2018, em função das deficiências identificadas na documentação de suporte dos créditos.

**Responsáveis**

23. Os responsáveis pela estruturação do Sistema de Controle Interno que deveria prevenir essa ocorrência são:

- a) Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA – Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de implantar e manter a gestão de processos para adequada gestão e proteção dos ativos do Estado;
- b) Senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de implantar e manter a gestão de processos para adequada gestão e proteção dos ativos do Estado;
- c) Senhor MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - Governador do Estado de Rondônia no exercício de 2019, o qual é responsável pelo levantamento do Balanço Geral de 2018, bem como pela auditoria interna que assegurasse a fidedignidade das informações da prestação de contas, no cumprimento de sua competência constitucional de prestar as contas do Estado.

24. As condutas dos responsáveis foram omissivas perante a situação encontrada, sendo que a inércia e/ou insuficiência de ações contribuíram para que o Balanço Geral de 2018 não representasse adequadamente a posição patrimonial do Estado.

**2.2 A2 – Subavaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo, em pelo menos R\$ 45,1 milhões**

**Situação encontrada**

25. Com a finalidade de assegurar a integralidade do saldo da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo do Balanço Patrimonial, encerrado em 31.12.2018, os procedimentos de auditoria foram planejados e direcionados para redução do risco de subavaliação das obrigações com fornecedores. Foram executados procedimentos de revisão analítica, inspeção documental com objetivo de verificar se as despesas orçamentárias resultantes da contratação de terceiros foram integralmente reconhecidas no período, inclusive, sua inscrição em restos a pagar e circularização com os fornecedores.

26. O resultado da avaliação revelou uma distorção no saldo da conta de pelo menos R\$ 45,1 milhões, em função do cancelamento de empenhos e despesas sem prévio empenho cujos fatos geradores da obrigação foram realizados no exercício de 2018; e distorções entre a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

posição contábil e as respostas de circularização dos fornecedores conforme resumo das situações encontradas na tabela a seguir:

*Tabela - Subavaliação do saldo contábil de fornecedores e contas a pagar curto prazo*

UG	Situação Encontrada	Evidência Processo 1288/2019 - Apenso	Valor da Distorção
UG 130001 - SEPOG	Cancelamento de empenhos e/ou despesas sem prévio empenho cujo fatos geradores da obrigação foram realizados no exercício de 2018.	Evidência 06. Ofício 2313-2019-SEPOGPIDISE; Evidência 07. Of. 2910_2019_SEPOG_DIREX Esclarecimento	1.738.052,99
UG 210001 - SEJUS	Distorção no valor de R\$ 3.783.017,26 entre o saldo informado na conta Fornecedores e Contas a Pagar (R\$ 8.193.805,79) e o saldos informados pelos fornecedores (circularização) no valor R\$ 11.976.826,05.	Evidência 12. PT Saldo contábil x Resposta Circularização; Evidência 13. Resposta circularização Bandolin; Evidência 14. Resposta circularização Di Casa; Evidência 15. Resposta circularização Maria de Fátima; Evidência 16. Resposta circularização OI S.A; Evidência 17. Resposta circularização Sabor Evidência 18. Resposta circularização TB; Evidência 19. Resposta circularização TicketLog a Mais;	3.783.017,26
UG 170012 - FUNDO SESAU	Execução de despesa sem prévio empenho que somente foram empenhadas em 2019, por meio de reconhecimento de dívida e classificada na rubrica de despesas de exercícios anteriores	Evidência 20. SESAU CANC 01; Evidência 21. SESAU CANC 02; Evidência 22. SESAU CANC 03; Evidência 23. SESAU CANC 04; Evidência 24. SESAU CANC 05; Evidência 25. SESAU CANC 06; Evidência 26. SESAU CANC 07; Evidência 27. SESAU CANC 08; Evidência 28. SESAU CANC 09; Evidência 29. SESAU CANC 10; Evidência 30. SESAU CANC 11; Evidência 31. SESAU CANC 12; Evidência 32. SESAU CANC 13; Evidência 33. SESAU CANC 14; Evidência 34. SESAU CANC 15; Evidência 35. SESAU CANC 16; Evidência 36. SESAU CANC 17; Evidência 37. SESAU CANC 18; Evidência 38. SESAU CANC 19; Evidência 39. SESAU CANC 20;.	39.587.654,27
<b>Total</b>			<b>45.108.724,52</b>

Fonte: Processo 1288/2019-Apenso

27. Destaca-se ainda que em função do não atendimento das diligências realizadas na UG 110025\_140011 - DER/FITHA (Evidências 08 a 10) não foi possível obtermos evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar uma opinião sobre a integralidade do saldo da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo evidenciadas no valor total de R\$ 2,1 milhões, no Balanço Patrimonial do exercício encerrado em 31/12/2018.

28. Por fim, destacamos as graves irregularidades identificadas na execução das despesas pela Secretaria de Estado da Saúde (UG 170012), onde identificou-se a prática de atos de gestão ilegítimos, com o evidente propósito de ocultar a real situação das contas da SESAU, caracterizados pelo cancelamento irregular de empenhos relativos a contratos em execução, sem a consulta prévia ao gestor do contrato e sem comunicar o fornecedor, assim como atos omissos por autorizar despesas sem emissão prévia da Nota de Empenho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

### **Objetos nos quais o achado foi constatado**

29. Balanço Patrimonial (Passivo Circulante – Fornecedores e Contas a Pagar de Curto Prazo).

### **Crêterios de auditoria**

30. Lei nº 4.320/1964, artigos 35, 60, 85, 87 e 89; - Lei Complementar 101/2000, artigo 1º, §1º; - CTN art. 139 e seguintes; - MCASP 7ª Edição; - NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **Evidências**

31. Processo 1288/2019-Apenso

### **Possíveis causas**

32. A causa provável dessa ocorrência é a fragilidade do sistema de controle interno, cuja implementação e adequada operacionalização é obrigação dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

### **Possíveis efeitos**

33. Subavaliação do passivo circulante (efeito real); subavaliação das obrigações de restos a pagar (efeito real); e distorções de indicadores de desempenho financeiro e patrimonial (efeito real).

### **Conclusão**

34. Com base nos procedimentos aplicados no escopo selecionado para a análise, concluímos que as evidências são apropriadas e suficientes para fundamentar nossa opinião de que o saldo da conta “Fornecedores e Contas a Pagar a curto prazo” apresentadas no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2018, no valor de R\$ 92,5 milhões, encontra-se subavaliado, em pelo menos R\$ 45,1 milhões, em razão do cancelamento de empenhos e realização de despesas sem prévio empenho, cujo fatos geradores da obrigação foram realizados no exercício de 2018; e distorções entre a posição contábil e respostas de circularização dos fornecedores.

### **Responsáveis**

35. Os responsáveis pela estruturação do Sistema de Controle Interno que deveria prevenir essa ocorrência são:

- a) Senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de gerir e cumprir com as obrigações do Estado, no entanto, os cancelamentos de empenho e ocorrência de despesas sem prévio empenho assinalam o não funcionamento do Sistema de Controle Interno do Estado. Esta ocorrência também fere o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, II, da Lei Complementar 101/2000, em face da realização de despesas sem prévio empenho, que resultou na execução de despesas sem suficiente dotação orçamentária e consequente extrapolação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

do montante de recursos aprovados, no Orçamento do Estado para a fonte de financiamento 0110 – Recursos para Apoio das Ações e Serviços de Saúde, pelas Secretarias de Estado da Saúde (SESAU/Fundo Estadual da Saúde), Segurança Pública (SESDEC) e Justiça (SEJUS);

- b) Senhor MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - Governador do Estado de Rondônia no exercício de 2019, o qual é responsável pelo levantamento do Balanço Geral de 2018, bem como pela auditoria interna que assegurasse a fidedignidade das informações da prestação de contas, cuja adequação implicaria no reconhecimento desse passivo decorrente de cancelamento de empenhos e de execução de despesas sem o empenho na época correta em 2018.

36. As condutas dos responsáveis foram omissivas perante a situação encontrada, sendo que a inércia e/ou insuficiência de ações contribuíram para que o Balanço Geral de 2018 não representasse adequadamente a posição patrimonial do Estado.

### 2.3 A3 – Subavaliação da conta Provisões a Longo Prazo em, pelo menos R\$ 18,5 bilhões

#### Situação encontrada

37. A Norma Brasileira de Contabilidade aplicável ao setor público NBC TSP 15, que foi aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade em 18 de outubro de 2018, trata dos benefícios a empregados, e foi elaborada de acordo com a IPAS 39 – *Employee Benefits, editada pelo International Public Sector Accounting Standards Board da International Federation of Accountants* (IPSASB/Ifac), estabelece o reconhecimento e a divulgação dos benefícios a empregados, inclui os ocupantes de cargos, empregos ou funções públicas, e requer que a entidade reconheça o passivo, quando o empregado prestou o serviço em troca de benefícios a serem pagos no futuro.

38. Para a contabilização dos planos de benefício são necessárias premissas atuariais para mensurar a obrigação e a despesa do plano, bem como a possibilidade de ganhos e perdas atuariais. Dessa forma, a obrigação do Estado vai além das contribuições devidas em cada período, pois assume os demais riscos envolvidos em um plano de benefício definido, inclusive os decorrentes de sua capacidade de gestão. As obrigações são mensuradas ao seu valor presente, porque podem ser liquidadas muitos anos após a prestação dos serviços pelo servidor.

39. Segundo a NBC TSP 15 (item 59), a contabilização de planos de benefício definido pela entidade envolve os seguintes passos: (a) determinar o déficit ou o superávit. Isso envolve: (i) utilizar uma técnica atuarial, o método de crédito unitário projetado, para estimar de maneira confiável o custo final para a entidade do benefício obtido pelos empregados em troca dos serviços prestados nos períodos corrente e anteriores; (ii) descontar esse benefício para determinar o valor presente da obrigação de benefício definido e o custo do serviço corrente; e (iii) deduzir o valor justo de quaisquer ativos do plano do valor presente da obrigação de benefício definido; (b) determinar o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido como o valor do



déficit ou do superávit; (c) determinar os valores a serem reconhecidos no resultado: (i) custo do serviço corrente (ii) qualquer custo do serviço passado e ganho ou perda na liquidação; e (iii) juros líquidos sobre o valor líquido; (d) determinar as remensurações do valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido, a serem reconhecidas no patrimônio líquido, compreendendo: (i) ganhos e perdas atuariais; (ii) retorno sobre os ativos do plano, excluindo valores que constam nos juros líquidos sobre o valor líquido de passivo; e (iii) qualquer mudança no efeito do teto de ativo.

40. A norma ainda prevê (NBC TSP 15, item 60) que o Ente determine o valor líquido de passivo (ou de ativo) de benefício definido, de modo que os valores reconhecidos nas demonstrações contábeis não divirjam, significativamente, dos valores que seriam determinados na data a que se referem as demonstrações contábeis, devendo reconhecer o valor líquido de passivo no balanço patrimonial.

41. As premissas atuariais não devem ser imprudentes nem extremamente conservadoras, a NBC TSP 15 (item 82) determina ainda que as premissas financeiras devem basear-se em expectativas de mercado na data a que se referem as demonstrações contábeis, relativamente ao período ao longo do qual devem ser liquidadas as obrigações, e possui efeito significativo. A taxa de desconto deve refletir o valor do dinheiro no tempo (não o risco atuarial ou de investimento), tendo por referência os rendimentos de mercado de títulos da dívida pública, preferencialmente.

42. As orientações do órgão fiscalizador dos Regimes Próprios de Previdência Social (Secretaria de Políticas Previdenciárias – Ministério da Economia) através da Portaria 464/2018 estabelece parâmetros para definição do plano de custeio a serem observados nas avaliações atuariais dos RPPS, determinando que provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas em 31 de dezembro de cada exercício e deve também observar as normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público.

43. As provisões matemáticas que devem ser representadas no Balanço Patrimonial correspondem a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano, líquido das contribuições dos períodos a transcorrer, representando o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefício.

44. O Balanço Geral do Estado apresenta como saldo das provisões matemáticas previdenciárias o valor de R\$ 1.901.016.760,09 dentro da conta “Provisões de Longo Prazo”, a qual deveria corresponder o compromisso líquido do Estado em relação ao Plano de Benefícios dos seus servidores, no entanto o valor do compromisso atuarial não corresponde ao valor reconhecido no Balanço, em razão de que há ocultação do passivo na contabilização da “cobertura de insuficiência financeira” como redutora do passivo (ativo do RPPS), sem qualquer “contrapartida” do saldo dessa obrigação, conforme nota explicativa n. 20 apresentada no Balanço Patrimonial (ID 759225, Pág. 123).

45. A referida nota traz as premissas utilizadas para o levantamento do BGE 2018 a título de Provisões a Longo Prazo: “Nas demonstrações contábeis de 31.12.2018, foram



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

reconhecidos os valores da Avaliação Atuarial, válida para o exercício de 2018, nas quais as datas consideradas foram: • Data-base dos dados: 30.12.2017; • Data da avaliação: 31.12.2017; • Data da elaboração da Avaliação: 8.5.2017”, de forma que a data-base utilizada pela Administração (31.12.2017) para o reconhecimento e mensuração da obrigação no BGE 2018 contraria as disposições da NBC TSP 15 (itens 59 e 60) e Portaria 464/20181 (art. 38).

46. Além disso, não foi utilizada taxa de desconto do fluxo para trazer a valor presente o total do compromisso, de forma a representar o valor do dinheiro no tempo, conforme as normas de contabilidade, em razão do valor apresentado na nota explicativa n. 20 corresponder ao resultado das projeções de confronto entre receitas e despesas previdenciárias para o total de 75 anos, a taxa de juros de 0,00%.

47. Por fim, a partir das distorções elencadas, recalculamos o valor das provisões matemáticas previdenciárias, a partir das premissas abaixo, para a asseguaração da Conta de Provisões a Longo Prazo do BGE. As premissas utilizadas para obtenção do valor da obrigação do Estado foram as seguintes: i) obtenção da Avaliação Atuarial com base de informação compatível com a data do BGE<sup>2</sup>; ii) obtenção do saldo das Reservas Matemáticas do fundo previdenciário capitalizado no valor de R\$ 994.018.457,23<sup>3</sup>; iii) obtenção dos valores do fluxo financeiro do Fundo Previdenciário Financeiro (página 56 da avaliação atuarial) para recálculo do fluxo utilizando taxa de desconto que reflita o valor do dinheiro no tempo.

48. Para a seleção da taxa de desconto utilizamos as premissas estabelecida na NBC TSP 15 (itens 85 a 88): (i) obtenção de índice do mercado estruturado de títulos públicos, porque fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, no caso, utilizamos como base a Nota do Tesouro Nacional da série B, tendo emissões de longo prazo, portanto, mais compatível com o fluxo atuarial que também é de longo prazo; a taxa de juros do NTN – B estabelecida é anual; selecionado o índice principal; (ii) obtivemos a cotação para o vencimento mais longo 15/05/2045; (iii) selecionamos a Taxa de Compra na data mais próxima à data do BGE (28/12/2018) cujo valor foi de 5,03%<sup>4</sup> e para a taxa de rentabilidade esperada, em razão dos recursos do saldo acumulado estarem disponíveis por um prazo curto (apenas 2019) selecionamos a referência da mesma família NTN-B, porém com vencimento no curto prazo (2019) correspondente a 2,82%;

49. Realizamos o recálculo do Fluxo utilizando a taxa de desconto selecionada, conforme modelo de Planilha de Fluxo Atuarial utilizado pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia<sup>5</sup>; O cálculo não leva em consideração a taxa inflação, em conformidade

<sup>1</sup> Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

<sup>2</sup> disponível no SEI-TCE 007405/2019 (SEI original 0016.344621/2019), o qual contém o documento da Avaliação Atuarial data-base 31/12/2018 elaborado pela PEM CAIXA (unidade da Caixa Econômica Federal especializada em soluções para RPPS).

<sup>3</sup> (Quadro 14: Reservas - Fundo Previdenciário Capitalizado disponível na página 14 da avaliação atuarial).

<sup>4</sup> (Fonte: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2031:2:0:::>);

<sup>5</sup> (Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/atuaria/>)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

com Anexo da Portaria 464/2018 que trata dos conceitos atuarias, especificamente da premissa taxa de juros.

50. Elaboramos o saldo do fluxo atuarial do Plano Financeiro (Evidência 43 - ID 921444), com os valores descontado da taxa de juros em cada período, cujo valor da soma do saldo dos períodos (2019 a 2099) corresponde ao compromisso atuarial de R\$ 54.317.552.063,52 em valor nominal e o valor atualizado (descontado o valor do dinheiro no tempo, conforme taxa selecionada 5,03%) é de R\$ 19.405.702.483,43.

51. Destacamos que para encontrar o valor do déficit atuarial, é necessário comparar o valor do compromisso (reserva matemática) com o saldo do Ativo do plano, conforme a seguir:

Tabela - Superávit/déficit Atuarial

Descrição	Compromisso com o Plano em 31.12.2018	Recurso Garantidor (Ativo) em 31.12.2018	Diferença = Déficit/Superávit Atuarial
<b>Plano Capitalizado</b>	994.018.457,236	1.155.312.413,17	161.293.955,94
<b>Plano Financeiro</b>	19.405.702.483,437	815.915.140,99	-18.589.787.342,44
<b>Soma</b>	20.399.720.940,66	1.971.227.554,16	-18.428.493.386,50

Fonte: Balanço Patrimonial; Avaliação atuarial e análise técnica

52. A tabela a seguir demonstra o resultado entre o saldo da conta evidenciado no BGE 2018 e o Valor Presente do Compromisso Atuarial em 31.12.2018 levantado pela auditoria a partir das premissas acima:

Tabela: Demonstração da Subavaliação do Passivo

Descrição	Valor Presente do Compromisso Atuarial em 31.12.2018	Valor no Balanço Patrimonial 31.12.2018	Subavaliação do Passivo (diferença)
<b>Plano Capitalizado</b>	994.018.457,23	760.066.381,87	233.952.075,36
<b>Plano Financeiro</b>	19.405.702.483,43	1.140.950.378,22	18.264.752.105,21
<b>Total</b>	20.399.720.940,66	1.901.016.760,09	18.498.704.180,57
<b>Provisão Matemática (valor atual)</b>			

Fonte: Balanço Patrimonial; Avaliação atuarial e análise técnica

53. A subavaliação do passivo no valor demonstrado acima de R\$ 18.498.704.180,57 é material e relevante, pois, possui efeito sobre as demais afirmações do BGE, sobretudo em relação ao Patrimônio Líquido e capacidade de endividamento do Estado de Rondônia, além de impactos sobre a execução das políticas públicas futuras.

54. Caso a situação estivesse adequadamente representada, o Patrimônio Líquido do Governo do Estado de Rondônia estaria representando um patrimônio líquido a descoberto no valor R\$ 8,9 bilhões.

### ***Objetos nos quais o achado foi constatado***

55. Balanço Patrimonial (Passivo Não Circulante – Provisões a Longo Prazo).

<sup>6</sup> Valor apresentado na Avaliação Atuarial (Caixa) data base 31.12.2018.

<sup>7</sup> Valor calculado pela auditoria (apêndice) com base no fluxo da avaliação atuarial 31.12.2018.



***Critérios de auditoria***

56. Lei complementar 101/2000, artigo 50; - MCASP 7º Edição; - NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados.

***Evidências***

57. Evidência 41. Relatório da Avaliação Atuarial 2018, data base da avaliação: 31/dez/2017 (ID 921442); Evidência 42. Relatório da Avaliação Atuarial 2019, data base da avaliação: 31/dez/2018 (ID 921443); Evidência 43. Cálculo do Fluxo Atuarial descontado (ID 921444).

***Possíveis causas***

58. A causa provável dessa ocorrência é a fragilidade do sistema de controle interno, cuja implementação e adequada operacionalização é obrigação dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

***Possíveis efeitos***

59. Subavaliação do passivo não circulante (efeito real); - subavaliação do endividamento público (efeito real); e distorções de indicadores de desempenho financeiro e patrimonial (efeito real); ausência de transparência quanto ao custo previdenciário dos servidores e sua afetação ao patrimônio público (efeito real) e, em especial, nas políticas públicas atuais e futuras; e insolvência financeira da entidade auditada decorrente da ausência de recursos financeiros para cobertura de dispêndios futuros com aposentadorias e pensões, os quais não são levados a efeito no planejamento governamental por ausência das informações (efeito potencial).

***Conclusão***

60. Com base nos procedimentos aplicados, no escopo selecionado para a análise concluímos que as evidências são apropriadas e suficientes para fundamentar nossa opinião de que a conta Provisões a Longo Prazo apresentada no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2018, encontra-se subavaliada, em pelo menos, no valor de R\$ 18,5 bilhões, em razão da utilização da data base de cálculo atuarial ser significativamente divergente da data do BGE; da utilização da contabilização da “cobertura de insuficiência financeira” como redutora do passivo (ativo do RPPS), sem qualquer “contrapartida” do saldo dessa obrigação; da não utilização no cálculo atuarial de taxa que represente o valor do dinheiro no tempo; e, da ausência de divulgação de informações relevantes sobre os planos de benefícios constituídos pelo Estado de Rondônia, contrariando as disposições da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, NBC TSP 15, itens 59, 60, 85 a 88 e art. 38, da Portaria 464/2018.

***Responsáveis***

61. Os responsáveis pela estruturação do Sistema de Controle Interno que deveria prevenir essa ocorrência são:

- a) Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA – Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, o qual é responsável pela instituição do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

- Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de implantar e manter a gestão de processos para adequada gestão e representação no Balanço das obrigações do Estado, de forma que o saneamento dessa situação poderia ter sido realizada no início do exercício, sendo recorrência de exercícios anteriores nos quais esse responsável também exerceu mandato;
- b) Senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de implantar e manter a adequada gestão e representação no Balanço das obrigações do Estado;
- c) Senhor MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - Governador do Estado de Rondônia no exercício de 2019, o qual é responsável pelo levantamento do Balanço Geral de 2018, bem como pela auditoria interna que assegurasse a fidedignidade das informações da prestação de contas, de forma que houvesse tempo hábil para saneamento dessa ocorrência na consolidação das contas (encerramento contábil). Destacamos que é competência constitucional do governador prestar as contas do Estado em cada exercício encerrado.

62. As condutas dos responsáveis foram omissivas perante a situação encontrada, sendo que a inércia e/ou insuficiência de ações contribuíram para que o Balanço Geral de 2018 não represente adequadamente a posição patrimonial do Estado.

### 2.4 A4 – Financiamento irregular de gasto público por meio de inadimplemento de obrigações com fornecedores na CAERD, SESAU e SEJUS

#### Situação encontrada

63. A LRF estabelece no art. 37 que a assunção de obrigação sem autorização orçamentária com fornecedores para pagamento a posterior de bens e serviços equipara-se a operações de crédito, portanto, é vedada tal prática.

64. Durante as fiscalizações realizadas definidas no escopo, relativas ao exercício de 2018, no acompanhamento da gestão fiscal e auditoria de conformidade da execução orçamentária, foram identificadas situações que caracterizam este tipo de operação, execução de despesa sem prévio empenho, assunção de obrigações no exercício subsequente e financiamento de prejuízo líquido na Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD por meio do inadimplemento de obrigações com fornecedores, especialmente com a Energiza (antiga Ceron), bem como de obrigações trabalhistas e tributárias. Dessa forma, foram identificados que no exercício de 2018 ocorreu o financiamento irregular de gastos públicos no âmbito do Governo do Estado de Rondônia:

*Tabela – Financiamento irregular de gastos públicos em razão de cancelamento de empenho e execução de despesa sem prévio empenho*

Descrição	Valor
Fundo Estadual de Saúde (SESAU)	44.151.254,25



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

SESDEC	6.382.637,47
SEJUS	1.662.670,58
<b>Total de Despesas sem Prévio Empenho e Correspondente Crédito Orçamentário</b>	<b>52.196.562,30</b>

Fonte: Relatório Técnico do Processo 01288/19

*Tabela – Financiamento irregular de gastos públicos – inadimplência CAERD*

Descrição	Valor
Financiamento Irregular por meio de inadimplemento de Obrigações na CAERD (Prejuízo Líquido em 2018)	<b>48.244.792,00</b>

Fonte: Relatório Técnico do Processo 2423/18

*Tabela – Total de Financiamento Irregular de Gastos Públicos*

Descrição	Valor
<b>Total de Financiamento Irregular no Exercício de 2018</b>	<b>100.441.354,30</b>

Fonte: Elaboração própria

65. Ressalta-se que no decorrer das análises das prestações de contas dessas Unidades Gestoras, foram atribuídas responsabilidades aos respectivos gestores, e a outros agentes correlacionados, cujas condutas de ação ou omissão resultaram nas irregularidades de realização de despesas sem prévio empenho, sem cobertura financeira e/ou sem o respectivo crédito orçamentário ou adicional, além da subavaliação do passivo.

66. A respeito da CAERD, nos autos do processo 02423/18, Gestão Fiscal do Governo do Estado, há um extenso relato da situação econômico-financeira dessa Empresa, que, de acordo com a Nota Explicativa do Balanço Patrimonial GERO/2018 (ID 776084, processo 01749/19), é uma Empresa Estatal Independente do ponto de vista formal, porém, os recursos gerados por suas operações são insuficientes para financiar seus custos e despesas, sendo financiada por inadimplemento de obrigações com fornecedores, trabalhistas e tributárias. Da leitura das suas demonstrações contábeis é notória a efetiva incapacidade da empresa de, por si, honrar seus compromissos operacionais e de investimento mínimo por meio de suas receitas operacionais, o que resulta no acúmulo de dívida que conseqüentemente será, em algum momento, absorvido assumido formalmente pelo Estado. O registro de reiterados prejuízos acumulados da CAERD e do crescente capital de terceiros, traz a necessidade de reflexão sobre a legalidade e legitimidade do seu endividamento.

67. Tal situação evidencia indícios de realização de operação de crédito por equiparação, no caso de inadimplemento de obrigações com fornecedores e obrigações tributárias, prática vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

68. Ademais, nos processos de contas gestão, SESAU (01530/19), SEJUS (01536/19) e SESDEC (01721/19), os responsáveis apresentaram razões de justificativas no sentido de que autorizaram a realização de despesas sem prévio empenho em razão da insuficiência orçamentária e que não poderiam deixar de executar as despesas, por serem essenciais para a prestação de serviços públicos sob competência das respectivas unidades, bem como alegaram que este fato era de conhecimento da SEPOG.



**Objetos nos quais o achado foi constatado**

69. Prestação de Contas do exercício de 2018.

**Critérios de auditoria**

70. Art. 167, II, da Constituição Federal c/c art. 37, II, da Lei Complementar 101/2000;

**Evidências**

71. Processo 02042/19 e Processo 1288/2019 – apenso.

**Possíveis causas**

72. A causa provável dessa ocorrência é a fragilidade do sistema de controle interno, cuja implementação e adequada operacionalização é obrigação dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

**Possíveis efeitos**

73. Descumprimento das normas de direito financeiro (efeito real); desequilíbrio fiscal (efeito potencial).

**Conclusão**

74. Com base nos procedimentos aplicados, concluímos que o Estado financiou parte dos seus gastos em 2018 através do inadimplemento de obrigações, constituindo equiparação à operações de créditos nos termos da LRF (pedalada fiscal), consubstanciado nas seguintes situações:

- I. Financiamento irregular de gastos públicos em razão de cancelamento de empenho e execução de despesa sem prévio empenho no valor de 52.196.562,30;
- II. Financiamento Irregular por meio de inadimplemento de Obrigações na CAERD (Prejuízo Líquido em 2018) no valor de 48.244.792,00.

**Responsáveis**

75. Os responsáveis pela estruturação do Sistema de Controle Interno que deveria prevenir essa ocorrência são:

- a) Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA – Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de implantar e manter a gestão de processos para adequada gestão do patrimônio do Estado, sendo que as recorrências de prejuízos da CAERD denotam de diversos exercícios anteriores a 2018, incluindo todo seu período de mandato (até 05.04.2018), no qual não se vislumbrou a adoção de providências para mitigação do risco da CAERD para as finanças do Estado. A ausência de controles pode ser associada ao resultado (prejuízo) de todo exercício de 2018;
- b) Senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, o qual é responsável pela instituição do Sistema de Controle Interno no período assinalado, com objetivo de gerir e cumprir com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

as obrigações do Estado, no entanto, os cancelamentos de empenho e ocorrência de despesas sem prévio empenho assinalam o não funcionamento do Sistema de Controle Interno do Estado. Essa ocorrência também fere o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, II, da Lei Complementar 101/2000, em face da realização de despesas sem prévio empenho, que resultou na execução de despesas sem suficiente dotação orçamentária e consequente extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento do Estado para a fonte de financiamento 0110 – Recursos para Apoio das Ações e Serviços de Saúde, pelas Secretarias de Estado da Saúde (SESAU/Fundo Estadual da Saúde), Segurança Pública (SESDEC) e Justiça (SEJUS); a situação da CAERD também adentra o período de mandato deste responsável. Além disso não se vislumbrou a adoção de providências para mitigação do risco da CAERD para as finanças do Estado, dessa forma, a ausência de controles pode ser associada ao resultado (prejuízo) de todo exercício de 2018.

76. As condutas dos responsáveis foram omissivas perante a situação encontrada, sendo que a inércia e/ou insuficiência de ações contribuíram para a situação irregular quanto ao financiamento dos gastos públicos através do inadimplemento de obrigações do Estado em 2018.

#### 2.5 A5 – Inconformidade de instrumento de planejamento

##### Situação encontrada

77. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a sistemática orçamentária na seção II do capítulo II, na qual está insculpida no art. 165 que 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, razão pela qual uma boa execução orçamentária necessariamente dependerá de um adequado planejamento tático-estratégico das ações estatais (PPA), pois é dele que derivam as LDO's (elo entre o planejamento tático-estratégico e o orçamento propriamente dito) e as LOA's.

78. Com a finalidade de avaliar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais na formalização dos instrumentos de planejamento, no âmbito do processo 02042/19, foram examinadas as peças orçamentárias (exame documental) e aplicados questionários junto aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade. O resultado dessa avaliação revelou as seguintes desconformidade nos instrumentos de planejamento:

- a) Inobservância do art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos;
- b) Inobservância do art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

- c) Inobservância do art. 165, §6º, da Constituição Federal, bem como do art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

79. Em consonância com a auditoria de conformidade, foram avaliadas as atividades de controles internos sob o processo de planejamento orçamentário, no qual observou-se as seguintes deficiências significativas:

- a) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo teria como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permitiria assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 12% em ações e serviços públicos de saúde;
- c) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permitiria assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;
- d) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE.
- e) Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212 da Constituição Federal; e) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão teria como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;
- f) Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permitiria assegurar o cumprimento do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;
- g) Ausência de rotinas formais visando assegurar o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

- h) Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- i) Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

80. Observa-se que as deficiências nas atividades de controles internos não representam indícios de irregularidades, no entanto, indicam que existem riscos que não estão endereçados por atividades de controle adequadamente desenhadas, portanto, o sistema de controle interno em operação pode não assegurar a conformidade do processo orçamentário.

### ***Objetos nos quais o achado foi constatado***

81. Instrumentos de planejamento

### ***Critérios de auditoria***

82. Art. 165, §6º, da Constituição Federal art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### ***Evidências***

83. Lei n. 4.112/17 – Lei de Diretrizes Orçamentárias; processo 2042/2019.

### ***Possíveis causas***

84. A causa provável dessa ocorrência é a fragilidade do sistema de controle interno, cuja implementação e adequada operacionalização é obrigação dos entes jurisdicionados que emana dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, dos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.

### ***Possíveis efeitos***

85. A ausência de normas de controle de custos inviabiliza a implementação desse controle interno destinado a evidenciar o custo dos programas e atividades do governo para subsidiar a tomada de decisão, bem como de transparência à sociedade do custo da atuação governamental e dos produtos entregues (efeito real); a ausência de normas para avaliação dos resultados dos programas prejudica a mensuração dos resultados da ação governamental (efeito real); a ausência de demonstração do efeito dos benefícios fiscais sobre as receitas e despesas prejudica o controle social sobre a execução do orçamento e sobre a legitimidade e eficiência das decisões sobre o desenvolvimento econômico do Estado (efeito real).

### ***Conclusão***

86. Com base nos procedimentos, concluímos que as inconformidades da LDO prejudicam o planejamento e execução orçamentária.

### ***Responsáveis***

87. Os responsáveis pela estruturação do Sistema de Controle Interno que deveria prevenir essa ocorrência são:

- a) Senhor CONFÚCIO AIRES MOURA – Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, o qual é responsável pela proposta da lei de diretrizes orçamentária;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

- b) Senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, que possui competência privativa de elaborar propostas de alterações das leis orçamentárias.

88. As condutas dos responsáveis foram omissivas perante a situação encontrada, sendo que a inércia e/ou insuficiência de ações contribuíram para a inconformidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO perante a Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3. CONCLUSÃO

89. Finalizada a instrução complementar sobre a prestação de contas anual do Governo do Estado de Rondônia, referente ao exercício financeiro de 2018, consubstanciada na apresentação dos achados de auditoria com a atribuição de responsabilidade e identificação de condutas dos governadores, nos termos do Despacho do conselheiro relator (ID 979192), **concluimos pela expedição de mandados de audiência aos responsáveis**, em função da materialidade das distorções identificadas no Balanço Geral do Estado de 2018, e considerando a possibilidade de manifestação desta Corte por Parecer Prévio pela não aprovação, atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Pelo exposto, submetem-se os autos ao relator, propondo:

- 4.1. Promover a audiência do senhor CONFÚCIO AIRES MOURA – Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados: A1, A3, A4 “item II da conclusão do achado”, e A5.
- 4.2. Promover a audiência do senhor DANIEL PEREIRA - Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados: A1, A2, A3, A4 “I da conclusão do achado”, e A5;
- 4.3. Promover a audiência do senhor MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - Governador do Estado de Rondônia no exercício de 2019, o qual é responsável pelo levantamento do Balanço Geral de 2018, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados: A1, A2 e A3.
- 4.4. Determinar o retorno dos autos a Secretaria Geral de Controle Externo para análise das justificativas, após a manifestação dos responsáveis ou o vencimento dos prazos de manifestação.

Porto Velho, 19 de outubro de 2021.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

**Luciene B.S. Kochmanski**

Auditora de Controle Externo - Matrícula 366

**Supervisão**

**Gislene R. Menezes**

Auditora de Controle Externo - Matrícula 486

Em, 19 de Outubro de 2021



LUCIENE BERNARDO SANTOS

~~MACHO~~  
MACHO ANSKI

COORDENADOR ADJUNTO

Em, 19 de Outubro de 2021



GISLENE RODRIGUES MENEZES

Mat. 486

COORDENADOR