



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PARECER N. : 0431/2019-GPGMPC

PROCESSO N.: 1519/2017
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016
UNIDADE: GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA
RESPONSÁVEL: CONFÚCIO AIRES MOURA – GOVERNADOR
RELATOR: CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

Trata-se da análise das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o Senhor Confúcio Aires Moura, atinentes ao exercício de 2016¹, as quais serão apreciadas pela Corte de Contas, nos termos do art. 71, I, c/c o art. 75 da Constituição Federal de 1988 e do art. 49, I, da Constituição Estadual.

As contas, compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual², foram examinadas pela Diretoria de Controle VI, unidade de Controle Externo especializada, a qual detectou algumas distorções e irregularidades, elencando-as na conclusão do relatório técnico inicial (ID 717470), *verbis*:

4. CONCLUSÃO

Finalizados os procedimentos de auditoria sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo do Estado de Rondônia (PCCEE), os seguintes achados de auditoria foram identificados:

¹ Referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

² E o art. 38, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - RITCERO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Os resultados apresentados pela Administração na Avaliação de Controles Internos demonstram que esses Controles são eficazes?

A1. Controles Internos Ineficazes.

O **Balanço Geral do Estado (BGE)** representa adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados financeiros e orçamentários do período?

A2. Prestação de Contas apresentada de forma inadequada (31.12.2016)

A2.1 Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa

A2.2 Superavaliação da conta Empréstimos e Financiamentos a receber, em pelo menos R\$ 20 milhões, em razão da não constituição de possíveis perdas na realização ou baixa do direito a receber nos casos em que a probabilidade de recebimento é baixa ou improvável/remota

A2.3 Ausência de evidências e documentação suporte para o saldo da Dívida Ativa

A2.4 Subavaliação da conta Investimentos no valor de R\$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas

A2.5 Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência

A2.6 Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos

A2.7 Falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionado uma distorção de R\$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do Balanço Patrimonial

A2.8 Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo

Os resultados apresentados pela Administração, quanto à **execução do orçamento e gestão fiscal**, foram executados de acordo com os pressupostos Constitucionais e Legais?

A3. Não atendimentos dos pressupostos Constitucionais e Legais no que tange à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal

A3.1 Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)

A3.2 Empenhos cancelados indevidamente

A3.3 Realização de despesa sem prévio empenho



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A3.4. Subavaliação do Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado

A3.5. Deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016

A3.6. Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA

A3.7. Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo

A3.8. Não repasse de contribuições descontadas de servidores

Frisa-se que os achados apresentados no presente relatório evidenciam possíveis distorções e irregularidades, cujas situações decorrem da avaliação das informações encaminhadas a este Tribunal e dos procedimentos de auditoria realizados. Assim, faz-se necessária a coleta de esclarecimentos da Administração.

Nos termos dos achados consignados no relatório técnico inicial, o Conselheiro Paulo Curi Neto mediante a Decisão em Definição de Responsabilidade n. 024/2019-GPCPN (ID 718610), determinou ao Departamento do Pleno que promovesse a audiência do Senhor Governador Confúcio Aires Moura, para que apresentasse, no prazo de 15 dias, justificativas e documentos que entendesse cabíveis.

Mediante o documento ID 728310, o Senhor Confúcio Aires Moura solicitou, “*com fundamento no Artigo 5º, incisos XXXIV, alínea “a” e inciso LV da Constituição Federal*”, a prorrogação do prazo para apresentação de justificativas, ressaltando que o esclarecimento dos achados técnicos demanda análise específica, detalhada e individualizada.

O Conselheiro relator, em resposta ao pleito, consignou que “*este processo tem trâmite prioritário e que o prazo constitucional já foi ultrapassado, o que deve ensejar cuidado adicional na postergação de sua análise*”. Ainda assim, concedeu a dilação de prazo requerida pelo Governador, sopesando que “*a mudança de governo pode realmente dificultar a obtenção das informações necessárias à apresentação da defesa*”, consoante se depreende da Decisão Monocrática n. 060/2019-GPCPN (ID 731929).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Devidamente notificado acerca da aludida decisão, o Senhor Confúcio Aires Moura protocolou a petição ID 734252, solicitando nova dilação de prazo, sendo essa demanda indeferida pelo relator, nos termos da Decisão Monocrática DM. 0062/2019-GCPCN (ID 734464)³.

Decorrido, portanto, o prazo para apresentação das justificativas por parte do Senhor Confúcio Aires Moura, não houve cumprimento da medida, pelo que os autos foram encaminhados à unidade de controle externo para análise conclusiva⁴.

Manifestando-se conclusivamente, mediante o relatório ID 756712, o corpo técnico destacou os principais resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e fiscal do Governo, bem como dos programas voltados à educação, saúde, segurança pública, entre outros, realizados ao longo do exercício de 2016.

Além disso, apresentou a conclusão individualizada acerca do Balanço Geral do Estado e da Execução dos Orçamentos, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, na forma prevista no art. 47, §1º, I e II, do Regimento Interno da Corte de Contas.

Quanto ao Balanço Geral do Estado, a equipe técnica concluiu pela impossibilidade de “*obter evidência apropriada e suficiente*” para fundamentar sua opinião, e, por consequência, **não expressou opinião sobre o BGE, verbis:**

5. Auditoria do Balanço Geral do Estado

5.1. Opinião

³ Razão pela qual o prazo para apresentação de justificativas encerrou-se em 11.03.2019.

⁴ Paralelamente a instrução destes autos, o Senhor Confúcio Aires Moura, Governador do Estado de Rondônia em 2016, interpôs Recurso de Reconsideração, autuado sob n. 649/2019, de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, para discutir a negativa de prorrogação de prazo para justificativas, tendo, posteriormente, desistido de dar prosseguimento à insurgência. A Corte de Contas, diante da desistência do recurso, determinou o arquivamento dos autos, consoante Decisão Monocrática DM-GCFCs-TC 0043/2019 (ID 763032 do Proc. n. 649/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em cumprimento ao art. 49, inciso I, da Constituição do Estado de Rondônia e ao art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), examinamos as demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia relativas ao exercício encerrado em 31.12.2016. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Estadual e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCEE), Processo, PCe nº 1519/17-TCRO, na data de 25.4.2017.

Devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo Base para abstenção de opinião, **não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. Consequentemente, não expressamos opinião sobre o Balanço Geral do Estado (BGE) representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do período.**

5.1.1. Base para abstenção de opinião

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCE-RO). Não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião sobre o Balanço Geral do Estado. A seguir são descritas as ocorrências que motivaram nossa opinião:

- i. Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa;
- ii. Superavaliação da conta Empréstimos e Financiamentos a receber, em pelo menos R\$ 20 milhões, em razão da não constituição de possíveis perdas na realização ou baixa do direito a receber nos casos em que a probabilidade de recebimento é baixa ou improvável/remota;
- iii. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa;
- iv. Subavaliação da conta Investimentos no valor de R\$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas;
- v. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;
- vi. Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos;
- vii. Falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionado uma distorção de R\$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do Balanço Patrimonial; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

viii. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo. (Grifei)

Quanto à **execução dos orçamentos**, o corpo técnico **emitiu opinião adversa**, porquanto concluiu que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública na execução dos orçamentos do Estado de Rondônia, notadamente o que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, *litteris*:

6.3. Opinião sobre a execução do orçamento

Em cumprimento ao art. 1º, inciso III, e art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e art. 38 do Regimento Interno do Tribunal, foi examinado a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a execução dos Orçamentos em 2016, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que **não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial o que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.**

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião com ressalva:

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF); (d) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF); (e) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF);
- ii. Infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 37, caput (Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de sucessivas despesas realizadas sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

prévio empenho, que totalizam no mínimo R\$64.633.146,98 assim como, o cancelamento de 22 (vinte e dois) atos de empenho de forma irregular, no montante total de R\$ 24.457.929,83, totalizando no mínimo R\$89.091.076,81 de distorção;

iii. Infringência ao Art. 40, CF/88, Art. 1º, Lei nº 9.717/98, Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS; Art. 6º da LC nº 524/09 com redação dada pela LC nº 853/14; Arts. 4, 6º e art. 6-A da LC nº 524/09 (incluído pela LC nº 853/14), pelo não repasse de contribuições descontadas de servidores e pelo Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo;

iv. Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro de R\$39,844 bilhões;

v. Infringência ao Art. 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000 por apresentar deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO 2016;

vi. Infringência ao Art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000 pela incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA.

Diante da abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e da opinião adversa quanto à execução orçamentária, o corpo técnico concluiu que as contas **não estão em condições de serem aprovadas pelo Poder Legislativo**, *verbis*:

Por todo o exposto, com fulcro no art. 1, inciso VI, da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 47 do Regimento Interno, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir opinião no sentido de que as contas do Governador do Estado, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, não estão em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa. (Grifei)

Assim instruídos, vieram os autos ao *Parquet* para manifestação regimental, em consonância com o que determina o Despacho ID 756885.

Posteriormente, quando os autos já se encontravam no MPC para análise, o relator, tendo recebido os Documentos sob Protocolo n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3232/2019, que contemplam justificativas do Governador Confúcio Aires Moura, determinou sua juntada aos autos, ressaltando, no entanto, que se trata de justificativa intempestiva e que, portanto, “operou-se a preclusão temporal, não havendo obrigatoriedade de que a manifestação e os documentos juntados sejam apreciados”, conforme Decisão Monocrática n. 098/2019-GCPCN⁵ (ID 760410), *verbis*:

[...] No entanto, esta Relatoria tem admitido, excepcionalmente, a juntada de manifestações extemporâneas, conforme podemos notar, por exemplo, da DM 0314/2018-GCPCN no Documento nº 12.128/18, e da DM 0263/2018-GCPCN no Documento nº 10.510/18. Além do mais, as manifestações são juntadas aos autos exatamente na fase processual em que se encontram, não havendo retrocesso.

In casu, o processo correlato (PCe 1519/17) já possui relatório final da SGCE e está, atualmente, no Ministério Público de Contas para manifestação. Ocorre que a análise das considerações, por ser intempestivas, não é de obrigatoriedade do MPC, no entanto, o próprio Órgão Ministerial já analisou justificativas intempestivas, conforme podemos notar do Parecer nº 624/2018-GPAMM no Processo nº 0198/2016.

Essa possível análise tem como base duas premissas. A primeira é a busca da verdade real, que deve ser perseguida por todos os atores processuais dos processos que tramitam perante esta Corte; e a segunda é que a justificativa possua tal robustez que não seja imperiosa uma nova análise aprofundada por quem não mais se manifestará no processo, no caso, a SGCE.

No entanto, ambas premissas somente podem ser consideradas (ou descartadas), após uma perquirição, ainda que superficial, da justificativa, a qual, no presente caso, possui mais de 900 (novecentas) páginas.

Ademais, há que ser considerado que o julgador é o destinatário das provas, uma vez que, através delas, formará o seu convencimento. Assim, especialmente quando intempestiva, cabe ao julgador fazer a avaliação sobre a pertinência (ou não) da justificativa, o que só pode ser realizado quando do julgamento do mérito. [...]

Assim, ante todo o exposto, apesar da apreciação desta justificativa ser dispensável, excepcionalmente e em busca da verdade real, determino a sua juntada aos autos do Processo nº 1519/17, que está em carga ao Ministério Público de Contas para

⁵ Anexado ao Documento de Protocolo n. 3232/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

confecção de manifestação, com posterior retorno dos autos a esta Relatoria para emissão de voto.

Em cumprimento à ordem do relator, a documentação foi juntada aos autos, sem, contudo, ensejar nova análise técnica.

É o relatório.

Trata-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, atinentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, sobre as quais a Corte de Contas emitirá Parecer Prévio, na forma do art. 71, I, c/c o art. 75 da Constituição Federal de 1988 e do art. 49, I, da Constituição Estadual, com o desiderato de subsidiar o julgamento a ser efetivado pelo Poder Legislativo do Estado de Rondônia.

O corpo técnico apresentou relatório conclusivo (ID 756712), pugnando pela emissão de **Parecer Prévio pela não aprovação das contas**, em face da **abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e da opinião adversa em relação à Execução do Orçamento**.

Complementarmente, o relatório técnico conclusivo sintetiza os resultados de diversos indicadores da conjuntura econômica e social do Estado de Rondônia e da execução orçamentária, financeira e patrimonial, dentre outros, com intuito de *“agregar valor à avaliação e à apreciação realizada pelo Legislativo”*.

Vê-se, nestes termos, que o trabalho empreendido pela unidade técnica da Corte de Contas⁶, constitui-se verdadeira peça consultiva, em face da relevância das informações abarcadas, as quais demonstram, em alguns aspectos, as particularidades do Estado de Rondônia frente ao cenário nacional.

⁶ Que incluiu a realização de cinco auditorias, quais sejam: a. Proc. n. 3732/2017 (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal); b. Proc. n. 1147/2018 (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado); c. Proc. n. 03446/2017 (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social); d. Proc.n. 2004/2016 (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual.); e. Proc. n. 3.694/17 (Avaliação do Sistema de Controle Interno).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Alguns desses indicadores serão, oportunamente, destacados ao longo deste opinativo, sem a pretensão de repisá-los além do que necessário para motivação da manifestação deste *Parquet* quanto ao mérito das contas em epígrafe.

Ressalte-se que as razões de justificativas anexadas, intempestivamente, aos autos pelo responsável serão examinadas pelo *Parquet* somente no que se referem com os achados remanescentes da análise técnica conclusiva.

Assim, neste parecer ministerial será, inicialmente, destacado o resultado de alguns indicadores da conjuntura econômica e social apresentados no relatório técnico conclusivo e, posteriormente, serão examinados: (a) os efeitos do posicionamento técnico, inédito na Corte, quanto à abstenção de opinião em relação ao Balanço Geral do Estado; e, (b) os resultados da análise da execução orçamentária e financeira e o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as impropriedades remanescentes do relatório conclusivo.

I – DOS INDICADORES DA CONJUNTURA ECONÔMICA

E SOCIAL

1.i – Do Produto Interno Bruto e do Produto Interno Bruto per capita

Extrai-se do relatório técnico relevante informação quanto ao Produto Interno Bruto – PIB⁷ de Rondônia, que no exercício de 2016 alcançou R\$

⁷ Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE).



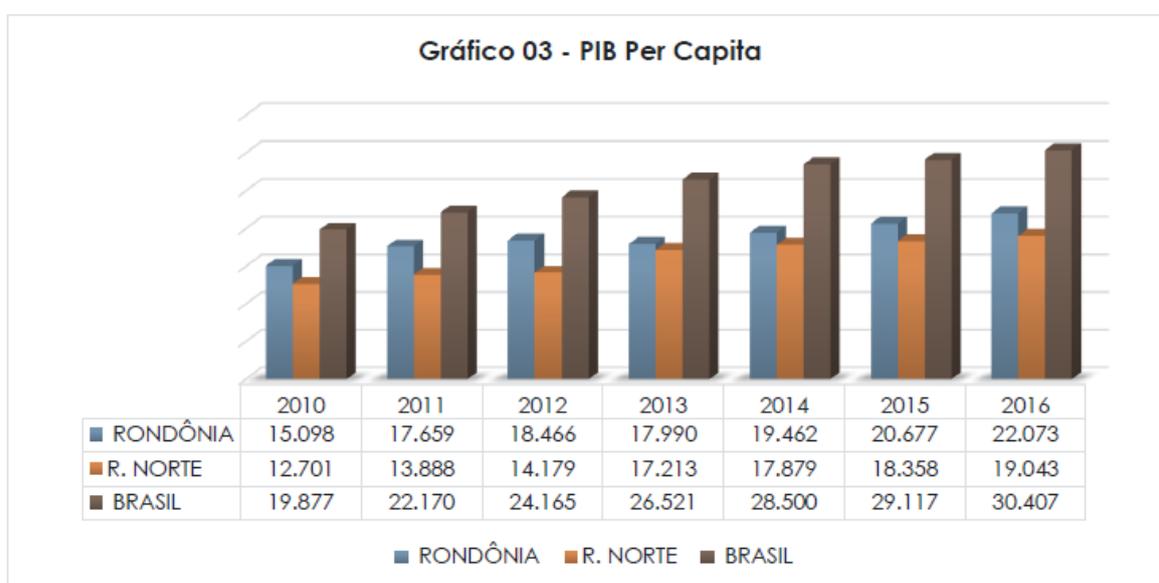
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

39.451⁸, enquanto o PIB brasileiro, no mesmo período, atingiu a cifra de R\$ 6.266.895⁹.

O PIB per capita do Estado de Rondônia, em 2016¹⁰, foi de R\$ 22.073,22, abaixo do PIB per capita nacional (R\$ 30.407,00), representando em torno de 70% do mesmo. Encontra-se, no entanto, acima do PIB per capita da região norte para o mesmo período, que foi de aproximadamente R\$ 19.043,21.

O gráfico a seguir, extraído do relatório técnico, demonstra a evolução do PIB per capita de Rondônia, em relação ao PIB per capita Nacional e da Região Norte:



Como se vê, o PIB per capita de Rondônia, em toda a série, foi maior que a média da região norte, porém, cada vez mais baixo em relação ao PIB per capita nacional.

⁸ Em milhões de R\$.

⁹ Em milhões de R\$.

¹⁰ Em valores correntes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Lii – Das Exportações

O corpo técnico apresenta anotações acerca das exportações e dos principais produtos exportados pelo Estado, destacando que a partir de 2015, verificou-se um processo de queda das exportações de Rondônia, acompanhando a queda das exportações brasileiras.

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado de Rondônia, no exercício de 2016, destacam-se (ID 756712):

1º carne bovina desossada congelada (42,57%), 2º soja (31,54%), 3º carne bovina desossada refrigerada (4,96%), 4º miúdos de bovino congelados (3,04%), 5º minérios de estanho e seus concentrados (1,96%), 6º madeira de ipê serrada (1,92%), 7º bexigas e estômagos de animais frescos (1,80%), 8º outras madeiras perf., não coníferas (1,77%), 9º outras madeiras cortadas em folha (1,58%), 10º milho em grão (1,57%), 11º estanho na forma bruta (0,92%), 12º minério de nióbio, tântalo ou vanádio concentrados (0,56%).

Dentre os dez principais países de destinos das exportações de Rondônia, por ordem de participação na exportação total, em 2016, estão: China, Egito, Hong Kong, Holanda, Espanha, Rússia, Arábia Saudita, Venezuela, Itália e França, respetivamente; sendo os três primeiros o destino de quase 50% das exportações do período.

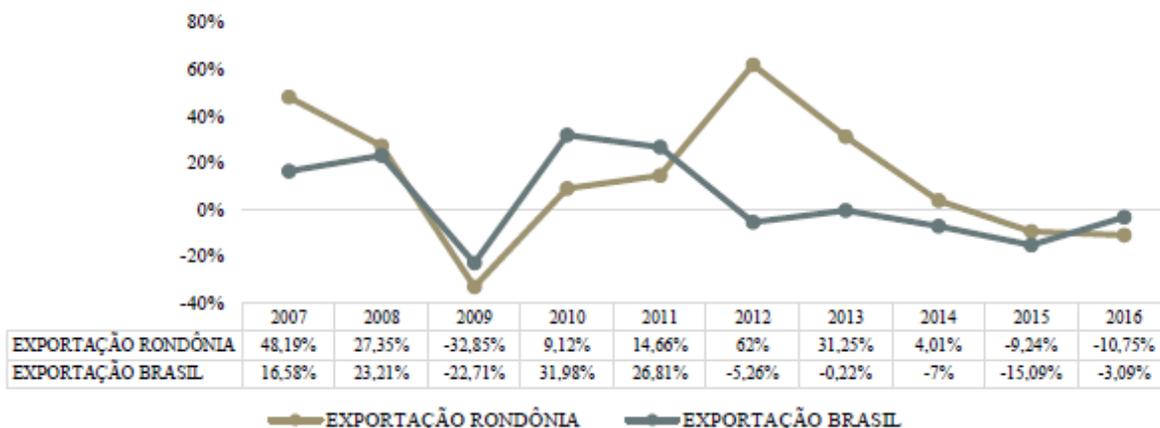
Nos últimos 10 anos observou-se as seguintes taxas de crescimento e/ou retração das exportações brasileiras, bem como das exportações do Estado de Rondônia:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Gráfico 4 - Taxa de Variação das Exportações



Como se depreende do demonstrativo gráfico, entre os anos de 2012 a 2015 as exportações do Estado apresentaram taxas de crescimento comparativamente maiores que taxas de crescimento das exportações brasileiras. Contudo, observa-se a partir de 2015, um processo de queda das exportações de Rondônia, assim como das exportações brasileiras.

1.iii – Da Taxa de Analfabetismo e do IDEB

Outro ponto que merece destaque é a taxa de analfabetismo, ainda presente em grande escala no país e no Estado de Rondônia.

Entrementes consoante destacado pela unidade técnica, em 2016 a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais em Rondônia era 6,7%, resultado mais favorável que a taxa média de analfabetismo da Região Norte, para o mesmo período, que ficava em 8,5%.

No que diz respeito ao número médio de anos de estudo das pessoas com idade de 25 anos ou mais, em 2016, o Estado de Rondônia apresentava uma média de 7,9 anos de estudo, abaixo da média brasileira (8,9 anos) e da média da sua própria região (8,3 anos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

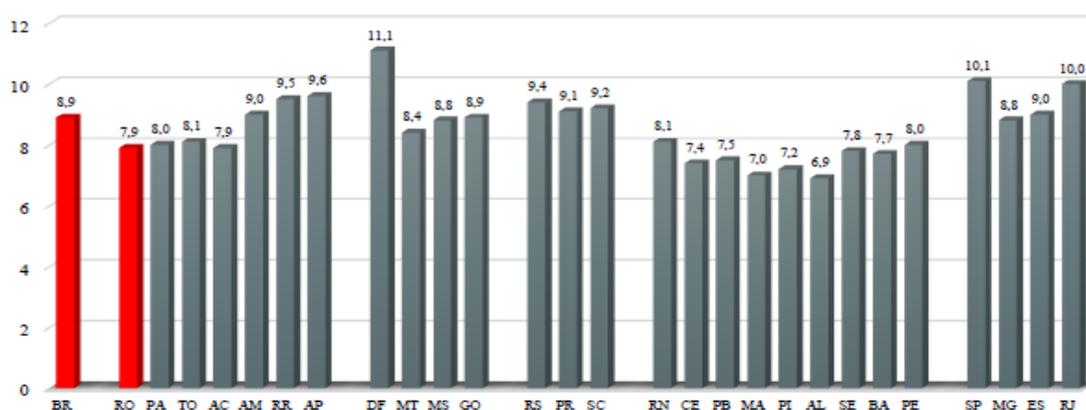
Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerando os Estados da Região Norte do país, Rondônia é um dos que, em média, as pessoas têm menos anos de estudo, encontrando-se muito próximo da média de alguns Estados da Região Nordeste, os quais detêm a menor média de anos de estudo da sua população.

Eis a demonstração gráfica das informações mencionadas:

Gráfico 10 - Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo UFs 2016



Fonte: IBGE/PNAD Contínua – 2016

Quanto ao IDEB, se considerada apenas a **rede estadual de ensino para as séries iniciais do ensino fundamental**, constata-se a evolução positiva do índice entre os anos de 2005 a 2015¹¹.

O IDEB do Estado de Rondônia (5,7) superou a meta fixada para 2015 (5,0), sendo maior que o IDEB da Região Norte (5,0) e abaixo do resultado nacional (5,8). Tais informações podem ser melhor visualizadas na tabela abaixo:

¹¹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador de desempenho da educação brasileira divulgado a cada dois anos pelo Inep, autarquia do Ministério da Educação (MEC). Os dados apresentados referem-se ao exercício de 2015, tendo em vista a inexistência de dados relativos a 2016.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

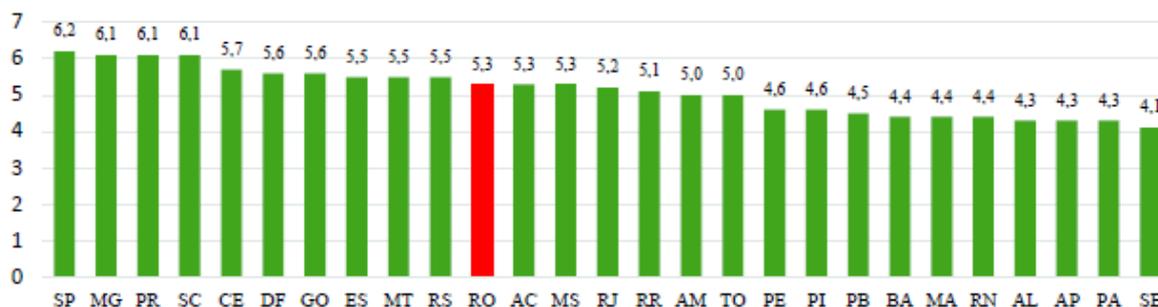
Tabela 09 - Resultado IDEB Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Rede Estadual

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Meta 2015
RO	3,6	4,0	4,4	4,7	5,4	5,7	5,0
Norte	3,2	3,6	4,2	4,5	4,7	5,0	4,6
BR	3,9	4,3	4,9	5,1	5,4	5,8	5,3

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB séries iniciais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual)**, o Estado de Rondônia ocupou a 11ª posição em 2015, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 11 - Ranking do IDEB 2015 por UF - anos iniciais



Fonte: MEC/INEP

Da mesma forma ocorreu em relação aos **anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino**, que evoluiu positivamente ao longo dos anos, mas não conseguiu atingir a meta estabelecida para 2015 (4,4).

O IDEB da rede estadual de Rondônia (4,0) ficou acima do IDEB da Região Norte (3,9), contudo, abaixo do índice alcançado a nível nacional (4,2), consoante se observa na tabela:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

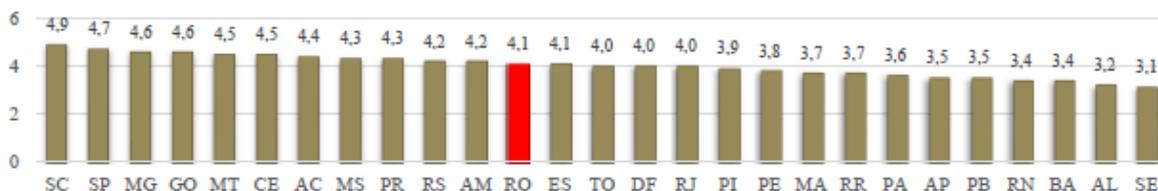
Tabela 11 - Resultado IDEB Séries Finais do Ensino Fundamental – Rede Estadual

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Meta 2015
RO	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	4,0	4,4
Norte	3,1	3,3	3,5	3,6	3,6	3,9	4,3
BR	3,3	3,6	3,8	3,9	4,0	4,2	4,5

Fonte: MEC/INEP

No ranking do IDEB séries finais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual), o Estado de Rondônia ocupou a 12ª posição em 2015, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 12 - Ranking do IDEB 2015 por UF - anos finais do Ensino Fundamental



Fonte: MEC/INEP

No ranking do IDEB ensino médio de todas as redes de ensino por Unidade da Federação, não houve uma evolução positiva do índice em Rondônia, que ficou muito abaixo da meta estabelecida (IDEB 3,6 – meta 4,1), ocupando a 15ª posição em 2015.

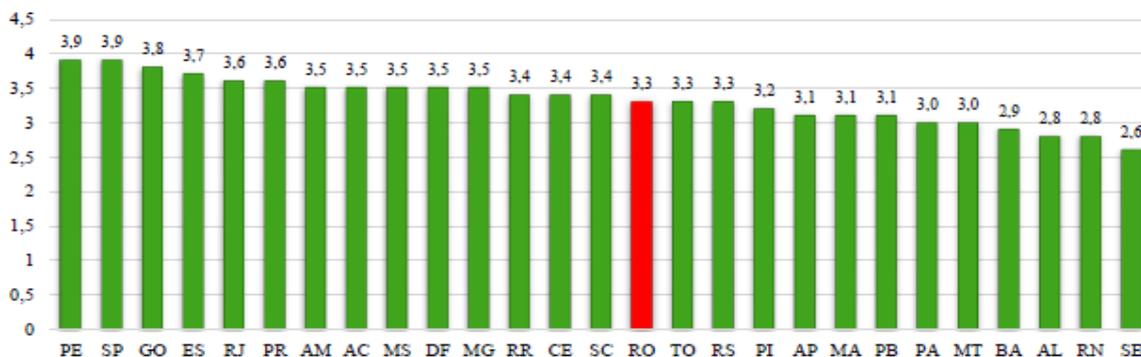
Essa comparação entre as unidades da federação pode ser visualizada no gráfico a seguir:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Gráfico 13 -Ranking do IDEB 2015 por UF - ensino médio



Fonte: MEC/INEP

No mesmo sentido, em vista apenas da **rede estadual** de ensino, o IDEB do ensino médio (3,3) não alcançou a meta projetada (3,9), ocupando, igualmente, a 15ª posição no ranking nacional.

I.iv – Da saúde

Os indicadores relativos à saúde, destacados no relatório técnico conclusivo, demonstram que a **taxa de mortalidade infantil** de Rondônia em 2016 indicava que, em média, **20 crianças em cada grupo de mil nascidas vivas morrem no primeiro ano de vida.**

Destaca-se que a **taxa média de mortalidade infantil no Brasil, no mesmo período, era de 13,3 crianças** para cada mil e que em países mais desenvolvidos, por exemplo, essas taxas ficam próximas de duas ou três crianças.

A taxa de Rondônia (20 crianças) estava dentre as mais elevada da Região Norte e uma das maiores taxas quando comparada com às demais unidades da federação, sendo que somente os Estados do Amapá (23,2) e Maranhão (21,3) tinha taxas mais elevadas, conforme observado no seguinte



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

quadro:

Gráfico 14 - Probabilidade de um recém nascido não completar o primeiro ano de vida a cada mil nascidos vivos - 2016



Fonte: IBGE - Tabela completa de mortalidade infantil no Brasil - 2016

Nesse contexto, mui pertinente a ponderação feita pelo corpo técnico acerca do indicador da taxa de mortalidade infantil (ID 756712):

Esse indicador reflete muito as condições de nutrição, saúde e habitação das crianças que vivem nesse Estado; está muito relacionado, por exemplo, a falta de assistência e orientação às grávidas, a deficiência na assistência hospitalar aos recém-nascidos, a ausência de saneamento básico, a ineficiência das campanhas de vacinação dentre outros fatores.

No que diz respeito ao **número de leitos hospitalares** por grupo de mil habitantes, em 2016, Rondônia ficava em 5º lugar como Estado com o melhor índice, apresentando 2,58 leitos por mil habitantes, enquanto a média da Região Norte era de 1,97 e do Brasil era de 2,39 leitos por mil habitantes.

O índice apresentado pelo Estado de Rondônia, em 2016, fica próximo da média da Região Sul do Brasil (2,77), classificada em primeiro lugar no ranking das cinco regiões brasileiras nesse quesito.

Apesar do registro positivo, convém destacar a anotação no corpo técnico:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Esse indicador, embora destacando Rondônia positivamente, na região e no país, por si só não garante melhores condições de saúde da população do Estado, pois ainda depende da forma como estão distribuídos esses leitos, da qualidade dessa estrutura hospitalar disponível, da forma como são feitos os atendimentos, do número de UTI por habitante dentre outros fatores. Além disso, a OMS recomenda como ideal o país ou região ter de 3 a 5 leitos por cada grupo de mil habitantes.

Além disso, o número de leitos por habitantes vem caindo no Estado de Rondônia, influenciado, provavelmente, pelo crescente aumento populacional que vem ocorrendo no Estado¹².

Na tabela a seguir, pode ser visualizada essa evolução, assim como nos demais Estados que fazem parte da Região Norte como um todo e do país¹³:

Tabela 16 - Número de Leitos Hospitalares³⁴ (2012 - 2016)

UF/REGIÃO	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	2,60	2,51	2,50	2,43	2,39
Norte	2,12	2,06	2,06	2,00	1,97
Rondônia	2,92	2,83	2,67	2,6	2,58
Acre	2,07	1,93	1,94	1,96	1,97
Amazonas	1,85	1,65	1,69	1,66	1,65
Roraima	1,81	1,84	2,01	1,97	1,97
Pará	2,18	2,16	2,18	2,08	2,06
Amapá	1,77	1,67	1,61	1,60	1,53
Tocantins	1,88	1,97	1,93	1,91	1,89

Fonte: FAPESPA a partir de informações DATASUS

À vista dos indicadores colacionados, conclui-se que o Estado de Rondônia deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação de serviços essenciais à sociedade, especialmente em educação e saúde e em incentivo à atividade econômica,

¹² Disponível em: file:///C:/Users/990684/Downloads/estimativa_TCU_2016_20170614.pdf

¹³ Cumpre observar que os dados apresentados nas contas de 2017 (Proc. 3976/2018), quanto ao número de leitos hospitalares, apresentam divergências em relação aos dados constantes nas contas de 2016 (Proc. 1519/2017), tendo em vista que foram extraídas de instituições de pesquisas diversas (FAPESA e DATASUS, respectivamente), as quais utilizam métricas diferentes de aferição.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

fazendo com que o vultoso investimento público seja acompanhado, efetivamente, de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que aqui habitam.

Dessa forma, o *Parquet* aquiesce com a proposição do corpo técnico, no sentido de que a Corte recomende “ao Poder Executivo Estadual que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada” e que apresente na prestação de contas do exercício de 2019 as ações que impactaram a melhora dos indicadores abordados neste capítulo.

II – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO (ABSTENÇÃO DE OPINIÃO PELO CORPO TÉCNICO)

Pela primeira vez na história da apreciação das Contas do Governador a Corte empreendeu **auditoria financeira** no Balanço Geral do Estado, mediante Proc. n. 1147/2018, com o desiderato de *“determinar se a informação financeira da entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável”*¹⁴.

A iniciativa é louvável e deve ser realizada regularmente, observadas as diretrizes de atuação estratégica do Tribunal, porquanto se trata de *“importante instrumento de fiscalização para a verificação independente da*

¹⁴ Constitui o conjunto de procedimentos técnicos de auditoria que permitem ao auditor obter evidências ou provas suficientes e adequadas para fundamentar sua opinião sobre as demonstrações contábeis auditadas. ISSAI 200 - Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira. Disponível em file:///C:/Users/990684/Downloads/ISSAI_200_Portugu_s%20-%20Vers_o%20final%20-%20julho2017.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas”¹⁵.

Todavia, após a aplicação dos procedimentos, o corpo técnico não opinou acerca do Balanço Geral do Estado, **diante da impossibilidade de obter evidências de auditoria apropriadas para formar sua opinião.**

Ou seja, a unidade técnica especializada absteve-se de expressar opinião sobre **se** o BGE representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados das operações no exercício de 2016, o que somente seria possível *“obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro”¹⁶.*

A Resolução n. 234/2017/TCE-RO que dispõe sobre o Manual de Auditoria Financeira no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, evidencia as hipóteses em que o auditor poderá se manifestar pela abstenção de opinião, *verbis*:

Abstenção de opinião

O auditor deve expressar abstenção de opinião quando o possível efeito de distorções não detectadas, se houver, poderia ser relevante e generalizado. **Isso se aplica quando o auditor não consegue obter evidência apropriada e suficiente de auditoria para suportar sua opinião e conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações financeiras poderiam ser relevantes e generalizados** (NBC TA 705, itens 9 e 10).

Deve-se aplicar também em circunstâncias extremamente raras quando não é possível formar uma opinião devido à possível interação de múltiplas incertezas e seu possível efeito cumulativo sobre as demonstrações financeiras. Isso se aplica mesmo

¹⁵ Resolução n. 234/2017/TCE-RO – Manual de Auditoria Financeira no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

¹⁶ ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Disponível em: file:///C:/Users/990684/Downloads/ISSAI_100_Princípios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20do%20Setor%20Publico.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

quando o auditor obteve evidência de auditoria apropriada e suficiente com relação a cada uma das incertezas individualmente (NBC TA 705, item 10).

Se o auditor não conseguir obter evidência e mesmo assim concluir que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras são relevantes e generalizados, de modo que uma ressalva na opinião não seria adequada para comunicar a gravidade, o auditor deve abster-se de expressar uma opinião sobre as demonstrações financeiras (NBC TA 705, item 13, “b”).

Nesse contexto, fundamentando-se no referido Manual de Auditoria Financeira, a unidade técnica destacou, no capítulo 5 do relatório técnico conclusivo (ID 756712) as evidências que motivaram sua abstenção de opinar, quais sejam¹⁷:

- i. Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa;
- ii. Superavaliação da conta Empréstimos e Financiamentos a receber, em pelo menos R\$ 20 milhões, em razão da não constituição de possíveis perdas na realização ou baixa do direito a receber nos casos em que a probabilidade de recebimento é baixa ou improvável/remota;
- iii. Ausência de evidências, documentação suporte e conciliação contábil para o saldo da Dívida Ativa;
- iv. Subavaliação da conta Investimentos no valor de R\$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização do resultado de equivalência patrimonial de participações em sociedades controladas;
- v. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;
- vi. Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos;
- vii. Falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionado uma distorção de R\$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do Balanço Patrimonial;
- viii. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo.

Resta-nos, portanto, compreender os efeitos dessa manifestação técnica inédita quanto ao mérito da análise das contas, ou seja, se o

¹⁷ Advindas da auditoria específica que trata da análise do BGE - Proc. n. 1147/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

fato de inexistir opinião técnica conclusiva acerca do BGE deve motivar o opinativo de reprovação das contas.

Denota-se, de início, que no contexto em que as contas estão instruídas, não se sabe ao certo se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016.

Portanto, está-se diante de cenário crítico, no qual, muito embora não seja possível concluir que de fato as demonstrações financeiras não representem a realidade, existe profunda desconfiança em relação aos dados apresentados, a indicar grave deficiência do sistema de controle interno para assegurar, minimamente, que os dados ofertados perante a sociedade sejam confiáveis e transparentes.

Com efeito, o Regimento Interno da Corte de Contas estabelece em seu art. 47, *caput*, que o “*parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado será conclusivo, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas*”¹⁸.

E esse posicionamento conclusivo deverá pautar-se em 3 opiniões distintas, consoante estabelecido no §1º do já citado art. 47 do Regimento Interno da Corte, *litteris*:

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

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

II – **se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual,** com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas

¹⁸ Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual; e (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

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

Abstendo-se de opinar quanto ao BGE, a unidade técnica não demonstrou o resultado estabelecido no inciso I do §1º do art. 47 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, acima transcrito.

O *Parquet*, igualmente, não detém condições de opinar quanto ao Balanço Geral do Estado, dado que a realização de auditoria financeira não se encontra dentre as competências do Ministério Público de Contas.

Na forma do §4º do art. 47 do Regimento Interno do TCE/RO¹⁹, caso a Corte emita opinião adversa acerca do Balanço Geral do Estado, deverá indicar **“se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes”**²⁰.

Malgrado não se trate de opinião adversa e sim de abstenção de opinião afigura-se necessário verificar se as evidências que impediram a emissão de opinião técnica decorreram de ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo no exercício de suas prerrogativas.

O Ministério Público de Contas entende que se as evidências que impediram o corpo técnico de concluir sobre o tema (BGE) forem

¹⁹ Apesar do §4º do art. 47 do RITCE/RO referir-se a opinião adversa acerca do BGM, utiliza-se o mencionado dispositivo para fins de compreensão dos efeitos da abstenção de opinião, tendo em vista que o Regimento Interno da Corte de Contas não trata dessa hipótese.

²⁰ *Litteris*: §4º. Ao emitir opinião de auditoria adversa sobre o balanço geral ou sobre a execução do orçamento, o Tribunal indicará a rejeição das contas prestadas **se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.** (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

todas de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo (por ação ou omissão), essa conduta, devidamente caracterizada, poderá ensejar, por si só, a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Contudo, a hipótese não se confirma *in casu*, pois do exame das constatações que impediram o corpo técnico de opinar quanto ao BGE verifica-se que algumas delas não são de responsabilidade do governador, outras constituem falhas crônicas observadas há muito tempo na Administração não originárias de ações praticadas no exercício de 2016. Além disso, existem outras falhas que a Administração alega já ter corrigido, o que poderá ser melhor examinado nas contas dos exercícios futuros.

Vejamos, como exemplo, a “**Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa**”. Essa limitação decorre da ausência de respostas às circularizações bancárias pelas instituições financeiras e não pela Administração. Portanto, claramente não decorre de ação negligente do gestor, mas sim de limitações no planejamento da própria auditoria.

Outrossim, dentre as evidências que estão presentes há muito tempo nas contas do Governo do Estado de Rondônia está a **superavaliação da conta Empréstimos e Financiamentos a receber**, em face do recebimento improvável do crédito por ocasião da extinção das empresas.

Acerca do tema, a Administração reconhece a necessidade de aperfeiçoamento, ao passo em que ressalta que o registro da possibilidade de perdas requer um detido levantamento para que sejam escoimados os riscos de anotar-se a provável perda de forma incorreta (ID 715283 – Proc. 1147/2018).

Em que pese a necessidade de que o ajuste seja efetuado, com a devida anotação da possibilidade de perdas, como propugnou o corpo instrutivo, o MPC entende não ser razoável impor ao gestor que efetue a anotação sem que seja empreendido o necessário levantamento, mediante processo administrativo específico, incluindo informações relevantes, assim como



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a adoção de medidas visando à verificação da responsabilidade de quem deu causa à perda.

Portanto, por tratar-se de circunstância que para ser sanada requer a instituição de procedimento especial, o *Parquet* entende como suficiente a expedição de determinação ao atual Governador do Estado de Rondônia para que adote as medidas necessárias para efetuar os ajustes na conta Empréstimos e Financiamentos a receber, fixando-se prazo para encaminhamento dos resultados ao Tribunal.

Inclusive, essa sugestão já foi proposta pelo corpo técnico na auditoria, objeto do Proc. n. 1147/2018 (ID 715283), *verbis*:

Determinar a Superintendência de Contabilidade (SUPER) em conjunto com a Controladoria Geral do Estado de Rondônia, com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que adotem, no prazo de 180 dias contados da notificação, as providências a seguir elencadas, visando à regularização das situações encontradas, sob pena de sanção prevista no disposto no art. 55, inciso IV da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 103, inciso IV, do RI TCERO:

- i. Realize levantamento de todos os direitos classificados nas contas 1.2.1.1.1.03.01 e 1.2.1.1.1.05.08 (Empréstimos e financiamentos concedidos a receber), contendo no mínimo as seguintes informações: identificação do documento de suporte do direito, data da constituição do direito, histórico da origem do direito, nome do devedor, data do vencimento, valor histórico e atualizado do direito, unidade responsável pela cobrança e status(situação quanto ao recebimento do direito a receber) e realize os ajustes necessários nos registros contábeis do Estado para que os direitos classificados nas contas 1.2.1.1.1.03.01 e 1.2.1.1.1.05.08 (Empréstimos e financiamentos concedidos a receber) evidencie adequadamente a posição patrimonial do direito a receber, em conformidade com as disposições dos Artigos 85, 87 e 88 da Lei nº 4.320/1964 e as Normas de Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público);
- ii. Promova a apuração de responsabilidade dos agentes públicos que tenham dado causa a prescrição (perda) dos direitos a receber do Estado classificados nas contas 1.2.1.1.1.03.01 e 1.2.1.1.1.05.08 (Empréstimos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

financiamentos concedidos a receber), de acordo com as disposições do Artigo 84 da Lei nº 4.320/1964 e Art. 1º da Instrução Normativa nº 21/TCE-RO-2007;

Essa medida, inclusive, já foi adotada pelo Conselheiro Relator naqueles autos, estando a Administração ainda dentro do prazo de resposta²¹.

Outra evidência que indica falha crônica de gestão²², é a **“Subavaliação da conta Investimentos, no valor de R\$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização do resultado de equivalência patrimonial de participações em sociedades controladas”**, tendo a Administração informado que a análise técnica é divergente das informações do SIAFEN e que, no exercício de 2017, foram realizados diversos ajustes nessa conta.

Novamente, denota-se a necessidade de determinação de aperfeiçoamento dos registros contábeis, o que poderá ser melhor examinado nas contas dos exercícios futuros, na qual os ajustes noticiados serão detalhados pelo corpo técnico, sendo, deste modo, possível concluir acerca da impropriedade.

No que tange à **“Falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionado uma distorção de R\$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do Balanço Patrimonial”**, a Administração reconhece a falha e aduz ter adotado as medidas corretivas necessárias ao saneamento, falha que, igualmente, poderá ser melhor examinada nas contas futuras.

²¹ Acórdão APL-TC 00101/19 referente ao Proc. n. 01147/2018.

²² No relatório ID 715283, constante do Proc. n. 1147/2018 (auditoria financeira), o corpo técnico reconhece que a evidência consta nos autos das contas de governo por vários anos: *“Para avaliar a correção do saldo apresentado no BGE 2016, efetuamos o recálculo do Resultado de Equivalência Patrimonial por meio dos saldos registrados no SIAFEM, onde obtivemos a composição da conta investimento em 31.12.2016. Após sua decomposição e comparação com exercícios anteriores, **constatou-se que o saldo permaneceu inalterado por vários anos**, o que per si já denota um indício de distorção contábil, haja vista que a cada exercício social as investidas apresentam resultado positivo (lucro) ou negativo (prejuízo), que inevitavelmente impactam seu patrimônio líquido e conseqüentemente o cálculo da equivalência patrimonial do ente investidor (Estado de Rondônia), resultando, por sua vez, em aumento ou redução do ativo e do patrimônio líquido do Estado”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Especificamente quanto (1) à ausência de evidências para suporte do saldo da Dívida Ativa; (2) à limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo (em face do cancelamento de empenhos/despesas sem empenho); e, (3) à prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência, por se tratarem de temas também relacionados à análise da execução do orçamento, o *Parquet* examinará as questões mais adiante neste opinativo.

Do que se vê, não é possível estabelecer um liame entre a conduta do Chefe do Poder Executivo e as evidências que impediram o corpo técnico de examinar o Balanço Geral do Estado, pelo que essas evidências não devem ensejar o opinativo de reprovação das contas.

Todavia, opina-se que nestes autos sejam reiteradas todas as determinações sugeridas pelo corpo técnico, no relatório ID 715283, constante no Proc. n. 1147/2018.

Ainda quanto aos efeitos da abstenção de opinião, vale consignar que na análise das contas do exercício de 2017, já conclusas pelo corpo técnico, fora adotado o mesmo posicionamento ora visto, ou seja, não foi exarada opinião sobre o Balanço Geral do Estado, em face de evidências similares às ora destacadas.

Ainda assim, da análise conjunta do BGE e da Execução do Orçamento, bem como da responsabilidade do Gestor, o corpo técnico opinou que a Corte emita parecer favorável à aprovação das contas do Governador (2017), o que indica que, nas contas em análise (2016), a opinião técnica pela reprovação decorre das irregularidades detectadas na execução do orçamento, sobre as quais o Ministério Público de Contas tratará mais adiante.

Por fim, para que não reste dúvidas quanto aos efeitos abstenção de opinião em relação ao posicionamento conclusivo acerca das contas de governo, ressalta-se que o Tribunal de Contas da União, examinando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

as contas do exercício de 2018 da Presidência da República, absteve-se de opinar quanto ao Balanço Geral da União, posicionando-se conclusivamente pela aprovação com ressalvas das contas do Chefe do Poder Executivo Federal²³.

Dessa forma, na opinião do *Parquet*, a abstenção de opinião do corpo técnico quanto ao BGE não deve ensejar, de *per si*, a reprovação das contas em epígrafe, passando-se à análise dos demais componentes para formação de juízo quanto ao mérito das contas em voga.

III – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

III.i – Dos Instrumentos de Planejamento

O modelo orçamentário brasileiro encontra-se fundamentado na Constituição da República de 1988, sendo composto, principalmente, de três instrumentos de planejamento integrados, em consonância com o art. 165 da Carta Magna, a saber, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA, aprovado pela Lei Estadual n. 3.647, de 6 de novembro de 2015, estabeleceu, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para o horizonte 2016-2019.

A LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 3.594, de 22 de julho de 2015, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2016, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

²³ ACÓRDÃO Nº 1331/2019 – TCU – Plenário 1. Processo nº TC 013.643/2019-3. 2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Contas do Presidente da República. 3. Responsável: Michel Miguel Elias Temer Lulia. 4. Órgão: Presidência da República. 5. Relatora: ministra Ana Arraes. 6. Representante do Ministério Público: não atuou. 7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). 8. Representação legal: não há.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A LOA, consubstanciada na Lei Estadual n. 3.745, de 23 de dezembro de 2015, estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2016, na ordem de R\$ 6.623.012.164,00, consoante art. 4º da referida peça orçamentária:

Art. 4º A despesa total, no mesmo valor da receita total, é fixada em **R\$ 6.623.012.164,00** (seis bilhões, seiscentos e vinte e três milhões, doze mil, cento e sessenta e quatro reais), sendo:

I - **5.200.568.231,00** (cinco bilhões, duzentos milhões, quinhentos e sessenta e oito mil, duzentos e trinta e um reais) no **Orçamento Fiscal**; e

II - **1.422.443.933** (um bilhão, quatrocentos e vinte e dois milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, novecentos e trinta e três reais) no **Orçamento da Seguridade Social**²⁴.

Quanto a esses instrumentos de planejamento, o corpo técnico consignou o Achado A3.1²⁵ na conclusão do seu relatório inicial (ID 717470), apontando algumas deficiências²⁶ com relação à implementação de atividades de controles, constituídos acerca dos instrumentos de planejamento.

²⁴ Não há previsão de recursos para o orçamento de investimento.

²⁵ A3.1 Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

²⁶ São elas: "i. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita;

ii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios;

iii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios;

iv. 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; v.

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; vi. 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;

vii. 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 para garantir o pagamento referente aos precatórios;

viii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação;

ix. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa; x. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal; xi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerando a inexistência de justificativas quanto ao ponto, o corpo técnico fez constar no relatório conclusivo as seguintes impropriedades (ID 756712):

IRREGULARIDADE

Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei nº 3.594/15 - LDO e Lei nº 3.745/15 - LOA), em face de:

- (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal);
- (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal);
- (c) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF);
- (d) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF);
- (e) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF).

O *Parquet*, analisando as razões de justificativas (ID 758383) interpostas posteriormente à emissão do relatório técnico conclusivo, constatou que o responsável destacou as medidas adotadas pelo Governo do Estado de Rondônia para aprimorar os instrumentos de planejamento²⁷.

Pontualmente, no que toca à alínea “a”, acima colacionada, que se refere às **metas e prioridades da administração pública estadual**, o MPC diverge do apontamento técnico, tendo em vista que o art. 3º da Lei de

xii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

²⁷ Entre elas: elaboração de Painéis de decisão para orçamento, despesas, teto de gastos, folha de pagamento, alterações orçamentárias, etc; estudos de Releitura da LOA/2019 para enxugamento das despesas; reuniões periódicas SEPOG/SEFIN para validação de estudos Orçamentários/Financeiros relacionados à releitura da LOA 2019, entre outras.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Diretrizes Orçamentárias²⁸ (Lei Estadual n. 3.594, de 22 de julho de 2015) as evidenciam em rol exaustivo, o que denota que a falha não subsiste.

Quanto aos demais itens (b, c, d, e), malgrado a evidenciação das ações de melhoria adotadas pelo gestor, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento técnico.

Ademais, os responsáveis não apresentaram enfrentamento pontual quanto a esses achados, reforçando o entendimento de que não foram observados os requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento.

Espera-se que com a adoção das medidas informadas pelo responsável seja, num futuro próximo, observada maior rigidez no controle e na técnica de elaboração das peças orçamentárias.

III.ii - Das alterações orçamentárias

A LOA (Lei Estadual n. 3.745/2015), estimou a receita e fixou as despesas do Governo do Estado de Rondônia ao patamar de **R\$ 6.623.012.164,01**. Todavia, no decorrer do exercício o orçamento inicial foi alterado mediante a abertura de créditos adicionais, com fundamento na autorização contida na própria Lei Orçamentária Anual (10,00% do orçamento inicial – art. 8^{o29}), bem como nas leis autorizativas específicas.

²⁸ A LDO, em seu art. 3^o e incisos I a XXVIII, fixou as prioridades básicas do Poder Público. Eis o *caput* do art. referido: “Art. 3^o. O Poder Público terá como prioridade a elevação da qualidade de vida, a redução das desigualdades sociais entre regiões, inclusão social, a oferta de serviços públicos com qualidade e ênfase para a educação, a saúde e a segurança; o desenvolvimento sustentável, a gestão ambiental e territorial, a competitividade, o equilíbrio das finanças públicas, a responsabilidade fiscal, a modernização da gestão, a oferta da infraestrutura de interesse social, o combate à pobreza e extrema pobreza [...]”.

²⁹ *Verbis*: Art. 8^o No curso da execução orçamentária fica autorizado o remanejamento de dotações orçamentárias, de uma mesma categoria econômica, ou de uma categoria econômica para outra, dentro da mesma unidade orçamentária, até o limite de 10% (dez por cento) da dotação da Unidade Orçamentária, devendo ser preservada as dotações para execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Essas alterações elevaram o orçamento do Estado de Rondônia à cifra de **R\$ 7.168.974.225,98** ao final do exercício, ou seja, 8,24% maior que a previsão inicial.

Extrai-se do relatório técnico que os créditos adicionais se destinaram, exclusivamente, a reforços de ações já previstas na LOA, por meio de créditos adicionais suplementares, que representaram 100% do total dos créditos adicionais abertos.

Desta feita, colaciono o quadro abaixo, extraído do relatório técnico conclusivo (ID 756712), para demonstrar a atualização do orçamento, diante da abertura de créditos adicionais, além de evidenciar as fontes de financiamento das referidas alterações:

Tabela 27 - Alterações do Orçamento inicial (R\$)

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	6.623.012.164,01	100,00%
(+) Créditos Suplementares	824.669.415,29	12,45%
(+) Créditos Especiais	0,00	0,00%
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00%
(-) Anulações de Créditos	278.707.353,32	-4,21%
= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	7.168.974.225,98	108,24%
(-) Despesa Empenhada	6.471.471.234,26	90,27%
= Recursos não utilizados	697.502.991,72	9,73%

Fonte: Balanço Orçamentário

Tabela 28 - Composição das fontes de recursos (R\$)

Fonte de recursos	Valor	%
Superávit Financeiro	247.806.654,02	30,00%
Excesso de Arrecadação	159.601.870,06	19,00%
Anulações de dotação	278.707.353,32	34,00%
Operações de Crédito	138.553.537,89	17,00%
Recursos Vinculados		00,00%
Total	824.669.415,29	100,00%

Fonte: Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Em auditoria específica (Proc. n. 3732/2017)³⁰ o corpo técnico examinou os documentos de suporte da abertura de créditos adicionais, verificando algumas irregularidades, as quais foram sanadas após análise das justificativas apresentadas naqueles autos.

Nesses termos, o resultado daquela avaliação foi trazido para estes autos, no qual a unidade técnica consignou: *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as alterações orçamentárias realizadas pelo Estado no período **estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64**”*.

Observa-se, no entanto, que a capacidade do Governo para financiamento dos créditos adicionais com base nas fontes indicadas (superávit financeiro, excesso de arrecadação) não fez parte do escopo da auditoria, pelo que, nestes autos, não há qualquer consideração acerca do tema.

Para enfatizar a relevância da matéria, diga-se que a Corte de Contas apreciou, recentemente, as contas de governo relativas ao exercício de 2015³¹, concluindo que naquele exercício, houve **superávit financeiro** no montante de **R\$ 68.472.284,14**, valor consideravelmente inferior aos créditos adicionais suplementares abertos no exercício de 2016, com base nessa fonte de financiamento (R\$ 247.806.654,02)³².

Deste modo, o *Parquet* pugna que tal avaliação seja incluída no escopo da análise das contas dos exercícios vindouros, de modo a assegurar que os créditos adicionais estejam, sob tal aspecto, em conformidade com as disposições do art. 167, V e VI, da Constituição Federal e arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.

³⁰ Auditoria de Conformidade da Gestão Fiscal do exercício de 2016.

³¹ Proc. n. 1571/2016 de relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello – ACÓRDÃO APL-TC 00211/19 - PARECER PRÉVIO PPL-TC 00023/19.

³² O que indica, em tese, a abertura de créditos adicionais com recursos fictícios no montante de R\$ 179.334.369,88, em infringência aos artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1994.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

III.iii – Da composição da receita orçamentária e da Receita Corrente Líquida - RCL

A receita orçamentária arrecadada no exercício de 2016 atingiu o montante de R\$ 7.193.732.225,34, o equivalente a 103,94% da receita estimada. O quadro a seguir evidencia as receitas por origem e o cotejamento entre os valores previstos e os arrecadados:

Tabela 17 - Comparativo da Receita Orçamentária Prevista e Arrecadada

Receitas	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	% (b/a)
Receitas Correntes	6.563.936.011,09	7.024.146.886,73	107,01
Receita Tributária	3.168.023.101,21	3.279.422.708,42	103,52
Receita de Contribuições	467.918.345,95	521.944.051,82	111,55
Receita Patrimonial	177.832.990,99	379.300.832,06	213,29
Receita de Serviços	217.608.798,65	220.031.739,47	101,11
Transferências Correntes	2.059.511.359,53	2.328.599.713,00	113,07
Outras Receitas Correntes	473.041.414,76	294.847.841,96	62,33
Receitas de Capital	357.231.560,87	169.585.338,61	47,47
Operações de Crédito	258.209.277,17	117.241.365,75	45,41
Alienação de bens	107.109,70	0,00	0,00
Amortizações de Empréstimos	2.810,15	0,00	0,00
Transferências de Capital	98.912.363,85	52.343.972,86	52,92
Total	6.921.167.571,96	7.193.732.225,34	103,94

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Como se observa, no exercício em exame a receita prevista (atualizada) era de **R\$ 6.921.167.571,96** e a arrecadação, como já dito, totalizou **R\$ 7.193.732.225,34**, evidenciando um **superávit de arrecadação de R\$ 272.564.653,38**.

No que concerne à **Receita Corrente Líquida - RCL**, nas duas formas de apuração destacadas pelo corpo instrutivo, quais sejam, a RCL



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contábil³³ e a RCL calculada conforme o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002³⁴, evidencia-se o seu crescimento no 3º quadrimestre de 2016, em comparação com o mesmo período do ano anterior (2015).

Quanto ao ponto, eis o relato técnico (ID 756712):

A Receita Corrente Líquida, apurada de acordo com a metodologia da STN, registrada no 3º quadrimestre de 2016 (R\$ 6.502.106.330,05), comparada à do 3º quadrimestre de 2015 (5.825.194.566,13) apresenta **crescimento nominal de 11,62%**, considerando que o IPCA de 2016 foi de 6,29%, há um indicativo de **crescimento real da RCL de 5,33% em 2016**.

Ao passo que a RCL, apurada conforme o Parecer Prévio 56/TCER/2002, do 3º quadrimestre é de R\$ 6.191.728.293,09 comparada com o 3º quadrimestre de 2015 (R\$ 5.584.753.898,74) apresenta **crescimento nominal de 10,87%** que frente ao IPCA de 6,29% aponta para um **crescimento real de 4,58% em 2016**.

O quadro a seguir demonstra a composição da RCL, sob os dois aspectos analisados³⁵:

³³ Apurada conforme estabelece a LRF, em seu art. 2º, inc. IV, alínea “b”, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções. Essa apuração segue as orientações do Manual de Contabilidade editado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN.

³⁴ Consiste na RCL contábil deduzida da receita de imposto de renda retido na fonte.

³⁵ Importa assinalar que este Tribunal decidiu por meio do Acórdão APL-TC 00499/16, de 15 de dezembro de 2016, exarado no Proc. n. 2542/2015, decidiu revogar o Parecer Prévio n. 56/2002, com efeitos a partir do exercício de 2017. Eis a ementa do julgado: Gestão Fiscal. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - exercício de 2015. Cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O imposto de renda retido na fonte da remuneração de cada Poder ou Órgão Autônomo não deve ser deduzido da Despesa Total com Pessoal, bem como do cálculo da Receita Corrente Líquida. Revogação do Parecer Prévio nº 56/2002, com efeito a partir do exercício de 2017. (Proc. 2542/2015 – Relator Conselheiro Paulo Curi Neto).



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Tabela 18 – Receita Corrente Líquida – 2016/2015 (De acordo com as duas modalidades)

Item	Especificação	2015(R\$1,00)	2016(R\$1,00)	Δ 2016/2015
1	Receitas Correntes (I)= (2+7+8+9+10+17)	7.963.061.441,65	8.726.454.251,92	9,59%
2	Receita Tributária = (3+4+5+6)	3.701.070.043,32	3.785.221.554,77	2,27%
7	Receitas de Contribuições	274.055.127,88	281.638.879,22	2,77%
8	Receita Patrimonial	296.579.351,26	379.300.832,06	27,89%
9	Receitas de Serviços	201.405.115,76	220.031.739,47	9,25%
10	Transferências Correntes	3.214.288.607,37	3.766.542.025,23	17,18%
17	Outras Receitas Correntes	275.663.196,06	293.719.221,17	6,55%
18	Deduções da Receita = (19+20+21)	2.137.866.875,52	2.224.347.921,87	4,05%
19	Transferências Constitucionais e Legais	925.634.131,27	927.918.774,16	0,25%
20	Transferências para a formação do FUNDEB	938.837.010,53	1.015.822.384,42	8,20%
21	Contribuição para a Previdência	273.395.733,72	280.606.763,29	2,64%
22	RCL – Receita Corrente Líquida = (I - 18)	5.825.194.566,13	6.502.106.330,05	11,62%
23	RCL – Conforme Parecer Prévio n. 056/2002/TCER	5.584.753.898,74	6.191.728.293,09	10,87%

III.iv – Da despesa orçamentária

No tocante às despesas orçamentárias, consoante depreende do relato técnico, as despesas empenhadas (R\$ 6.471.471.234,26) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (R\$ 7.168.974.225,98).

Do confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, verifica-se que estas alcançaram 90,27% daquelas, conforme detalhamento contido no quadro abaixo, que evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Tabela 19 - Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada (a)	Empenhada (b)	% (b/a)
Despesas Correntes	6.044.858.270,13	5.821.437.404,20	96,30
Pessoal e Encargos Sociais	3.967.344.124,77	3.939.650.259,93	99,30
Juros e Encargos da Dívida	40.276.382,07	39.755.356,50	98,71
Outras Despesas Correntes	2.037.237.763,29	1.842.031.787,77	90,42
Despesas de Capital	1.009.651.790,85	650.033.830,06	64,38
Investimentos	878.832.268,38	523.686.671,56	59,59
Inversões Financeiras	7.227.239,00	3.000.000,00	41,51
Amortização da Dívida	123.592.283,47	123.347.158,50	99,80
Reserva de Contingência	114.464.165,00	0,00	0,00
TOTAL	7.168.974.225,98	6.471.471.234,26	90,27

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

Portanto, os dados demonstram uma **economia de dotação**, vez que o montante empenhado (R\$ 6.471.471.234,26) foi inferior ao autorizado (R\$ 7.168.974.225,98) em **R\$ 697.502.991,72**.

III.v – Dos gastos com educação e saúde

O corpo técnico adotou procedimentos para verificação do cumprimento da aplicação mínima em **educação e saúde** no exercício de 2016³⁶, concluindo, em relação aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, que fora aplicado o montante de **R\$ 1.377.733.100,11**, o que corresponde a **25,59%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 5.382.263.751,21), cumprindo, deste modo, o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no art. 212, da Constituição Federal de 1988.

No que tange à aplicação de recursos do **Fundeb**, concluiu o corpo técnico no relatório conclusivo apenas que o Estado empenhou o valor de R\$ 510.319.818,27, que corresponde a 68,45% do total da receita.

³⁶ Proc. n. 3536/2017– Auditoria Educação apensado ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Educação (Proc. n. 1073/17); e Proc. n. 3875/2017 – Auditoria Saúde apensado ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Saúde (Proc. n. 1079/2017).



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Contudo, insta ponderar que conforme consta do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, atinente ao 6º Bimestre do exercício de 2016³⁷, a despesa empenhada no FUNDEB totalizou R\$ 743.522.418,29, dos quais 80,15% desse montante foi aplicado no Fundeb 60% e 19,58% foi aplicado no Fundeb 40%, tais valores se confirmados demonstrariam o cumprimento do disposto no art. 60, inciso XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007³⁸.

Tendo em vista que não foi realizada auditoria específica quanto à composição das receitas do Fundo, não há como esclarecer a divergência entre o relatório conclusivo e o RREO, o que demandaria a oitiva do responsável. Ademais, consoante a manifestação técnica conclusiva, o limite de

³⁷ Disponível em:

http://transparencia.ro.gov.br/Arquivo/VisualizarArquivo?pEncArquivId=ePrBkB7KziQDI6-IKlAsLSvWbIPjLEmdw0uhlhUAQbWa18QBS4-QQli9RuCATDZBM11CokJ0YkEr4mG_xFgWa8gPiNn9MVryjOVfmkYbzBQ3QU4L

³⁸ Consoante seguinte quadro demonstrativo extraído do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º Bimestre do Exercício de 2016:

RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100	Até o Bimestre (g)	(h) = (g/d)x100	
18- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO	576.728.121,00	598.519.239,00	597.531.302,01	99,83	593.679.101,96	99,83	
18.1- Com Ensino Fundamental	576.728.121,00	598.519.239,00	597.531.302,01	99,83	593.679.101,96	99,83	
18.2- Com Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
19- OUTRAS DESPESAS	176.120.662,58	154.329.544,58	145.991.116,28	94,80	108.910.697,71	70,57	
19.1- Com Ensino Fundamental	142.615.482,00	118.471.301,47	111.900.807,62	94,45	79.278.908,51	66,92	
19.2- Com Ensino Médio	33.505.180,58	35.858.243,11	34.090.308,66	95,07	29.631.789,20	82,64	
20- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (18 + 19)	752.848.783,58	752.848.783,58	743.522.418,29	98,76	702.589.799,67	93,32	
DEDUÇÕES PARA FINS DO LIMITE DO FUNDEB							
21- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB							
21.1 - FUNDEB 60%							0,00
21.2 - FUNDEB 40%							0,00
22- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB							0,00
22.1 - FUNDEB 60%							0,00
22.2 - FUNDEB 40%							0,00
23- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (21 + 22)							0,00
INDICADORES DO FUNDEB							
24 - TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (20 - 23)							743.522.418,29
24.1 - Mínimo de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério1 (18 - (21.1 + 22.1)) / (18) x 100) %							80,15
24.2 - Máximo de 40% em Despesa com MDE, que não Remuneração do Magistério (19 - (21.2 + 22.2)) / (16) x 100) %							19,58
24.3 - Máximo de 5% não Aplicado no Exercício (100 - (24.1 + 24.2)) %							0,27
CONTROLE DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE							
25 - RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB EM «EXERCÍCIO ANTERIOR» QUE NÃO FORAM UTILIZADOS							0,00
26 - DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 25 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE «EXERCÍCIO»*							0,00

Ressalte-se, no entanto, que o mesmo documento apresenta informação de que foram aplicados no Fundeb 60% o valor total das despesas empenhadas, consoante seguinte demonstrativo:

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	Valor Apurado Até o Bimestre	Limites Constitucionais Anuais	
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado Até o Bimestre
Mínimo Anual de «25%» das Receitas de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.363.101.170,83	25%	25,33%
Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio	743.522.418,29	60%	80,15%
Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Educação Infantil e Ensino Fundamental Complementação da União ao FUNDEB		60%	
		-	
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DESPESAS DE CAPITAL		Saldo Não Realizado	
Receitas de Operações de Crédito	117.241.385,75	140.967.911,42	
Despesa de Capital Líquida	650.033.830,06	358.617.980,79	



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

aplicação mínimo no Fundeb 60% foi cumprido, sendo desnecessário o retrocesso processual para esclarecimento do ponto.

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, constatou-se a aplicação do montante de R\$ 662.939.727,58, o que corresponde a 12,32% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 5.381.804.585,06)³⁹, cumprindo, portanto, o percentual de aplicação mínima (12%) disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

III.vi - Limites de Operações de Crédito

Até o 3º quadrimestre do exercício de 2016, as operações de crédito realizadas pelo Governo do Estado de Rondônia alcançaram o montante de R\$ 117.241.365,75, representando 1,80% da RCL (R\$ 6.502.106.330,05), respeitando o limite máximo de 16% da RCL, conforme estabelece o art. 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal (ID 756712).

III.vii – Das despesas com pessoal

O art. 19, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para as despesas de pessoal do Estado.

O art. 18 da LRF define a despesa de pessoal como sendo aquela resultante do somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis e militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de

³⁹ Nota-se aqui uma divergência entre a Receita de Impostos e Transferências Constitucionais utilizada como parâmetro para apuração do percentual dos gastos da saúde (R\$ 5.381.804.585,06) e da educação (R\$ 5.382.263.751,21), porém a divergência não interfere no resultado da apuração, pelo que não há necessidade de reparos quanto ao ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

A manifestação técnica conclusiva evidenciou as despesas com pessoal **desconsiderando o Parecer Prévio n. 56/TCER/2002, ou seja, de acordo com os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.**

Segundo os critérios da STN é apurada a RCL contábil⁴⁰, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções legais. Do mesmo modo,

⁴⁰ O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a forma de cálculo da RCL, *verbis*:

03.03.02 CONCEITO

03.03.02.01 Receita Corrente Líquida

Conforme a LRF, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais. 42 A boa prática contábil, que prima pela transparência, recomenda que todas as demonstrações sejam apresentadas tanto de forma isolada quanto conjunta (conforme determina a LRF), e em termos brutos, evidenciando cada uma das deduções realizadas. No entanto, no caso do RCL, cabe ao ente da Federação apresentar o seu valor consolidado que servirá de parâmetro para os limites. Nessa consolidação, deverão ser excluídas as duplicidades, as quais não se confundem com as deduções, que devem inicialmente integrar a receita corrente bruta.

Portanto, as receitas intra-orçamentárias 43 (contrapartida da modalidade 91) deverão ser excluídas do cálculo por caracterizarem duplicidades, uma vez que representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social. Ou seja, as receitas intra-orçamentárias não poderão ser computadas nas linhas referentes às receitas correntes brutas e também não poderão ser deduzidas. Nesse contexto, a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, por configurar uma duplicidade, não será computada na linha Receita de Contribuições e não será deduzida. Por outro lado, a contribuição dos servidores para o RPPS será computada na linha Receita de Contribuições e será deduzida.

Os recursos das contribuições previdenciárias e de outras receitas vinculadas ao RPPS deverão ser depositados em contas separadas das demais disponibilidades do ente da Federação, 44 pois o ente precisa observar todas as regras do RPPS, 45 adotando plano de contas único⁴⁶ e contabilizando receitas e despesas do RPPS de forma segregada. Tais exigências devem ser cumpridas em qualquer caso, independentemente de haverem sido adotadas ou não as providências administrativas para a constituição de fundo próprio de previdência dos servidores.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

a despesa com pessoal é apurada, na forma do art. 18 da LRF⁴¹, sendo que a razão entre as duas contas apresenta o percentual de gastos com pessoal em determinado período⁴².

Dessa forma, na apuração do cumprimento do limite legal de gastos com pessoal do Estado de Rondônia, o corpo técnico concluiu, sem

03.03.03 PARTICULARIDADES

03.03.03.01 Ente da Federação

A LRF estabeleceu as particularidades para o cômputo das deduções da RCL da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na União, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios serão consideradas as transferências constitucionais ou legais entre entes, de modo a identificar a receita que efetivamente pertence a cada ente. Nesse contexto, se inserem os valores pagos e recebidos a título de transferências financeiras da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS, e da Lei Complementar nº 61/1989, que dispõe sobre o IPI, bem como a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. Na União, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios devem, ainda, ser deduzidas:

- a) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência⁴⁷; e
- b) as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. É imprescindível, para tanto, que as referidas receitas estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem. [...]

Nos Estados e Municípios serão também computados os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estabelecido no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição.

⁴¹ O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a forma de cálculo da Despesa com Pessoal, *verbis*:

DESPESA COM PESSOAL

Identifica o total da despesa líquida de pessoal nos doze últimos meses, que corresponde ao somatório das despesas com pessoal Ativo, Inativo, Pensionistas e outras despesas de pessoal, relativas a contratos de terceirização, deduzidas as despesas não computadas.

Identifica, também, os limites legais (máximo e prudencial) da despesa de pessoal.

As informações da Tabela DESPESA COM PESSOAL deverão ser extraídas do Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal. O Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a assegurar a transparência das despesas com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos e verificar os limites de que trata a LRF.

⁴² O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a definição do percentual da Despesa com Pessoal em relação a RCL, *verbis*:

% SOBRE A RCL Identifica o percentual do total da despesa líquida de pessoal nos doze últimos meses sobre a Receita Corrente Líquida. Esse total da despesa líquida de pessoal corresponde ao somatório das despesas com pessoal Ativo, Inativo, Pensionistas e outras despesas de pessoal, relativas a contratos de terceirização, deduzidas as despesas não computadas. Identifica, também, os percentuais dos limites legais (máximo e prudencial) da despesa de pessoal definidos na LRF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

considerar o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER, que a aplicação totalizou 51,94% (R\$ 3.337.301.061,00) da RCL (R\$ 6.502.106.330,00), ou seja, inferior ao limite máximo de 60% previsto no art. 19, II, da LRF, o que impõe o reconhecimento de que a Administração Estadual obedeceu ao ditame legal neste sentido.

Especificamente quanto ao Poder Executivo, as despesas totalizaram 41,68% (R\$ 2.709.777.981,00) da RCL, em observância ao limite legal de 49,00%.

Sobre as despesas com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, no exercício de 2016, apurou-se o montante de gasto de R\$ 118.917.537,00 o que corresponde a 1,83% da RCL, estando dentro do limite legal de 1,96%.

Igualmente, os gastos com Pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no exercício de 2016, somaram R\$ 62.088.611,00, o que corresponde a 0,95% da RCL, portanto, dentro do limite legal de 1,04%.

Também, os gastos com pessoal do Ministério Público do Estado de Rondônia, no exercício de 2016, importaram em R\$ 126.022.295,00, equivalentes a 1,94% da RCL, compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

Por fim, no exercício de 2016, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia despendeu com pessoal o montante de R\$ 360.494.635,00 correspondente a 5,54% da RCL, estando dentro do limite legal de 6%.

Consoante demonstrado quanto aos limites de gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2016 não foram detectadas infringências⁴³, estando em conformidade com as disposições do art. 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

⁴³ O corpo técnico sintetizou as informações relativas à despesa com pessoal no seguinte quadro:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

III.viii – Do cumprimento das metas fiscais

III.viii.1 – Do resultado primário

O resultado primário é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas financeiras⁴⁴.

Caso essa diferença seja positiva, tem-se um superávit primário; caso seja negativa, tem-se um déficit primário. Esse resultado “*indica se os níveis de gastos orçamentários do Estado são compatíveis com a sua arrecadação*” (ID 756712), ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida.

A tabela abaixo detalha o resultado do exercício:

Tabela 38 - Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2016
1. Receitas Primárias	6.697.937.661
2. Despesas Primárias	6.305.368.719
3. Resultado Primário (1-2)	392.568.942
4. Meta fixada na LDO	191.231.764
5. % realizado = (3/4)*100	Atingida

Fonte: Gestão Fiscal e LDO

Tabela 36 - Demonstração do limite de Despesa Total com Pessoal (2016)

(Sem Considerar o Parecer Prévio n. 056/2002-TCER)

Discriminação	Executivo	ALE	TCE	TJ	MP	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal - DTP	2.709.777.981	118.917.537	62.088.611	360.494.635	126.022.295	3.337.301.061
2. Receita Corrente Líquida - RCL	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330
% da Despesa Total com Pessoal (1 ÷ 2)	41,68	1,83	0,95	5,54	1,94	51,94
Limite máximo (inciso III, art. 20 da LRF)	49,00	1,96	1,04	6,00	2,00	60,00
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	46,55	1,86	0,99	5,70	1,90	57,00

Fonte: Gestão Fiscal

⁴⁴ Indicadores Fiscais – Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Assim, realizada a apuração pela equipe técnica, concluiu-se que o resultado primário (R\$ 392.568.942,00) atingiu a meta estabelecida (R\$ 191.231.764,00), superando-a.

III.viii.2 – Do resultado nominal

O resultado nominal representa “a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida (DFL) em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior”⁴⁵.

Para apuração, o corpo técnico deduziu da Dívida Consolidada as disponibilidades de caixa. A metodologia indica que “quanto maior negativo for o valor apurado, melhor será a situação da entidade, demonstrando que a entidade possui mais recursos disponíveis do que dívida” (ID 756712).

A tabela a seguir detalha o resultado nominal do Governo do Estado de Rondônia no exercício de 2016:

Tabela 39 - Demonstração do Resultado Nominal (2016) - R\$

Descrição	Apresentados (Gestão fiscal)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	3.507.132.044
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	3.254.708.567
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	-252.423.477
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-1.934.452
Situação (Atingida/Não Atingida)	Atingida

Fonte: Gestão Fiscal e LDO

Do que se vê, realizada a apuração pela equipe técnica, concluiu-se que o resultado nominal (-R\$ 252.423.477,00) atingiu a meta estabelecida (-R\$ 1.934.452,00).

III.ix – Do equilíbrio orçamentário e financeiro

⁴⁵ Trata-se do conceito de resultado nominal “abaixo da linha”. Indicadores Fiscais – Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Segundo o art. 102 da Lei Federal n. 4.320/64, o Balanço Orçamentário “*demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas*”.

Do confronto entre a receita arrecadada no montante de R\$ 7.193.732.225,34 e a despesa empenhadas no valor de R\$ 6.471.471.234,00 constata-se que o exercício de 2016 encerrou com **superávit orçamentário consolidado de R\$ 722.260.991,34** consoante seguinte quadro demonstrativo lavrado pelo corpo técnico:

Tabela 33 - Resultado Orçamentário - R\$

Discriminação	2016
1. Receitas Arrecadadas (BO Consolidado)	7.193.732.225
2. Despesas Empenhadas (BO Consolidado)	6.471.471.234
3. Resultado Orçamentário (1-2)	722.260.991

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado

No que tange ao resultado orçamentário exclusivo do Poder Executivo, a receita arrecadada, excluídos os Poderes e o Fundo Previdenciário, totalizou **R\$ 4.968.210.478,53**, enquanto que a despesa empenhada do Poder Executivo somou **R\$ 4.695.223.591,55**. Ao confrontar esses valores, tem-se o **superávit orçamentário do Poder Executivo, no valor de R\$ 272.986.886,98** (ID 756712).

Ainda em relação ao equilíbrio das contas públicas, o corpo técnico analisou o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, concluindo que “*as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016*”, conforme seguinte memória de cálculo:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Tabela 34 – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte – Poder Executivo⁵⁶

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	779.842.130	389.254.961	1.169.097.092
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	6.433.031	50.646.039	57.079.070
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	37.576.147	62.757.815	100.333.962
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	101.240.639	3.447.598	104.688.237
Demais Obrigações Financeiras (e)	40.933.693	45.496.379	86.430.073
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	593.658.619	226.907.129	820.565.748
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	202.286.766	78.401.733	280.688.499
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	391.371.852	148.505.396	539.877.248
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)			
Subavaliação das obrigações financeiras (j)	0,00	89.091.076,81 ⁵⁷	89.091.076,81
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	391.371.852,86	59.414.319,32	450.786.172,18

Ressalta-se que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores apresentou superávit de R\$ 93.577.423,24. Da análise técnica, depreende-se que esse resultado está incluído na coluna de recursos vinculados, ou seja, a coluna de recursos livres (R\$ 59.414.319,32) apresenta as disponibilidades do Poder Executivo já considerando o resultado da Autarquia Previdenciária (ID 756712 – fls. 140).

A análise foi realizada, acertadamente, com a evidenciação da suficiência financeira por fontes de recursos livres e vinculados, com fundamento no art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece: “I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

Ademais, do quadro colacionado acima, nota-se que a unidade técnica do Tribunal de Contas constatou que o passivo do ente público se encontrava subavaliado em, no mínimo, R\$ 89.091.076,81, em decorrência de dois fatos, a saber: (1) empenhos cancelados indevidamente (R\$ 24.457.929,83);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e, (2) despesas não empenhadas, ocultas na execução do orçamento (R\$ 64.633.146,98)⁴⁶, capitulando-se a seguinte impropriedade:

ii. Infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 37, caput (Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência **de sucessivas despesas realizadas sem prévio empenho, que totalizam no mínimo R\$ 64.633.146,98 assim como, o cancelamento de 22 (vinte e dois) atos de empenho de forma irregular, no montante total de R\$ 24.457.929,83, totalizando no mínimo R\$ 89.091.076,81 de distorção.**

O *Parquet* corrobora o entendimento técnico de que os passivos subavaliados, seja em face de cancelamentos de empenhos ou de despesas não empenhadas a tempo e modo, devem integrar as obrigações do ente.

No entanto, tendo em vista que os autos estão instruídos com as justificativas apresentadas pelo responsável (ID 758383), sobre as quais não se manifestou o corpo técnico da Corte, porquanto foram apresentadas fora do prazo devido, registra-se, neste parecer, divergência pontual quanto ao montante dos empenhos indevidamente cancelados, bem como das despesas sem prévio empenho, conforme passa-se a expor.

Como já dito, a presente infringência refere-se a dois fatos distintos, quais sejam: (i) sucessivas despesas realizadas sem prévio empenho, representando no mínimo R\$ 64.333.146,98; e, (ii) cancelamento de 22 atos de empenhos de forma irregular, no total de R\$ 24.457.929,83.

O resultado dessa apuração de passivos subavaliados impactou negativamente o resultado da suficiência financeira apresentada pelo Governo do Estado de Rondônia sem, contudo, ensejar a caracterização de insuficiência ou déficit de ordem financeira.

⁴⁶ Valor mínimo.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Ainda assim, por tratar-se de irregularidade grave, trazida aos autos da prestação de contas do Governador em face da ineficiência do Sistema de Controle Interno, o MPC fará considerações específicas acerca das irregularidades.

Nesse contexto, passa-se à análise dos dois apontamentos que compõe a presente infringência, a qual, frise-se, teve origem na Auditoria de Conformidade de que trata o Proc. n. 3732/2017, apenso aos presentes autos.

A análise da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo quanto ao cenário posto, será realizada ao final da avaliação das despesas sem prévio empenho e do cancelamento de empenhos.

III.ix.1 - Das despesas sem prévio empenho

Na Auditoria de que trata o Proc. 3732/2017, o corpo técnico solicitou, de três secretarias selecionadas (SESAU⁴⁷, SESDEC⁴⁸ e SEJUS⁴⁹), que apresentassem a *“relação de processos que estavam com débitos em fase de reconhecimento de dívida relativos as despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, que não foram registradas na contabilidade pública em 31 de dezembro de 2016”* (ID 756712).

Essas secretarias apresentaram a relação requerida, cujo valor total alcança a elevada quantia de R\$ 64.633.146,98 (mínima), que estavam com débitos em fase de reconhecimento de dívida relativos as despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017.

O corpo técnico apresenta listagem de mais de 450 despesas não empenhadas no momento oportuno, que se encontravam, em 2017, em processamento de reconhecimento de dívida, subdivididos entre as seguintes secretarias:

⁴⁷ Secretaria de Saúde de Estado de Rondônia.

⁴⁸ Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania.

⁴⁹ Secretaria de Justiça.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Unidade Orçamentária	Valor Informado
Secretaria de Estado Segurança Pública, Defesa e Cidadania	10.801.159,13
Secretaria de Estado da Justiça	6.306.580,76
Secretaria de Estado da Saúde	47.525.407,09
Total	64.633.146,98

Fonte: Conforme totalização da relação constante na situação encontrada.

Assim, o corpo técnico concluiu que tal fato constitui “*violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Princípio da transparência) e configura-se como conduta com a finalidade de manipular o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas do Município*”.

Nas justificativas apresentadas sob ID 758383 (Protocolo n. 3232/2019), alegou-se que, por tratar-se de atos de gestão, as despesas não empenhadas sequer deveriam constar no exame das contas de Governo e sim serem sindicadas em contas de gestão específicas dos gestores das pastas.

Ainda assim, foram demonstradas as justificativas das Secretarias envolvidas, ressaltando que se tratavam de despesas necessárias e imprescindíveis ao cumprimento de suas finalidades.

Além disso, o responsável argumenta que a Controladoria Geral do Estado de Rondônia - CGE, “*no exercício do Controle Interno das Unidades do Poder Executivo, emitiu os Ofícios nº 421, 422, 423, 424 - Processo SEI. nº 0007.095261/2019-58 (Anexo XVI), alertando as Unidades acerca da necessidade de instauração de processo apuratório*”.

Sustenta que, em atendimento aos comandos da CGE, as unidades administrativas envolvidas determinaram a apuração de eventual responsabilidade⁵⁰, o que indica que foram adotadas as medidas necessárias

⁵⁰ SESAU - Ofício nº 6472/2019/SESAU-GCONT e Ofício nº 6479/2019/SESAU-GCONTI, Processo SEI nº 0036.109452/2019-67 (Anexo XVII); SEJUS - Ofício nº 4384/2019/SEJUS-ASTEC, Processo SEI nº 0007.095261/2019-58 (Anexo XVII); • SESDEC - Ofício nº 2191/2019/SESDEC-CAF, Processo SEI nº 0007.09561/2019-58 (Anexo XVII).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

para “*não só corrigir os eventuais danos e apurar a conduta dos responsáveis, mas especialmente para evitar ocorrências semelhantes, conforme determina o art. 48, §1º, da Lei Complementar n. 154/1996 (Lei Orgânica do TCE-RO)*”.

Afirma, ainda, que as conclusões dos processos apuratórios serão encaminhados à Controladoria Geral do Estado para conhecimento e eventuais providências de cientização da Corte de Contas, o que, a seu ver, justifica o saneamento da irregularidade.

Por fim, sustenta que o valor das despesas não empenhadas é insignificante perante o orçamento de cada uma das unidades auditadas.

Pois bem.

No que tange ao argumento de que se trata de contas de gestão, não devendo ser sindicadas nos autos destas contas de governo, o corpo técnico, no relatório ID 756712, consignou adequadamente as razões da responsabilização do Governador do Estado de Rondônia, *in verbis*:

As evidências colhidas no curso da auditoria são suficientes para demonstrar que no momento da realização da despesa ou assunção de obrigações, não foram realizados os procedimentos exigidos pela legislação financeira (prévio empenho), configurando a ilegalidade na execução orçamentária das unidades gestoras do Poder Executivo Estadual.

A partir da Auditoria realizada se evidenciou a existência de despesas realizadas sem prévio empenho e não registradas no sistema patrimonial do Estado, em desacordo com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e com o inciso II do art. 167 da CF/68, uma vez que foi constatado que Unidades Orçamentárias do Poder Executivo Estadual estão realizando despesas sem dotação orçamentária suficiente no respectivo exercício e conseqüentemente, sem prévio empenho, além de não estar liquidando a despesa imediatamente após o reconhecimento da conformidade do valor apresentado pelo credor.

Uma das principais funções do orçamento público é o de servir de instrumento que explicita a alocação de receitas e despesas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dando transparência à gestão estatal dos recursos e possibilitando, dentre outros, o controle social e dos demais poderes do Estado. Desse modo, entende-se incompatível com a legislação vigente que despesas sejam realizadas sem prévio empenho.

Conforme disposto na Constituição Federal, art. 167, inciso II: “São vedados a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Também a Lei 4.320/1964, sem seu art. 2º, estatui que: ‘A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade’.

Assim, a forma adequada de execução de despesas é a inclusão de sua previsão na lei orçamentária do exercício em que serão realizadas, efetuando, portanto, o empenho de maneira prévia à realização da despesa.

Com base nos procedimentos efetuados, restou consignado que o Poder Executivo Estadual acumulou obrigações que totalizam no mínimo R\$64.633.146,98, decorrentes de sucessivas despesas realizadas sem prévio empenho, conseqüentemente evidenciando-se a violação das seguintes normas constitucionais e legais.

Cabe ressaltar que, não obstante a realização de despesa sem prévio empenho, tais valores não foram registrados na contabilidade pública como obrigações financeiras ao final do exercício, caracterizando grave infringência ao art. 50, II, da LRF, que estabelece que na escrituração das contas públicas a despesa e assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência.

Registre-se que não apenas o empenho deve ser feito dentro do exercício como também deve anteceder o surgimento da obrigação para o Estado, que ocorre, no momento contratual no qual é devido o pagamento após o implemento de condição. E não constitui empecilho para tanto o desconhecimento do montante exato a ser pago ao fornecedor, uma vez que existe a possibilidade de o empenho ser realizado por estimativa, na forma do §2º do art. 60 da Lei 4.320/1964.

O disposto no art. 60 da Lei 4.320/1964 não veda apenas o pagamento da despesa sem prévio empenho como também impede a constituição da obrigação previamente ao empenho.

Exegese diversa possibilitaria a celebração de contratos ou a execução de obras sem mesmo a existência de dotação orçamentária, o que contraria toda a lógica das normas de finanças públicas e compromete a transparência das ações governamentais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Uma vez que o terceiro executa sua obrigação contratual nasce para ele um direito creditório oponível ao ente estatal, que deve efetuar os pagamentos posteriores, sob pena de enriquecimento sem causa.

Portanto, a peça orçamentária não atenderia suas finalidades se fosse permitido ao administrador contratar obrigações financeiras para o Estado sem a necessidade de prévio empenho da despesa, ou seja, à margem do processo de execução orçamentária.

Por conseguinte, é necessária uma coordenação entre a execução orçamentária e financeira e a execução dos programas de governo, de molde a evitar a realização de despesas (criação de obrigações para o Estado) não autorizadas no orçamento e, conseqüentemente, a realização de despesas e assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A realização de despesa sem prévio empenho configura prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico e infração à norma legal de natureza contábil financeira, orçamentária e patrimonial, pois distorceram a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial, conseqüentemente prejudicando o controle de monitoramento sobre a execução orçamentária.

Ressalta-se que a responsabilidade do **Governador do Estado no âmbito das Contas de Governo, dar-se-á em razão da ineficácia do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de adoção de providências para evitar ocorrências semelhantes as irregularidades detectadas nos processos de análise prévia de despesa. O sistema de controle interno, apesar de detectar a realização de despesa sem prévio empenho, não adotou providências para evitar a ocorrência de situações semelhantes, possibilitando a existência de distorções significativas nas Contas de Governo Estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária.** (Grifo nosso)

Irretocável a manifestação técnica, tanto no que tange à responsabilidade do Chefe do Poder Executivo em estabelecer medidas de controle interno, quanto em relação à grave ilegalidade verificada na auditoria específica.

Do que se depreende dos autos, examinando-se apenas as três unidades (SESAU, SESDEC e SEJUS), foi identificado elevado número de



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

despesas não empenhadas, as quais sequer haviam sido reconhecidas contabilmente.

É dizer, existe uma sombra não explicada de passivos do ente público, que escapa, inclusive, ao Sistema de Controle Interno. Um “*orçamento paralelo*” ao aprovado pelo Poder Legislativo que tramita ao largo do conhecimento social.

No recente Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁵¹, restou estampado que alguns Estados da Federação não efetuam o registro de todas as receitas e despesas, que são consumadas ao largo da execução orçamentária, resultando na impossibilidade de realizar avaliação fidedigna quanto a situação fiscal dos entes, *verbis*:

Vale lembrar que, além das receitas, também existem despesas realizadas que não passaram pelos registros orçamentários dos Estados. Conforme será detalhado posteriormente em seção específica sobre o tema, nos demonstrativos de **alguns Estados foi possível constatar a supressão de relevantes despesas que não passaram pela execução orçamentária**, ou seja, despesas sem empenho, no valor de R\$ 11,4 bilhões. **Uma das consequências da não execução orçamentária dessas despesas é a dificuldade da avaliação da real situação fiscal dos Entes.** (Grifamos)

Consoante evidenciado pelo corpo técnico no relatório ID 756712, a Controladoria Geral do Estado, ao examinar, por amostragem, as justificativas da SESAU quanto as despesas não empenhadas, confirmou a ilegalidade apontada, *litteris*:

[...] apesar de restrito à SESAU, fortalece as evidências da irregularidade e confirma que as despesas elencadas foram efetivadas sem prévio empenho, o que caracteriza a conduta

⁵¹ Disponível em:

https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/30407_981194/Boletim%20de%20Financas%20dos%20Entes%20Subnacionais_2019.pdf?v=466



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

como um ato de infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial.

Mesmo diante do exame das justificativas apresentadas posteriormente ao relatório técnico, conclui-se que a grande maioria das despesas indicadas pelo corpo técnico foram, de fato, executadas sem empenho prévio, salvo raríssimas exceções, como será demonstrado a seguir.

No que toca às despesas da SESAU, das informações constantes do Ofício n. 4714/2019/SESAU-GCONT (fls. 593/600 do ID 758396), conclui-se que apenas as despesas cuja execução e recebimento ocorreram em exercícios anteriores a 2016 (fora do período analisado), poderão ser desconsideradas, não por terem sido regulares, mas por estarem fora do período de análise.

No caso da SESAU, apenas uma despesa se encontra nessa situação, a saber:

1 – Recebimento em 2015 (fls. 597 – ID 758396);

Processo Administrativo - 01.1712.02567-0001/2014;

Credor - DENTAL SAUDE LTDA- EPP

Empenho - 2017NE02863

Nota fiscal – 30308

Data da nota fiscal - 21/02/2015 / Recebimento - 23/02/2015

Valor total da Nota Fiscal – R\$ 3.225,00

Aquela secretaria apresenta vasta elenco de despesas cuja liquidação e/ou pagamento ocorreu no exercício de 2017⁵², as quais na opinião do MPC não poderão ser excluídas do apontamento.

Isso porque, as notas fiscais foram emitidas em 2016 ou, no máximo, nos primeiros meses do exercício de 2017, a indicar que se referem a despesas oriundas do exercício de 2016, não havendo qualquer prova em contrário que possa descaracterizar o achado técnico.

⁵² Totalizando R\$ 8.722.407,03.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Além disso, insta consignar a declaração da própria SESAU, constante no Ofício n. 4714/2019/SESAU-GCONT (fls. 593/600 do ID 758396), no sentido de que se fossem acolhidas todas as razões de justificativas prestadas por aquela unidade, “o saldo de despesas sem prévio empenho inicialmente apontado passaria de R\$ 47.525.407,09 para R\$ 37.913.827,76 (R\$ 47.525.407,09 - R\$ 889.172,30 - R\$ 8.722.407,03)”.

Do que se vê, caso a Corte entendesse pelo acolhimento integral das razões apresentadas, o que não é admissível, ante a natureza do que argumentado ou mesmo pela ausência de comprovação das argumentações, sobejaria à título de despesas não empenhas, não contabilizadas, o montante de R\$ 37.913.827,76.

Ou seja, sem maiores constrangimentos, a SESAU reconhece o montante de R\$ 37.913.827,76 de despesas ocultas da execução orçamentária, o que confirma a grave falha apontada pelo corpo instrutivo.

Portanto, em relação à **Secretaria de Saúde do Estado de Rondônia**, permanece a irregularidade, salvo pela única despesa cujo material fora entregue no exercício de 2015, período não abarcado pelo presente exame (R\$ 3.225,00), passando a subavaliação de passivos da unidade a totalizar R\$ 47.522.182,09⁵³.

No que se refere à **SEJUS**, os esclarecimentos constam no Ofício n. 2655/2019/SEJUS-NUCONT (fls. 528/539 – ID 758396), alegando em síntese, que: i) algumas despesas foram realizadas para pagamento de servidores que atuaram em demandas urgentes, tal como transferências de presos; ii) alguns processos referem-se à repactuação de preços de contratos anteriores ao exercício de 2016; iii) alguns processos foram levados pela Polícia Federal, impossibilitando a renovação do contrato; iv) havia insuficiência de recursos para empenhamento das despesas; v) alguns processos não foram

⁵³ Valor inicial de R\$ 47.525.407,09 – Valor justificado de R\$ 3.225,00 = R\$ 47.522.182,09.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

localizados pela Administração, o que impossibilitou a formulação de justificativas para o achado.

As razões esposadas pela SEJUS para que não houvesse o empenho das despesas à tempo e modo são, em grande parte, fundamentadas na insuficiência financeira para cobertura de tais despesas, fato que não justifica a realização de despesas sem empenho.

Além disso, no que concerne aos processos não localizados ou mesmo aqueles que foram levados pela Polícia Federal, não há qualquer razão para saneamento da impropriedade, pelo contrário, confirmam a total falta de planejamento e controle administrativo.

Nesse contexto, apenas as despesas relativas à repactuação de preços, decorrentes de serviços efetuados em exercícios anteriores a 2016 poderão ser desconsideradas na análise, são elas:

1 - Repactuação de preços concedida conforme 5º TAC com correção a partir de setembro de 2016:

Processo Administrativo - 2101.01177-0013/2012

Valor – R\$ 19.498,52

2 – Repactuação de preços concedida conforme 5º TAC com correção a partir de setembro de 2016:

Processo Administrativo - 2101/01177 /2012

Valor – R\$ 342.129,39

Assim, em relação à **SEJUS**, o montante de passivos subavaliados pela ausência de empenho passa a totalizar R\$ 5.944.952,85⁵⁴.

No que se refere à SESDEC os esclarecimentos constam no Ofício n. 1531/2019/SESDEC-CAF (fls. 541/592 do ID 758396). Nesse expediente, a SESDEC sustenta que algumas despesas foram canceladas ao final do exercício de 2016, pois havia saldo remanescente não utilizado e outras

⁵⁴ Valor inicial de R\$ 6.306.580,76 – Valor justificado de R\$ 361.627,91 = R\$ 5.944.952,85.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

foram canceladas diante da inexistência de recursos financeiros para sua cobertura.

Dentre as inúmeras justificativas da SESDEC, na visão do MPC apenas duas podem ser recepcionadas pela Corte, por referirem-se a despesas efetuadas antes do exercício de 2016, são elas:

1. **Processo n. 1501.00577.0000-2014** - Reconhecimento de dívida a favor da empresa TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda, o presente processo refere-se a **diferença da redução do desconto de valor dos serviços já efetuado durante o período de junho a dezembro de 2012**, cuja contratação foi feita mediante a Ata de Registro de Preço n.º 028/2009, Processo 1501.00705-02/2009, originado pelo pregão eletrônico 167/2009/SUPEL/SRP/RO, Contrato n.º 284/PGE/2009, para os serviços de locação de veículos visando suprir as necessidades da Polícia Militar e Polícia Civil da capital e interior do Estado. Vale lembrar que as despesas contratuais mensais foram devidamente pagas, e que o reconhecimento se refere à solicitação de reajuste contratual solicitado pela contratada. (Fls. 547 do ID 758396 – Valor total de **R\$ 405.015,65**)

2. **Processo n. 1501.00578-0000-2014** - Reconhecimento de dívida a favor da empresa Sele Norte S/A, o presente processo refere-se à diferença da **redução do desconto de valor dos serviços já efetuado durante o período de junho a dezembro de 2012**, cuja contratação foi feita mediante a Ata de Registro de Preço n.º 028/2009, Processo 1501.00705-03/2009, originado pelo pregão eletrônico 167/2009/SUPEL/SRP/RO, Contrato n.º 283/PGE/2009, para os serviços de locação de veículos visando suprir as necessidades da Polícia Militar e Polícia Civil da capital e interior do Estado. Vale lembrar que as despesas contratuais mensais foram devidamente pagas, e que o reconhecimento refere-se a reajuste contratual solicitado pela contratada. O referido processo está seguindo o rito processual de acordo com a Orientação Normativa n.º 03 de 06.12.2012 - PGE, ainda está em trâmite processual, quanto ao pagamento do reajuste contratual. (Fls. 547 do ID 758396 – Valor total de **R\$ 214.319,25**)



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Quanto as demais justificativas, malgrado afirmem que não houve despesas sem prévio empenho no exercício de 2016, não apresentaram elementos probatórios que possibilitem chegar a essa conclusão⁵⁵.

Portanto, mesmo após o exame das justificativas no que toca à SESDEC, permanece sem saneamento a irregularidade atinente à realização de despesas sem prévio empenho, ajustando-se o montante de passivos subavaliados para **R\$ 10.181.824,23**⁵⁶.

Nesse cenário, examinadas as justificativas apresentadas pelo responsável, conclui-se que as **despesas não empenhadas** ocultas na execução orçamentária, que deverão integrar o passivo da entidade, totalizam **R\$ 63.648.959,17**, consoante demonstrado a seguir:

Despesas sem prévio empenho / 2016	
Unidade Orçamentária	Valor
Secretaria de Estado da Saúde	R\$ 47.522.182,09
Secretaria de Estado da Justiça	R\$ 5.944.952,85
Secretaria de Estado da Segurança Pública, Defesa e Cidadania	R\$ 10.181.824,23
Total	R\$ 63.648.959,17

Tal qual entendeu a unidade técnica, na visão do *Parquet*, a existência de despesas ocultas da execução orçamentária, constitui gravíssima irregularidade que afronta os princípios do planejamento orçamentário, da transparência na gestão pública e da confiabilidade das informações constantes do Balanço Geral do Estado.

⁵⁵ Para que fosse possível a investigação amiúde das despesas não empenhadas, seria necessária a confirmação das informações prestadas pela Administração com a realização do exame dos autos respectivos, um a um, o que não se cogita nessa fase processual, notadamente em face do ônus probatório incumbir ao Administrador Público em processos dessa natureza.

⁵⁶ Valor inicial de R\$ 10.801.159,13 – Valor justificado de R\$ 619.334,90 = R\$ 10.181.824,23.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

III.ix.2 - Do cancelamento de empenhos

Foram selecionados, para análise, amostras de empenhos cancelados das seguintes Secretarias/Unidades: DER⁵⁷, FITHA⁵⁸, SEDUC⁵⁹, SESAU⁶⁰, SESDEC⁶¹, SEJUS⁶², SEPOG⁶³ e SEGEP⁶⁴. A seleção da amostra observou a materialidade dos empenhos anulados, tendo totalizado R\$ 129.317.767,19.

Efetuada o exame dos empenhos cancelados, a unidade técnica apontou, inicialmente, que 44 empenhos haviam sido anulados indevidamente (relatório ID 705322 – Proc. 3732/2017). Os defendentes apresentaram, naqueles autos, razões de justificativas para 27 dos empenhos indevidamente cancelados, deixando de apresentar justificativas para 17 deles.

Ao examinar as justificativas naqueles autos o corpo técnico concluiu que restaram 22⁶⁵ empenhos cancelados irregularmente, no montante de R\$ 24.457.929,83.

Nestes autos, ainda que intempestivamente, a Administração apresentou justificativas individualizadas (ID 758383) para os 22 empenhos⁶⁶ cujos cancelamentos foram considerados irregulares pelo corpo técnico.

⁵⁷ Departamento de Estradas de Rodagem e Transporte.

⁵⁸ Fundo de Infraestrutura, Transporte e Habitação.

⁵⁹ Secretaria de Estado da Educação.

⁶⁰ Secretaria de Estado da Saúde.

⁶¹ Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania.

⁶² Secretaria de Justiça.

⁶³ Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁶⁴ Secretaria de Gestão de Pessoal.

⁶⁵ Sendo os 17 para os quais não foram apresentadas justificativas e outros 5 empenhos cujas justificativas não foram aceitas pelo corpo técnico.

⁶⁶ A saber:

Unidade	Número do Empenho Original	Valor do Empenho Cancelado
SESDEC	2016NE00161	R\$160.000,00
SESDEC	2016NE00161	R\$95.186,40



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Na verdade, o referido documento contém uma síntese das justificativas apresentadas por cada uma das unidades cujos empenhos foram questionados⁶⁷.

Antes de efetuar o exame do cancelamento de empenhos, necessário consignar o entendimento do *Parquet* quanto à gravidade da irregularidade apontada pelo corpo técnico.

Em consonância com a manifestação técnica, na visão do MPC afigura-se irregular o cancelamento de empenhos de despesas já liquidadas, pois ao alcançarem a etapa da liquidação, as despesas já foram legalmente autorizadas, já houve a efetiva prestação, tendo sido o bem ou o serviço incorporado ao patrimônio público, restando pendente apenas o pagamento que, nessa fase, constitui obrigação da Administração, sob pena de caracterizar-se enriquecimento ilícito.

SESAU	2016NE00264	R\$267.484,00
SESAU	2016NE00336	R\$378.440,37
SESAU	2016NE02286	R\$389.471,80
SEJUS	2016NE01119	R\$82.371,56
SEJUS	2016NE00584	R\$83.339,12
DER-FITHA	2016NE00828	R\$3.000.000,00
DER-FITHA	2016NE00876	R\$4.000.000,00
DER-FITHA	2016NE00214	R\$463.472,10
DER-FITHA	2016NE00314	R\$371.709,00
DER-FITHA	2016NE00259	R\$3.045.556,00
DER-FITHA	2016NE00260	R\$350.000,00
DER-FITHA	2016NE00791	R\$4.000.000,00
DER-FITHA	2016NE00086	R\$981.392,40
DER-FITHA	2016NE00265	R\$427.000,00
DER-FITHA	2016NE00281	R\$1.330.000,00
DER-FITHA	2016NE00258	R\$1.300.000,00
DER-FITHA	2016NE00311	R\$1.281.000,00
DER-FITHA	2016NE00393	R\$1.056.212,16
DER-FITHA	2016NE00340	R\$1.000.000,00
DER-FITHA	2016NE00231	R\$395.294,92
Total		R\$24.457.929,83

⁶⁷ SESAU – Ofício n. 6472/2019/SESAU-GCONT (fls. 223 - ID 758385);
SESDEC - Ofício n. nº 2191/2019/SESDEC-CAF (fls. 229/232 - ID 758385);
SEJUS - Ofício n. 2629/2019/SEJUS-NUCONT (fls. 192/194 - ID 758385)
DER/FITHA - Ofício n. 895/2019/DER-SEORGFIN (fls. 197/201) e Ofício n. 1391/2019/DER-GCI (fls. 202/212 – ID 758385).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ademais, a não inscrição de uma despesa liquidada em “restos a pagar”, em decorrência do cancelamento do respectivo empenho, configura mera protelação de dívida por parte do ente público, pois não exclui a obrigação do cumprimento do contrato ou instrumento equivalente, firmado pela municipalidade, em razão da vedação ao enriquecimento sem causa.

Nesse contexto, o cancelamento indiscriminado de empenhos resulta em descontrole orçamentário e financeiro, pois ao constatar a impropriedade, o ente deverá corrigi-la efetuando novo empenho das despesas, convalidando o ato anteriormente extinto, conforme leciona Regis Fernando de Oliveira⁶⁸:

Nem será admissível o uso de cancelamento de empenho, para evitar a incidência da norma. Um comportamento irregular não valida outro, aliás, cancelar ou anular empenho de obra já feita ou de serviço já prestado é irregular e enseja apuração de responsabilidade. Se não houve a obra ou o serviço, não há se falar em empenho. Pior o cancelamento se o empenho já foi liquidado, o que pressupõe a existência de ato de controle. A única possibilidade de anulação é a existência de vício que possa macular o ato. E no caso de ter existido cancelamento (anulação) ilegal? Deve ser efetuado o novo empenho, que significa a convalidação do ato anterior. (Grifamos)

Impende mencionar ainda as graves consequências que o cancelamento indiscriminado de empenhos acarreta à transparência, controle e fiscalização da gestão (Junior e Rossi)⁶⁹:

- 1) os balanços orçamentários, econômico e patrimonial do exercício findo escamotearão a verdade fiscal do período, vez que parcela da despesa foi simplesmente excluída, deturpando, daí, o resultado orçamentário, financeiro e econômico. Tudo isso fere o princípio da evidenciação contábil (art. 83 da Lei 4.320, de 1964);
- 2) conforme normas universais de auditoria, a não-fidelidade das peças contábeis enseja, por si só, parecer desfavorável do controle externo;

⁶⁸ OLIVEIRA, Regis Fernando. Curso de Direito Financeiro. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

⁶⁹ Citados por Clayton Arruda de Vasconcelos no artigo: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos controvertidos. P. 16. Disponível em: Acesso em 28 de maio de 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3) tendo em mira que o cancelamento alcança boa parte dos empenhos, já liquidados, a estratégia contraria o princípio do prévio empenho (art. 60 da referida lei);

4) afronta ao regime de competência da despesa governamental (art. 35, II, da sobredita lei);

5) segundo o art. 37 da Lei nº. 4320, a dotação “despesas de exercícios anteriores” será utilizada em casos excepcionais, nos quais terá havido imprevisão dos que orçam a despesa pública. Essa falha técnica não se contextualiza na situação em destaque, vez que as despesas não só foram previstas; mais do que isso, sofreram cancelamento. (Grifamos)

Também não há que se falar que insuficiências financeiras do ente devedor possam justificar o cancelamento de empenhos liquidados, pois é certo que as despesas que deveriam ter sido inscritas em restos a pagar, não devem simplesmente desaparecer das obrigações.

O planejamento dos gastos públicos impõe ao gestor o dever de verificar a projeção das receitas antes da realização das despesas, sendo absolutamente injustificável o cancelamento das despesas já concretizadas, à pretexto de estar-se encerrando o exercício financeiro.

Portanto, essas despesas indevidamente canceladas devem ser reincluídas pela Corte de Contas no cômputo da suficiência financeira do Poder Executivo.

No quadro a seguir, apresenta-se a íntegra das justificativas apresentadas pelo gestor (ID 758383), bem como o entendimento do MPC acerca dos cancelamentos efetuados, ressaltando-se que as informações prestadas pela Administração que não se encontram amparadas por documentos probatórios não serão acolhidas no exame.

Ademais, utiliza-se nessa assentada os mesmos critérios adotados na auditoria específica para determinar se o ato de empenho foi ou não devidamente cancelado, quais sejam: (1) “*se o cancelamento do empenho foi*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

devidamente justificado”, e, (2) “se há evidências de que houve realização da despesa no exercício de 2016” (ID 705322 - Proc. n. 3732/2017).

Feitas essas considerações, passa-se para a análise das justificativas para os empenhos cancelados:

	UNIDADE - EMPENHO - VALOR CANCELADO	JUSTIFICATIVA	ANÁLISE DO MPC	CONCLUSÃO
1	SESDEC 2016NE00161 - locação de veículos Valor: R\$ 160.000,00	Fora cancelado parcialmente o saldo da 2016NE00161, no valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), através da 2016NE00451 para reforçar a 2016NE00032 através da 2016NE00455, referente à prestação de serviços de transmissão de dados (link), <u>por falta de orçamento</u> . Esclarecemos a importância do cancelamento, visto que o não pagamento da despesa acima citada acarretaria na incidência de multa e juros de mora. Ademais, ainda sob a óptica do princípio da continuidade dos serviços públicos e da discricionariedade do ordenador de despesas à época dos fatos, optou-se por efetuar o empenho menos danoso à Administração Pública, visto que a interrupção do sistema de dados acarretaria em atribuições de grandes proporções ao Estado, em virtude da impossibilidade de registros de ocorrências e comunicação dos fatos em tempo hábil, de modo a preservar a segurança da população entre outros diversos infortúnios possíveis.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade , da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "A justificativa constante nos esclarecimentos e nos autos confirmam o apontamento do cancelamento irregular. A administração realizou o cancelamento do empenho para aproveitamento orçamentário em outras despesas. Entretanto, a execução contratual foi realizada parcialmente sem cobertura orçamentária, gerando processo para reconhecimento de dívida. Cancelamento irregular, ocorreu despesa sem prévio empenho e realização de despesas que excederam os créditos orçamentários no exercício de 2016". Além disso, no Ofício n. 2191/2019/SESDEC-CAF o Coordenador de Administração e Finanças da SESDEC, Senhor Andersen Assunção, no que toca ao referido cancelamento de empenho, solicita o " <i>encaminhamento dos autos ao Controle Interno da SESDEC para análise e emissão de parecer quanto as justificativas e situações que resultaram nas anulações ocorridas para que se verifique a necessidade de abertura de procedimento para apuração de responsabilidade</i> ", encaminhamento que também confirma a irregularidade do ato. (Fls. 231/232 do documento ID 758385, destes autos).	IRREGULAR
2	SESDEC 2016NE00161 - referente à locação de veículos Valor: R\$ 95.186,00	Em se tratando do cancelamento parcial da 2016NE00161, no valor de R\$ 95.186,40 (noventa e cinco mil, cento e oitenta e seis reais e quarenta centavos) através da 2016NE01194, foi feito <u>em razão do encerramento do exercício, pois esse saldo não era suficiente para pagar o valor total da parcela mensal</u> , por esse motivo foi realizado o processo de reconhecimento de dívida no valor integral do mês de dezembro/2016.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade , da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "A justificativa constante nos esclarecimentos e nos autos confirmam o apontamento do cancelamento irregular. O valor contratual para o serviço de locação era de R\$ 981.294,58, e no exercício de 2016 houve insuficiência orçamentária para atender as despesas contratuais da Secretaria, resultando em saldo orçamentário insuficiente para liquidar a despesa contratual do mês de dezembro. O cancelamento ocorreu para aproveitamento em outras despesas de serviço. Cancelamento irregular, ocorreu despesa sem prévio empenho e realização de despesas que excederam os créditos orçamentários no exercício de 2016". Além disso, insta mencionar que diante de saldo de empenho insuficiente para cobertura da parcela do mês de dezembro de 2016, a medida correta seria o reforço do empenho e não o seu cancelamento. Portanto, o	IRREGULAR



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

			cancelamento foi irregular.	
3	SEJUS 2016NE01119 - aquisição de material de informática (Carona ARP n 179/2016 - PE N. 044/2016) Valor: R\$ 82.371,56	O empenho supramencionado foi cancelado para dar cumprimento ao Decreto nº 21.300 de 10/01/2016 - Decreto de Encerramento do Exercício de 2016.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade , da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "Apesar de não ter sido efetivamente realizada, a despesa encontrava-se pendente de adimplemento pelo fornecedor. Registre-se que a Nota de Empenho, mesmo após cancelada, foi apresentada ao fornecedor, que deu ciência no dia 24.03.2017, conforme evidência juntada aos autos do processo, vide ID = 690221. Cancelamento irregular". No mesmo sentido, ver fls. 192 do documento ID 758385 dos autos em análise.	IRREGULAR
4	SEJUS 2016NE00584 - Aquisição de Material de Limpeza e Kit higiênico (ATA-177/2015) Valor: R\$ 83.339,12	O empenho supramencionado foi cancelado para dar cumprimento ao Decreto nº 21.300 de 10/01/2016 - Decreto de Encerramento do Exercício de 2016.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade , da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "De acordo com o despacho nº 033/ACI/SEJUS/2017, a referida nota de empenho foi anulada devido as exigências do Decreto nº 21.300 de 10/10/2016, no entanto, os materiais foram entregues em 09/08/2016, conforme registro da comissão de recebimento de material da SEJUS, os quais ensejaram a liquidação da despesa. Foi emitido novo empenho de nº 2017NE00090. Conclui-se que o cancelamento do empenho foi irregular, tendo em vista que parte do fornecimento foi realizado no exercício, gerando a necessidade de efetuar um novo empenho no exercício de 2017, inclusive com processo de reconhecimento de dívida, conforme documento juntado aos autos (ID = 690942). Cancelamento Irregular. A despesa foi realizada sem prévio empenho". No mesmo sentido, ver fls. 192 do Documento ID 758385 dos autos em análise.	IRREGULAR
5	SESAU 2016NE00264 - aquisição de medicamentos Valor: R\$ 267.484,00	A entrega do material ocorreu intempestivamente e em quantidade inferior ao contratado. O empenho foi emitido em 18/02/2016, através do PREGÃO 001/2015, ou seja, a partir de então a empresa é notificada e tem 30 dias para entregar o material, em 03/08/2016 a comissão de recebimento formalizou o Termo de Recebimento. Não obstante, em 04/08/2016 foi formalizado um despacho no sentido de que administração já havia adquirido os medicamentos através de outros empenhos, e considerando a necessidade de orçamento para aquisição de insumos a serem utilizados em cirurgias urológicas que se encontravam agendadas no Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, optou-se pela desistência da aquisição (não entregue), para reutilização do saldo orçamentário nessa despesa emergencial. Em 2017, através do empenho 2017NE02316, foi realizado o pagamento no importe de R\$ 55.232,70 à empresa contratada, com elemento de Despesa do Exercício Anterior, conforme 2017OB08361.	Após o recebimento do material não pode haver o cancelamento de empenho, como aconteceu no presente caso, tanto que a dívida correspondente à parcela entregue teve de ser reconhecida no exercício posterior. O correto procedimento seria o cancelamento parcial (apenas da parte não entregue) e não da integralidade do empenho para reempenho em ano posterior. Assim, quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "Verificou-se que o empenho foi cancelado indevidamente, mesmo após o fornecimento do material, efetivado por meio do Termo de Recebimento de Medicamentos e Material apenso, em 02 de junho de 2016, fls. 161-172 do processo 01.1712.04251.0001.2014, inserido no PCe por meio do ID = 690045. Cancelamento irregular, ocorrido em 05/08/2016 após o recebimento do material em 02 de junho de 2016 e o termo de recebimento emitido em 03 de agosto de 2016".	IRREGULAR
6	SESAU 2016NE02286 - prestação de	Conforme justificativa apresentada anteriormente, houve emissão da nota de empenho nº 2016NE003366, conforme Memo nº 130-CFOP-SESAU. Foi solicitado o cancelamento, constante sem	Vê dos autos da Auditoria específica que foram emitidas as Ordens de Serviços n. 07 e 08/2016/GRECSS/SESAU-RO de 13.09.2016, a empresa deveria iniciar a prestação a partir das 00h de 13 de setembro de 2016, pelo que é razoável	IRREGULAR



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

	serviços de saúde nas áreas de análise clínica, citologia, anatomopatológico e imunohistoquímica Valor: R\$ 389.471,80	movimentação, desta forma foi cancelada.	inferir que tenha havido prestação de serviço. Porém, o empenho n. 2016NE02286 foi cancelado sob a justificativa de que não foi apresentada produção, mesmo após entregue as ordens de serviço determinando o início da execução contratual. Portanto, o cancelamento foi irregular, conforme evidências sob ID 690216 do Proc. 3732/2017.	
7	SESAU 2016NE00336 Valor: R\$ 378.440,37	Conforme justificativa apresentada anteriormente, houve emissão da nota de empenho n° 2016NE003366, conforme Memo n° 130-CFOP-SESAU. Foi solicitado o cancelamento, constante sem movimentação, desta forma foi cancelada.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade , da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> : "Conforme verificado nos autos do Processo Administrativo n. 1712.01354.0001.2014, constatou-se execução de serviços sem prévio empenho no exercício de 2016, e que foram empenhadas somente no exercício de 2017, conforme descrito a seguir: - Novembro-2016: R\$256.708,54; - Dezembro-2016: R\$211.370,13. Cancelamento irregular".	IRREGULAR
8	DER -FITHA 2016NE00828 -Pavimentação Asfáltica em vias Urbanas de Mirante da Serra Valor: R\$ 3.000.000,00	Decreto n° 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente. Impossível executá-lo naquele exercício, visto que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017. Ademais, não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.	O <i>Parquet</i> não localizou nos autos da auditoria n. 3732/2017 indícios de que os serviços tenham sido executados no exercício de 2016. Portanto, não está demonstrado o cancelamento irregular.	REGULAR
9	DER -FITHA 2016NE00876 -Pavimentação asfáltica em vias urbanas no município de Rolim de Moura Valor: R\$ 4.000.000,00	Decreto n° 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente. Impossível executá-lo naquele exercício, visto que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017. Ademais, não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.	O <i>Parquet</i> não localizou nos autos da auditoria n. 3732/2017 indícios de que os serviços tenham sido executados no exercício de 2016. As evidências constantes às fls. 254/261 do Proc. 3732/2017 não indicam que tenha ocorrido prestação de serviço no período. Portanto, não está demonstrado o cancelamento irregular.	REGULAR
10	DER -FITHA	A despesa empenhada refere-se à folha de pagamento convênio com a Prefeitura de Guajará Mirim/RO, houve Termo de Denúncia Consensual do Convênio n° R\$	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i> :	IRREGULAR



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

	2016NE00214 - Convênio com Prefeitura - FITHA 2016 Valor: R\$ 463.472,10	073/16/FITHA	"Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE0489, 31/12/2016, no valor de R\$463.472,10, conforme consta à fl. 174 dos autos do processo administrativo n. 1411- 145/2016. Verifica-se, conforme consta na Cláusula Segunda do Convênio n. 073/16/FHITA, de 03/08/2016, teria vigência de 150 dias contados da data do efetivo repasse da primeira ou única parcela. Conta que o FITHA teria repassado uma primeira parcela de R\$100.000,00, em 01/11/2016, portanto o referido convênio estaria em plena vigência, não cabendo anulação do empenho original. Assim, restou caracterizado omissão de obrigação, no valor da anulação parcial do empenho, de R\$463.472,10." Além disso, insta consignar que somente em fevereiro de 2017 os autos foram encaminhados para lavratura do Termo de Denúncia, conforme Despacho às fls. 331 do ID 704879 do Processo n. 3732/2017, pelo que se depreende que a avença estava plenamente vigente em 2016.	
11	DER -FITHA 2016NE00314 - Construção de Bueiro duplo celular Valor: R\$ 371.709,00	Visto que o valor anulado R\$ 371.709,00 (trezentos e setenta e um mil, setecentos e nove reais) ocorreu no final do ano, no período chuvoso, que se estenderia até o início do mês de abril de 2017. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.	Constata-se dos autos n. 3732/2017 que o cancelamento no montante de R\$ 371.709,90 e pagamento das despesas até então executadas no total de R\$ 56.234,48, ou seja, o cancelamento foi parcial, abrangendo apenas a parcela que não seria executada dentro do exercício (ver fls. 336/342 do Documento ID 704879 do Processo n. 3732/2017). Assim, não se confirma a irregularidade do cancelamento parcial.	REGULAR
12	DER -FITHA 2016NE00259 - Aquisição de insumos asfálticos (ARP 142//2015 - PE 348 /2015 - SUPEL-RO Valor: R\$ 3.045.556,00	O objeto do contrato era aquisição de insumos asfálticos, e transportes de matérias os quais seriam utilizados pelo DER/RO somente depois de finalizado o período chuvoso. Isso se justifica pelo fato de o DER não executar serviços de pavimentação no período das chuvas, pois a Autarquia se concentra nesse período apenas a atender demandas emergenciais, como recuperação de rodovias que possuem atoleiros, restauração ou construção de pontes das rodovias que são danificadas ou destruídas pelas enchentes, etc.	Não há evidências de que tenha havido a entrega do material. Além disso quando se trata de prazo de entrega parcelada, decorrente de Ata de Registro de Preços, que ultrapasse o exercício financeiro, pode ser empenhado no exercício vigente apenas a parcela que nele será executada. Assim, não se verifica irregularidade no cancelamento do empenho em análise, conforme evidências constantes nos autos n. 3732/2017, às fls. 343/361. Nesse mesmo sentido, o Documento ID 758385 dos autos em exame.	REGULAR
13	DER -FITHA 2016NE00260 - Aquisição de insumos asfálticos - ARP 142 /2015 - PE 348/2015 - SUPEL-RO Valor: R\$ 350.000,00	O objeto do contrato era aquisição de insumos asfálticos, e transportes de matérias os quais seriam utilizados pelo DER/RO somente depois de finalizado o período chuvoso. Isso se justifica pelo fato de o DER não executar serviços de pavimentação no período das chuvas, pois a Autarquia se concentra nesse período apenas a atender demandas emergenciais, como recuperação de rodovias que possuem atoleiros, restauração ou construção de pontes das rodovias que são danificadas ou destruídas pelas enchentes, etc.	Não há evidências de que tenha havido a entrega do material. Além disso quando se trata de prazo de entrega parcelada, decorrente de Ata de Registro de Preços, que ultrapasse o exercício financeiro, pode ser empenhado no exercício vigente apenas a parcela que nele será executada. Assim, não se verifica irregularidade no cancelamento do empenho em análise, conforme evidências constantes nos autos n. 3732/2017, às fls. 343/361.	REGULAR
14	DER -FITHA 2016NE00791 - Aquisição de Massa Asfáltica	Decreto nº 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente, era impossível executá-lo naquele exercício, Visto que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017, respectivamente, visto que não havia	Houve anulação parcial, por meio da nota de empenho n. 2016NE01075, de 31/12/2016. Todavia, tal anulação contemplou despesas já executadas, no total de R\$378.840,82, conforme NFs n. 3338, 3342, 3345, 3349 e 3350 da empresa EMAM-Emulsões e Transporte Ltda., caracterizando omissão de passivo no respectivo valor. Ademais, houve novo empenho, por meio da nota de empenho n. 2017NE00086, de	IRREGULAR (Necessidade de ajuste de valor)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	<p>Valor: R\$ 4.000.000,00</p>	<p>saldo financeiro correspondente. Ademais não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.</p>	<p>03/03/2017, no valor de R\$3.708.021,56 e a nota de empenho n. 2017NE00187, de 27/04/2017, foi emitida para acobertar despesas referentes a notas fiscais do exercício de 2016, no total de R\$ 173.205,46 (fls. 203/235 do documento ID 704879 do Proc. 3732/2017). Nesse caso, tendo em vista não restar comprovada a entrega de outros materiais, senão aqueles constantes das NFs n. 3338, 3342, 3345, 3349 e 3350 no total de R\$ 378.840,82, referentes ao exercício de 2016, apenas esse montante deverá ser considerado como passivo subavaliado.</p>	
15	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00086 - aquisição de tubos de aço para construção de Bueiros Metálicos</p> <p>Valor: R\$ 981.392,40</p>	<p>A referida despesa não fora liquidada no exercício por motivo da Sefim não ter repassado o financeiro solicitado dentro do exercício de 2016 através de ofício do FITHA. Desta forma houve a anulação. No exercício de 2017 a despesa fora justificada e o Reconhecimento e Homologação do Débito, não caracterizando má fé por parte do DER, nem mesmo prejuízo ao erário, com fundamento nos termos do art.37 da Lei. 4320/64, combinado com o art. 2º do Decreto Estadual nº5459, de 11 de fevereiro de 1992.</p>	<p>Quanto ao presente cancelamento parcial de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i>: "Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE00307, em 25/10/2016, às fls. 166 dos autos do Proc. administrativo n. 1411- 0002/2016, e empenhado novamente, empenho n. 2017NE00154, de 24/04/2017, à fl. 173 dos autos do Proc. administrativo n. 1411-0002/2016. Nota-se nos autos, à fl. 151, a existência da NF n. 48.217, de 10/10/2016, da empresa ARMCO STACO S/A INDÚSTRIA METALURGICA, a qual foi objeto de "Termo de Reconhecimento de Dívida", no valor de R\$ 39.894,00, que gerou a nota de empenho n. 2017NE00187, caracterizando omissão do respectivo valor no passivo do órgão e, portanto, superestimando a apuração do Superávit Financeiro". No mesmo sentido, confirmam os documentos de fls. 210/212 do Documento ID 758385 dos presentes autos. Apenas a parcela de R\$ 39.894,00 é irregular.</p>	<p>IRREGULAR (Necessidade de ajuste de valor)</p>
16	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00265 - Construção de Ponte de Madeira de Lei sobre o Rio Riachuelo</p> <p>Valor: R\$ 427.000,00</p>	<p>Final do ano no período chuvoso, que se estenderia até o início do mês de abril de 2017. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.</p>	<p>Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i>: "Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE00368, de 08/12/2016 (com a ressalva de que a nota de anulação não consta nos autos). Em 30/01/2017 foi emitido um novo empenho, 2017NE00024, tendo como favorecida a empresa Concreto Engenharia Ltda., no valor de R\$428.972,06. Sucede que consta nos autos, à fl. 773, a última folha do diário de obra (n. 0012, de 12.12.2016) indicando o último serviço executado na obra: "limpeza geral da obra", portanto em 12/12/2016 a referida obra estava concluída, não caberia anulação de empenho, mas sim, dado que ainda não havia sido pago, inscrito em Restos a Pagar. De mais a mais, consta à fl. 774 dos autos do processo administrativo n. 1411-00022/16, o "Parecer n. 3883/CI/DER/2016", de 28/12/2016, com parecer favorável ao pagamento da despesa. Assim, restou caracterizado anulação indevida de empenho, acarretando omissão de passivo, no valor do novo empenho, de R\$ 428.972,06".</p>	<p>IRREGULAR</p>
17	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00281</p>	<p>Convênio Junto a Prefeitura Municipal de Porto Velho, o valor de R\$ 1.330.000,00 (um milhão de reais, houve Termo de Denúncia Consensual do Convênio nº076/16/FITHA.</p>	<p>Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i>: "Anulado totalmente pelo empenho n. 2016NE00482,</p>	<p>IRREGULAR</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

	<p>- Convênio com Prefeitura</p> <p>Valor: R\$ 1.330.000,00</p>		<p>de 31/12/2016. Sucede que consta nos autos à fl. 259 o Documento de Liquidação n. 2016DL000473, assinado pelo Senhor LUIZ CARLOS DE S. PINTO - Presidente do FITHA-Substituto e pelo Senhor WILSON CORREIA DA SILVA - Gerente Financeiro, no valor de R\$1.330.000,00, reportando, inclusive o valor estava inscrito em "Restos a Pagar Processado". Portanto houve cancelamento de compromisso líquido e certo por parte do FITHA, caracterizando omissão de passivo". (Folhas 310/315 - ID 704879 - Proc. 3732/2017)</p>	
18	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00258</p> <p>- aquisição de material asfáltico</p> <p>Valor: R\$ 1.300.000,00</p>	<p>As notas fiscais recebidas no interior do estado não foram encaminhadas à sede para a tramitação e liquidação em tempo hábil. Des forma houve o cancelamento devido no período chuvoso, que se estenderá até o início do mês de abril de 2017. No exercício de 2017 a despesa fora justificada e o reconhecimento e Homologação de Débito, não caracterizando a má fé por parte do DER/RO nem prejuízo ao erário, conforme termos do art.37 da Lei. 4.320/64, combinado com o art. 2º do Decreto Estadual nº 5459, de 11 de fevereiro de 1992. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.</p>	<p>Quanto ao presente cancelamento de empenho, o <i>Parquet</i> entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, <i>litteris</i>: A anulação parcial, por meio da nota de empenho n. 2016NE00412, de 31/12/2016, no valor de R\$1.300.000,00, conforme documento à fl. 314 dos autos do processo administrativo n. 1411-192/2016. Empenhado novamente por meio da nota de empenho n. 2017NE00019, de 26/01/2017, à fls. 315 dos autos do processo administrativo n. 1411-192/2016/2016. Ocorre que consta nos autos, à fl. 379, "Termo de Reconhecimento e Homologação de Débito", de 14/03/2017, firmado pelo Senhor LUIZ CARLOS DE S. PINTO - Presidente do FITHA - Substituto, reconhecendo dívida junto à Petrobras Distribuidora S/A, no valor de R\$1.106.697,25, relativo a fornecimentos realizado no exercício de 2016. Portanto, o cancelamento parcial do referido empenho ocorreu de modo irregular, posto a existência de despesa já executadas, portanto ocorreu omissão de passivo, no mínimo, no valor de R\$1.106.697,25.</p>	IRREGULAR
19	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00311</p> <p>- Aquisição de peças através de cartão de gerenciamento de veículos</p> <p>Valor: R\$ 1.281.000,00</p>	<p>Contrato rescindido desta forma foi instaurado um novo processo e contrato firmado com gerenciador de aquisições de peças e serviços através do cartão magnético para o exercício de 2017.</p>	<p>Não está comprovado a rescisão do contrato. Além disso, no exercício seguinte foi reempenhada a despesa, através da 2017NE00030 para "DAR COBERTURA A DESPESA COM PAGAMENTO DE NOTAS FICAIS EMITIDAS NO EXERCÍCIO DE 2016", a indicar a existência de serviços prestados dentro do exercício de 2016 (fls. 378 do ID 704879 do Processo n. 3732/17). Assim, o <i>Parquet</i> corrobora o entendimento técnico exarado nos autos da auditoria n. 3732/17, <i>verbis</i>: Empenho anulado totalmente por meio da nota de empenho n. 2016NE00490, de 31/12/2016, por motivo de frustração de arrecadação. Todavia, considerando tratar-se de um contrato de natureza contínua, em plena vigência, relacionado ao gerenciamento de fornecimento de peças e serviços de manutenção da frota vinculada ao órgão, não caberia anulação do referido empenho, mas sim sua inscrição em restos a pagar. Desse modo, resta caracterizado omissão de passivo, com repercussão na apuração do "superávit financeiro" do exercício, no valor de R\$1.281.000,00.</p>	IRREGULAR
20	<p>DER -FITHA</p> <p>2016NE00393</p> <p>- prestação de serviço de gerenciamento abastecimento combustíveis, por meio de cartão</p>	<p>Contrato rescindido, desta forma foi instaurado um novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético para o exercício de 2017.</p>	<p>Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi reempenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016.</p>	IRREGULAR



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

	magnético Valor: R\$ 1.056.212,16		Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	
21	DER -FITHA 2016NE00340 prestação de serviço de gerenciamento abastecimento combustíveis, por meio de cartão magnético Valor: R\$ 1.000.000,00	Motivo de novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético, processo concluído.	Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi reempenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016. Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	IRREGULAR
22	DER -FITHA 2016NE00231 gerenciamento abastecimento de combustíveis, por meio de cartão magnético Valor: R\$ 395.294,92	Teve seu valor total cancelado pelo motivo de novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético, processo concluído.	Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi novamente empenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016. Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	IRREGULAR

Conforme o exame empreendido, apenas 5 dos 22 cancelamentos de empenhos encontram-se justificados, consoante razões expostas no quadro acima.

Grande parte dos empenhos teve seus cancelamentos baseados na insuficiência financeira, na ausência de repasses de recursos e em supostos cancelamentos de convênios, contratos e obrigações que não restaram comprovadas documentalmente nas razões acostadas aos autos.

É dizer, ainda que possam ser verdadeiros os fatos argumentados pela Administração não estão comprovados nos autos, o que impede a recepção de tais alegações como justificativas para cancelamentos de empenhos no encerramento do exercício de 2016.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Além disso, em consonância com a análise supra, há que se proceder a dois ajustes de valores de cancelamentos indevidos, efetuados mediante os empenhos 2016NE00791 e 2016NE0086.

Isso porque, o cancelamento desses empenhos foi considerado pelo corpo técnico como indevido em sua totalidade, sendo que apenas parte desses empenhos foi cancelado indevidamente, consoante exposto no quadro alhures.

Assim, do total da Nota de Empenho 2016NE00791 (R\$ 4.000.000,00), apenas o montante de R\$ 378.840,82 foi indevidamente cancelado, sendo o restante (R\$ 3.621.159,18) cancelado regularmente, consoante exposto no quadro acima.

No mesmo sentido, do total da Nota de Empenho 2016NE0086 (R\$ 981.392,40), apenas a parcela de R\$ 39.894,00 foi cancelada de modo irregular, sendo o restante (R\$ 941.498,40) cancelado regularmente, consoante exposto no quadro alhures.

No quadro abaixo, faz-se a sintetização das conclusões do *Parquet* acerca dos cancelamentos de empenhos:

Cancelamentos regulares (análise do MPC)	Valor Cancelado
2016NE00828	R\$ 3.000.000,00
2016NE00876	R\$ 4.000.000,00
2016NE00314	R\$ 371.709,00
2016NE00259	R\$ 3.045.556,00
2016NE00260	R\$ 350.000,00
Cancelamentos parcialmente regulares (análise do MPC)	Valor Cancelado
2016NE00791	R\$ 3.621.159,18
2016NE00086	R\$ 941.498,40
Total de cancelamentos regulares (após análise das justificativas)	R\$ 15.329.922,59



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Portanto, do valor total dos cancelamentos irregulares apontados pelo corpo técnico (R\$ 24.457.929,83), deve ser excluído o montante dos cancelamentos regulares, que após análise das justificativas apresentadas nesses autos, totalizam **R\$ 15.329.922,59**.

Assim, os **passivos subavaliados em face do cancelamento de empenhos, totalizam R\$ 9.128.007,25**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Empenhos cancelados irregularmente (relatório inicial)	R\$ 24.457.929,83
Empenhos cancelados regularmente (análise do MPC)	R\$ 15.329.922,58
Ajuste no montante de passivos subavaliados	R\$ 9.128.007,25

III.ix.3 – Da responsabilidade pela subavaliação de passivos

Conclusa a análise das justificativas, o MPC entende que a parcela injustificada dos **empenhos cancelados totaliza R\$ 9.128.007,25** e as **despesas sem prévio empenho totalizam, no mínimo, R\$ 63.648.959,17**.

De modo que subavaliação total de passivos alcança, no mínimo, R\$ 72.776.966,42.

Nas justificativas sob ID 758383, foram destacadas as medidas adotadas para apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos na execução de cancelamentos imotivados.

Além disso, o responsável asseverou que o montante de empenhos cancelados, apontados pelo corpo técnico, é imaterial diante da dotação orçamentária total de cada uma das unidades auditadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Alegou, ainda, tratar-se de atos de gestão que não devem ser sindicados em contas de governo, sendo de responsabilidade de cada um dos Secretários/Responsáveis pelas unidades auditadas.

No que tange à responsabilidade do Governador do Estado quanto à presente irregularidade, roboro o posicionamento do corpo técnico que evidenciou não se tratar da análise dos atos de cancelamento em si, os quais configuram atos de gestão, mas sim da ineficiência do sistema de controle interno que não obstou a prática dessas graves ilegalidades.

Quanto ao ponto, eis a manifestação técnica exarada nos autos da auditoria específica em relação à execução do orçamento (Proc. 3732/2017 – ID 705322):

Ressalta-se a responsabilidade do Governador do Estado no âmbito das Contas de Governo com relação ao Achado n. 5 – Despesa Sem Prévio Empenho, deve ser objeto de exame no processo das contas de governo estadual em razão da ineficiência do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de atividades controle de monitoramento sobre a execução orçamentária. O sistema de controle interno não foi capaz de prevenir e nem detectar o cancelamento irregular dos empenhos, possibilitando a existência de distorções significativas nas Contas de Governo Estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária.

No mesmo sentido, nos autos das contas em análise, o corpo técnico manifestou-se (ID 756712):

Ressalta-se que a responsabilidade do Governador do Estado no âmbito das Contas de Governo, dar-se-á em razão da ineficácia do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de adoção de providências para evitar ocorrências semelhantes as irregularidades detectadas nos processos de análise prévia de despesa. O sistema de controle interno, apesar de detectar a realização de despesa sem prévio empenho, não adotou providências para evitar a ocorrência de situações semelhantes, possibilitando a existência de distorções significativas nas Contas de Governo Estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Não prospera, igualmente, a argumentação no sentido de que os **passivos subavaliados** são insignificantes perante o orçamento de cada umas das unidades auditadas, porque, em primeiro plano os valores são deveras expressivos **ultrapassam 70 milhões de reais**, apenas em face das poucas unidades auditadas.

É muito provável que tais atos tenham ocorrido no âmbito das demais secretarias de Governo, de modo que não se trata de irregularidade que se refira a montantes determinados, mas sim à ineficácia do sistema de controle para obstar e precaver que ações como essa sejam repetidas, criando um orçamento paralelo e desconhecido, à margem da execução dos orçamentária.

É dizer, compete ao chefe do Poder Executivo a adoção de medidas de aperfeiçoamento do sistema de controle interno, de modo a precaver irregularidades, tais quais as observadas nestes autos, notadamente em relação aos **empenhos cancelados irregularmente** e às **despesas que sequer foram empenhadas**.

Especificamente quanto ao exercício de 2016, os controles internos não foram capazes de obstar que as infringências ocorressem, tampouco de apontar e corrigir as falhas identificadas.

A responsabilidade do Governador do Estado de Rondônia, nesse contexto, apresenta-se em nível de entidade, porquanto não instituiu mecanismos de controle, possibilitando a existência de distorções significativas nas Contas de Governo Estadual referente ao exercício de 2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária.

Nesse contexto, permanece a irregularidade quanto à infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei Federal n. 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/2000 e art. 37, *caput*



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

(Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de sucessivas **despesas realizadas sem prévio empenho**, sem registro orçamentário que totalizam **no mínimo R\$ 63.648.959,17**, assim como, do **cancelamento de empenhos** de forma irregular, no montante total de **R\$ 9.128.007,25**, totalizando **no mínimo R\$ 72.776.966,42 de distorção**, a ser recomposto no cômputo da suficiência financeira do ente público à título de passivos subavaliados.

Configurada a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, certamente os efeitos negativos de tais infringências devem ser considerados, em conjunto com as demais irregularidades, no opinativo da Corte da Contas quanto ao parecer prévio a ser exarado.

Ora, a existência de um orçamento paralelo e desconhecido da sociedade, acrescido de significativo cancelamento de empenhos enseja o reconhecimento da fragilidade da execução orçamentária, que não traduz a realidade do Estado.

Como consequência dessas omissões, torna-se difícil a avaliação da real situação fiscal do Estado, vez que a execução orçamentária demonstrada não espelha o que realmente está sendo efetivado.

Observa-se, nesse cenário, o não cumprimento dos deveres de responsabilidade fiscal, garantidores da solidez e da sustentabilidade da política fiscal, na busca do permanente equilíbrio entre receitas e despesas e da transparência do gasto público (art. 1º, §1º, da LRF).

A quebra de princípios basilares, tais como o do planejamento e da transparência, não podem passar despercebidos pela Corte de Contas, sob pena de a curto e médio prazo, despontarem as consequências nefastas às finanças públicas, em decorrência, exatamente, de despesas compromissadas a pagar, sem registro orçamentário e de despesas cujos



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

empenhos tenham sido cancelados, mesmo diante do cumprimento de obrigações pelo credor.

Nesse contexto, tais infringências, examinadas em conjunto com as demais irregularidades identificadas nestas contas – adiante tratadas, especialmente quanto à gestão previdenciária, devem ensejar, na opinião do *Parquet*, a emissão de parecer prévio pela não aprovação, em consonância com o entendimento do corpo técnico da Corte.

Diga-se, ademais, que mediante o Acórdão APL-TC 00015/19⁷⁰ proferido nos autos da Auditoria de que trata o Proc. 3732/2017, a Corte de Contas promoveu alerta ao atual Governador quanto à ineficácia dos controles internos para assegurar a regularidade da execução orçamentária, bem como proferiu determinações à Superintendência de Contabilidade Estadual e à Controladoria-Geral do Estado, *in verbis* (Proc. 3732/2017, ID 726166):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Alertar ao atual Governador do Estado de Rondônia, conforme disposto no art. 38, §2º, da Lei Complementar nº 154/96, sobre a ineficácia do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual em assegurar a legalidade da execução orçamentária, com ênfase no cumprimento do art. 167, II, da Constituição Federal c/c o art. 60 da Lei Federal 4.320/64, e possibilitando a existência de passivos (obrigações financeiras) não reconhecidos no sistema de contabilidade estadual, comprometendo a fidedignidade da prestação de contas de governo e o monitoramento da execução orçamentária;

II – Determinar à Superintendência de Contabilidade Estadual, com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o art. 62, II, do RITCE-RO, que edite, no prazo de 30 (trinta) dias e

⁷⁰ AUDITORIA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. ASPECTOS ATINENTES ÀS CONTAS DE GESTÃO INFORMADOS AOS RESPECTIVOS RELATORES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. Tendo em vista o encaminhamento do relatório técnico aos respectivos relatores das Secretarias de Estado, para uma melhor análise e considerando que as irregularidades encontradas neste feito têm provável reflexo no julgamento das contas dos respectivos órgãos, cabe aquelas relatorias as devidas providências e julgamento das irregularidades constatadas pelo Corpo Técnico 2. Expedição de alerta e determinações. 3. Arquivamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

comprove perante este Tribunal, ato normativo estabelecendo critérios e procedimentos, em harmonia com a legislação financeira regente, para realização e cancelamento de empenhos e registro contábil de despesas realizadas em autorização orçamentária;

III – Determinar à Controladoria-Geral do Estado, com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar nº 154/96 c/c art. 62, II, do RITCE-RO, que estabeleça nas rotinas de análise prévia de despesas a consolidação de irregularidades e impropriedades detectadas para encaminhamento dessas informações a este Tribunal, comprovando perante esta Corte no prazo de 30 (trinta) dias;

Deve-se atribuir especial atenção à determinação direcionada à Superintendência de Contabilidade Estadual, no sentido de que edite *“ato normativo estabelecendo critérios e procedimentos, em harmonia com a legislação financeira regente, para realização e cancelamento de empenhos e registro contábil de despesas realizadas em autorização orçamentária”*.

III.ix.4 – Dos ajustes na suficiência financeira

Em face da análise efetuada alhures pelo MPC, faz-se necessário ajustar o resultado da suficiência financeira apresentado no relatório técnico ID 756712.

Após o exame das justificativas apresentadas pelos responsáveis, conclui-se que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2016, exatamente como entendeu a unidade técnica.

Todavia, os ajustes a seguir demonstrados decorrem, tão somente, da análise do *Parquet* quanto aos passivos subavaliados⁷¹:

Identificação dos recursos	Recursos Vinculados	Recursos não Vinculados	Total
Disponibilidade de Caixa (Depois da Inscrição em restos a pagar não processados)	391.371.852,00	148.505.396,00	539.877.248,00
Subavaliação das obrigações financeiras (mínimo)	-	72.776.966,42	72.776.966,42

⁷¹ Que na análise técnica inicial representava, no mínimo, R\$ 89.091.076,81 e após a análise das justificativas efetuadas pelo *Parquet* passa a totalizar, no mínimo, R\$ 72.776.966,42.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Disponibilidade de Caixa apurada	391.371.852,00	75.728.429,58	467.100.281,58
----------------------------------	----------------	---------------	----------------

Quadro elaborado pelo MPC, com base nos dados constantes no relatório conclusivo ID 756712 e na análise efetivada neste parecer.

Nessa perspectiva, observa-se que, apesar da subavaliação de passivo, não resta comprovado descumprimento ao princípio do equilíbrio financeiro, preceito insculpido no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca ao equilíbrio das contas públicas sob os aspectos orçamentário e financeiro.

III.x – Da dívida ativa

No que toca à composição da dívida ativa e ao comportamento das ações de recuperação de créditos da dívida ativa, o corpo técnico consignou (ID 756712):

Assim, **considerando que não foi possível à equipe de Auditoria obter evidência de auditoria apropriada e suficiente** para fundamentar uma conclusão de auditoria quanto ao valor dos direitos a receber inscritos em dívida ativa, em função da ausência das informações necessárias para a realização dos testes planejados pela equipe de auditoria e das deficiências evidenciadas nos controles internos da Administração, e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as contas auditadas, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, ou seja, podem modificar a compreensão da situação patrimonial do Estado, **concluimos pela abstenção de opinião sobre o saldo da dívida ativa, impossibilitando a análise da recuperação dos créditos inscritos na Dívida Ativa.**

Segundo o corpo técnico a abstenção de opinião baseou-se no fato de que a *“Administração não dispõe de controle razoáveis que possam assegurar que o saldo da dívida ativa demonstrado no BGE do exercício 2016 (Balanço Patrimonial – Ativo Não Circulante – Realizável a Longo Prazo – Dívida Ativa Tributária) represente adequadamente os direitos a receber do Estado decorrente de créditos inscritos em dívida ativa, especialmente, que no saldo evidenciado não existem direitos já prescritos”*.



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Dessa forma, o corpo técnico consignou em sua conclusão a seguinte impropriedade: “iii. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa”.

De fato, na oportunidade em que a unidade técnica solicitou à Administração “um relatório contendo a listagem de todos os créditos de ICMS inscritos em dívida ativa, agrupados por exercício de inscrição da CDA”, nos autos da Auditoria do BGE (Proc. n. 1147/2018), a resposta veio no sentido de não ser possível apresentar as informações solicitadas (ID 715283 – Proc. 1147/2018).

Posteriormente, ainda naqueles autos, os responsáveis informaram que os créditos potencialmente prescritos, anteriores a 2006, totalizam R\$ 3.500.527.902,32⁷². Apresentaram ainda, mediante quadro demonstrativo, *ut infra*, a composição da dívida ativa, suas variações entre os exercícios de 2010 a 2016 e os saldos transferidos para os exercícios seguintes:

Estoque Tributário + Não Tributário					
Ano	Estoque Final Ano Anterior (A)	Inscrito Ano (B)	Arrecadado no Ano (C)	Baixas Administrativas* (D)	Saldo ao Final do Ano (A + B - C - D)
2010	R\$ 2.710.238.123,30	R\$ 596.570.409,37	R\$ 42.692.407,35		R\$ 3.264.116.125,32
2011	R\$ 3.264.116.125,32	R\$ 734.188.073,43	R\$ 44.548.674,35		R\$ 3.953.755.524,40
2012	R\$ 3.953.755.524,40	R\$ 1.075.400.932,21	R\$ 61.721.449,57		R\$ 4.967.435.007,04
2013	R\$ 4.967.435.007,04	R\$ 716.172.438,98	R\$ 36.730.516,21		R\$ 5.646.876.929,81
2014	R\$ 5.646.876.929,81	R\$ 806.906.296,83	R\$ 31.483.117,01	R\$ 4.248.874,12	R\$ 6.418.051.235,51
2015	R\$ 6.418.051.235,51	R\$ 817.545.453,69	R\$ 36.962.288,12	R\$ 11.386.513,83	R\$ 7.187.247.887,25
2016	R\$ 7.187.247.887,25	R\$ 1.796.119.400,97	R\$ 31.145.589,61	R\$ 84.250.724,21	R\$ 8.867.970.974,40

* Foi Considerado apenas as baixas feitas nos cod. 14 - Lançamento Excluído, cod. 50 - Lançamento Indevido, 09 - Baixa Lei 3269/2013, 16 - Dívida Ativa Excluída, 31 - Baixa por decisão judicial. Valores Atualizados até 31.12.2016.

Como já dito, considerando a inexistência de evidências suficientes para emitir sua opinião, o controle externo não examinou a composição do saldo da dívida ativa, tampouco as ações de recuperação crédito.

⁷² Documento n. 4287/18, ID 592468, pág. 5 a 7 – Proc. 1147/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Em suas justificativas apresentadas nestes autos, o gestor alegou que *“a provisão de perda do crédito de dívida ativa é procedimento pouquíssimo adotado nos diversos Estados da Federação”*.

Sustentou que a metodologia para calcular o montante da provisão para devedores duvidosos não está definida em normas e os autores não são unânimes quanto às metodologias a serem empregadas no cálculo.

Destacou que o Estado de Rondônia tem adotado uma série de condutas para dar conformidade nesse achado, a exemplo da edição da Resolução Conjunta SEFIN/PGE n. 001; Resolução 20/2018/SEFIN-ASTEC; início de funcionamento do Sistema de Controle da Dívida Ativa; Procedimentos Administrativos a fim de integrar SIATFE/SIAFEN; Cadastro de Perfil e *login* do Sistema de Controle da Dívida ativa.

Além disso, reconhece *“a necessidade de apurar a viabilidade dos créditos, pautado em uma série de requisitos”*. No entanto, consideram que a medida deve ser baseada *“em estudos especializados no intuito de não haver uma superavaliação ou subavaliação de um ativo do Estado”*.

Assim, requerem o saneamento do achado *“dada a complexidade do tema e considerando que vem sendo adotadas condutas para correção do item”*.

Na visão do *Parquet*, a falha apontada pelo corpo técnico está configurada, fato reconhecido, inclusive, pelos defendentes, ao alegarem que estão adotando medidas saneadoras.

Segundo informações prestadas pela própria Administração, os créditos anteriores a 2006, potencialmente prescritos, totalizam a vultosa quantia de R\$ 3.500.527.902,32, tratando-se de receitas que poderiam ter integrado o orçamento do Estado, mas que diante do decurso do tempo, possuem grande probabilidade de não serem mais recuperados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O MPC reconhece, no entanto, que se trata de matéria complexa a ser enfrentada, urgentemente, pelo Poder Público Estadual, de modo a dar confiabilidade às informações contábeis, divulgadas perante à sociedade através do Balanço Patrimonial.

Destaque-se que, conforme sopesou o corpo técnico, a realização dos ajustes devidos, não significa a baixa dos valores nos registros financeiros, mas sim, o reconhecimento da provável perda desses créditos, potencialmente prescritos, *verbis*:

Cumprе esclarecer que o provisionamento para perda de créditos de improvável realização não significa a “baixa” destes valores dos registros financeiros do Estado, mas mero reconhecimento contábil de prováveis perdas por não recuperação dos créditos tributários inscritos anteriormente a 31.12.2006, podendo inclusive tais valores constarem das contas contábeis de controle de código 8.3 – Controles Credores – Execução de Dívida Ativa, atendendo desta forma ao enunciado da fidedignidade da demonstração financeira públicas.

Portanto, o reconhecimento da possibilidade de perda é medida necessária para atribuir transparência às contas públicas, de modo que os ativos registrados sejam compatíveis com a realidade e não apenas uma mera ficção.

Nesse contexto, mui profícuas as determinações sugeridas pelo corpo técnico nos autos da Auditoria do BGE (Proc. n. 1147/2018), as quais na opinião do *Parquet* deverão ser reiteradas nestes autos, *litteris*:

Encaminhamento:

i. Determinar a Controladoria Geral do Estado em conjunto com a Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN) e Procuradoria Geral do Estado (PGE), com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que realize, no prazo de 180 dias contados da notificação, mapeamento do processo de cobrança da dívida ativa administrativa e judicial, em atendimento as disposições do art. 51, inciso III, da Constituição Estadual e art. 3º, inciso II, da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ii. Determinar Superintendência de Contabilidade (SUPER), com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, (a) rotina de conciliação periódica para controle do saldo da dívida ativa com base no sistema de controle de cobrança; (b) rotina para a classificação em curto e longo prazo dos direitos a receber decorrente de créditos inscritos em dívida ativa, em conformidade com as disposições dos Artigos 85, 87 e 88 da Lei nº 4.320/1964, as Normas de Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

Quanto à **recuperação de créditos** no exercício de 2016, segundo informado pela Administração, ao saldo inicial de R\$ 7.187.247.887,25 foram inscritos R\$ 1.796.119.400,97. As baixas do exercício totalizaram R\$ 84.250.724,21 e arrecadou-se a quantia de R\$ 31.145.589,61.

Note-se que a arrecadação do período (R\$ 31.145.589,61) representa 0,43% do saldo inicial (R\$ 7.187.247.887,25), a demonstrar a necessidade de aperfeiçoamento das ações de cobrança.

O quadro abaixo demonstra o desempenho da cobrança entre os exercícios de 2010 a 2016:

MOVIMENTAÇÃO DA 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		4.967.435.006	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	7.187.247.888	0,58%
2016	7.187.247.887	1.496.119.400	31.145.589,61	84.250.724,21	8.567.970.973	0,43%

No que tange às ações de recuperação de crédito da dívida ativa, no relatório circunstanciado sobre a prestação de contas (ID 439643), foram demonstradas algumas das medidas de incentivo à recuperação, destacando-se as atividades do Grupo de Controle para inscrição em dívida ativa, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3.3 - ATIVIDADES DO GRUPO DE CONTROLE PARA ISCRIÇÃO E - DÍVIDA ATIVA

Foram realizadas reuniões com a Procuradoria da Dívida Ativa com finalidade de proporcionar um ambiente mais favorável à cobrança da dívida ativa, assim como a disponibilização de créditos tributários aptos a inscrição. Fora isso e a par da parametrização do SITAFE, que já existia, enviamos arquivos com relação de créditos tributários aptos a inscrição em Dívida Ativa.

Objetivando intensificar a cobrança administrativa, iniciada no exercício anterior, foram notificados 304 (trezentos e quatro) contribuintes devedores a adimplir as pendências com os benefícios do REFIS. O crédito tributário cobrado por meio dessas notificações monta R\$ 2.518.396.679,97 (dois bilhões quinhentos e dezoito milhões, trezentos e noventa e seis mil, seiscentos e setenta e nove reais e noventa e sete centavos).

O projeto de notificação padronizada para cobrança administrativa dos créditos tributários foi efetivamente implantado no SITAFE e esta sendo utilizados pelas unidades de atendimento da Coordenadoria da Receita Estadual.

E ainda os resultados do Programa de Regularização Fiscal de Rondônia - REFIS:

3.7- REFIS

Por meio da Lei nº 3835/16, que instituiu o Programa de Regularização Fiscal de Rondônia - REFIS, o Estado concedeu benefício fiscal referente a redução dos juros e das multas dos créditos tributários relacionados com ICMS IPVA e ITCD cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de dezembro de 2014. Para usufruir dos benefícios, inicialmente, o interessado deveria aderir ao programa até 31 /10/ 16, mas esse prazo foi prorrogado para 31 /12/2016.

A referida norma favoreceu a recuperação de R\$ 23.309.908,88 (vinte e três milhões, trezentos e nove mil, novecentos e oito reais, e oitenta e oito centavos), de créditos tributários vencidos, conforme tabela baixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Tributo	Não inscrito em Dívida Ativa	Inscrito em Dívida Ativa	Total	Quantidade de DARE
ICMS	R\$ 8.762.249,62	R\$ 7.057.405,50	R\$ 15.819.655,12	5.594
IPVA	R\$ 1.283.653,21	R\$ 2.713.061,51	R\$ 3.996.714,72	11.707
ITCD	R\$ 1.173.464,55		R\$ 1.173.464,55	1.041
MULTA PUNITIVA	R\$ 1.862.323,66	R\$ 457.750,83	R\$ 2.320.074,49	1.465
TOTAL	R\$ 13.081.691,04	R\$ 10.228.217,84	R\$ 23.309.908,88	19.807

Fonte: Gerência de Informática

Por meio de esforços conjuntos com o Gabinete da Coordenadoria da Receita Estadual - GAB/CRE, Gerência de Administração e Finanças- GAF, Gerência de Informática - GEINF e em parceria com o Departamento Estadual de Transito - DETRAN, Companhia de Água de Esgotos de Rondônia - CAERD, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Conselho Nacional de Justiça, dentre outros, elaboramos o projeto do I Mutirão de Negociação Fiscal, que se realizou nos dias 04 a 09 de agosto de 2016 e resultou no recolhimento de R\$ 733.016,21 (setecentos e trinta e três mil, dezesseis reais e vinte e um centavos) dos créditos tributários acima mencionados.

O *Parquet*, em todas as manifestações acerca do tema, tem defendido que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva, mormente no cenário de crise econômica que assola o país e com maior veemência alguns estados da Federação.

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

Necessário, deste modo, determinar 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

IV - DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

O corpo técnico realizou procedimentos em relação à gestão previdenciária, concluindo por sua não conformidade com a Constituição Federal e a com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão das seguintes irregularidades (ID 756712):

i. Infringência ao Art. 40, CF/88 (caráter contributivo), Art. 1º, Lei nº 9.717/98, Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS; Art. 6º da LC nº 524/09 com redação dada pela LC nº 853/14 (alíquota patronal fundo financeiro); Arts. 4, 6º e art. 6-A da LC nº 524/09 (incluído pela LC nº 853/14) (alíquota patronal fundo capitalizado) pelo não repasse de contribuições descontadas de servidores e pelo Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo;

ii. Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro de R\$39,844 bilhões;

iii. Infringência ao Art. 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000 por apresentar deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO 2016;

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo, PCE n. 3446/17- TCRO) determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Estado.

As conclusões exaradas pelo corpo técnico encontram respaldo no acompanhamento realizado mediante o Proc. n. 3446/2017, que trata da auditoria de conformidade realizada pela Corte para subsidiar a análise das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Estadual (Exercício 2016) e das Contas de Gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Rondônia.

Nesse aspecto, imprescindível consignar que a referida auditoria foi, recentemente, julgada pelo Tribunal, nos termos do Acórdão n. APL-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

TC 00304/19⁷³, concluindo-se que os atos de gestão de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura e da Senhora Helena da Costa Bezerra estão em desconformidade com as normas que regem a matéria, nos seguintes termos (Proc. n. 3446/2017):

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Auditoria de conformidade no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado de Rondônia com objetivo de subsidiar a análise das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, referente ao exercício de 2016, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, 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 VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, em:

I. Considerar que os atos de gestão de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura (CPF nº 037.338.311-87) – Ex-Governador do Estado de Rondônia, e da Senhora Helena da Costa Bezerra (CPF nº 638.205.797-53) – Superintendente Estadual de Gestão de Pessoas - SEGEP, estão em desconformidade ao disposto no art. 40 da Constituição Federal (Caráter Contributivo) c/c art. 1º, da Lei nº 9.717/98 c/c art. 24 da Orientação Normativa nº 02/2009-MTPS c/c arts. 4º, 6º e 6-A da Lei Complementar nº 524/09 com redação dada pela Lei Complementar nº 853/14, em virtude das irregularidades constantes nos itens I, “a” e “b”, da DM-GCVCS-TC 0097/2018;

II. Determinar ao atual Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, ou a quem vier lhe substituir, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno, a adoção das seguintes medidas:

⁷³ Assim ementado: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONTAS DE GESTÃO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE REPASSES DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (PATRONAL E DE SERVIDORES). FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS (FINANCEIRO E CAPITALIZADO). COMPENSAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE POR FORÇA DE DECISÃO MONOCRÁTICA DESTA E. CORTE DE CONTAS.

1. A Auditoria Operacional de acordo a Resolução n. 228/2016/TCE-RO, compreende a verificação da execução dos planos, normas e métodos em confronto com os objetivos da entidade auditada, objetivando a avaliação de seu desempenho e resultados, conforme Normas de Auditoria Governamental.

2. Diante dos achados de auditoria, considerando que o Tribunal de Contas exerce sua função fiscalizadora, tem-se a necessidade de se exigir do Poder Executivo Estadual a estrita observância às disposições contidas no art. 40 da Constituição Federal (Caráter Contributivo) c/c art. 1º, da Lei nº 9.717/98 c/c art. 24 da Orientação Normativa nº 02/2009-MTPS c/c arts. 4º, 6º e 6-A da Lei Complementar nº 524/09 com redação dada pela Lei Complementar nº 853/14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a) que adote providências na Controladoria-Geral do Estado – CGE, com vistas a idealização e implementação de atividade de controle relacionados às contribuições devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON inclusive nos casos de demora relacionados aos processos de inativação dos servidores, assim como a adoção de outras ações que possam fortalecer o sistema de controle interno no que se refere às obrigações previdenciárias;

b) que institua com a urgência necessária a Gestão de Risco relacionada ao equilíbrio financeiro a atuarial do Sistema Previdenciário Estadual, em observância às disposições contidas no art. 40 da Constituição Federal;

[...]

V. Dar conhecimento deste acórdão ao Senhor Confúcio Aires Moura (CPF nº 037.338.311-87) – Ex-Governador do Estado de Rondônia, e à Senhora Helena da Costa Bezerra (CPF nº 638.205.797-53) – Superintendente Estadual de Gestão de Pessoas – SEGEP; assim como à Senhora Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira (CPF nº 341.252.482-49) – Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON; ao Senhor Airton Mendes Veras (CPF nº 462.637.054-34) – na qualidade de Gerente de Contabilidade do IPERON; à Senhora Aparecida de Fátima Gavioli Soares Pereira (CPF nº 329.607.192-04) – Secretária de Estado da Educação - SEDUC; e ao Senhor Antônio Carlos dos Reis (CPF nº 886.827.577-53) – Secretário de Estado de Segurança, Defesa e Cidadania – SESDEC, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE-RO cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar nº 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor para consulta no sítio: www.tce.ro.gov.br; [...] (Grifamos)

Especificamente quanto à ausência de repasses de recursos previdenciários, a questão foi debatida tanto nos autos da auditoria (Proc. n. 3446/2017) quanto nestes autos.

Os responsáveis foram instados a justificar o não repasse, no exercício de 2016, de obrigações **patronais** no montante de **R\$ 2.103.799,92** (Plano Financeiro) e **R\$ 398.049,69** (Plano Capitalizado); bem como o não repasse de valores descontados dos **servidores** no total de **R\$ 813.357,32** (Plano Financeiro) e **R\$ 179.957,36** (Plano Capitalizado).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A defesa apresentada nestes autos sustenta que não houve qualquer repasse a menor das contribuições devidas, mas sim a realização de **compensações** de valores pagos a diversos servidores que já estavam na inatividade e deveriam ter sido pagos pelo Instituto de Previdência.

Nesse sentido, alegam que diante da constatação de pagamentos, pelo Estado, de obrigações que deveriam ser custeadas pelo IPERON, *“é poder-dever do gestor, com a aplicação da autotutela, de buscar sanar a irregularidade e recompor eventual prejuízo por parte da Administração”*.

Examinando essas argumentações, também apresentadas nos autos do Proc. n. 3446/2017, o Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, relator da mencionada auditoria, posicionou-se pela ilegalidade da realização de compensações perante o Instituto de Previdência.

Além disso, consignou que não está comprovado que o não repasse de verbas previdenciárias no ano de 2016 refere-se, de fato, a valores pagos a maior neste mesmo exercício.

Nesse sentido, colaciona-se excerto da manifestação da profícua manifestação do relator, cujo voto condutor do Acórdão APL-TC 00304/19 fora acompanhado à unanimidade pelo Plenário da Corte de Contas (Proc. n. 3446/2017 – ID 825089):

[...] O Corpo Técnico, por seu turno, ao analisar os documentos e os esclarecimentos ofertados pelos responsáveis, pugnou pela manutenção do apontamento por considerar que, em que pese a constituição de Grupo de Trabalho Multidisciplinar no âmbito da SEPOG, cujo objetivo fora a realização de auditoria na folha de pagamento do Estado através do Processo Administrativo nº 01- 2201.06212-0000/2015, este serviu para confirmar a ocorrência da irregularidade nos repasses previdenciários.

Manifesta ainda que, em relação as planilhas elaboradas pela Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas e sua correção com a determinação exarada no Processo Administrativo supra referenciado para a ocorrência dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

descontos, já teria sido objeto de apreciação pela Equipe Técnica Especializada desta Corte de Contas, a qual concluiu que o documento apresentado não estaria apto a comprovar a regularidade dos descontos (pág. 17/22 do ID-586250).

O d. Ministério Público, através da manifestação ministerial carreada aos autos, acompanha o posicionamento técnico, acrescentando que **os documentos trazidos aos autos não são capazes de evidenciar [...] “que os valores apresentados nas planilhas (ID-626165) são fidedignos, visto que não há qualquer autenticação de relatórios gerenciais por sistema de informação e outros elementos que assegurem a confiabilidade dos valores, por exemplo: quais servidores, quais períodos, quais valores pagos a cada um, etc”.**

De proêmio, necessário salientar que o Governo do Estado promoveu a compensação de créditos devidos ao Poder Executivo com créditos tributários do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, em razão do pagamento de remuneração de servidores aposentados que permaneceram integrados à Folha de Pagamento da Administração Direta; valores pagos a título de salário-maternidade e auxílio doença.

Em virtude da precitada norma (Lei nº 4.071/2017), esta e. Corte de Contas, com supedâneo no poder fiscalizatório imposto pela Carta Republicana de 1.988, instaurou procedimento de fiscalização acerca da legalidade da compensação avençada pela norma, o que gerou a prolação da DM-GCVCS-TC 0039/2018 (Autos de nº 00267/183 - ID-566624) e da DM-GCVCS-TC 0200/2018 (Autos de nº 00267/18 - ID-653705), com o entendimento de que o Poder Executivo se absteresse de dar cumprimento aos termos contidos na referenciada norma.

Saliente-se, por oportuno, que a tentativa de composição requerida pela d. Procuradoria Geral do Estado – na qualidade de representante legal do Poder Executivo, restou infrutífera, conforme se pode observar através da CERTIDÃO emitida (Autos de nº 00267/18 - ID690079).

Objetivando permitir a compensação e assim, escapar das amarras das decisões prolatadas pela Corte, DM-GCVCS-TC 0039/2018 (ID-566624) e DM-GCVCS-TC 0200/2018 (Autos de nº 00267/18 - ID-653705), o Governo do Estado apresentou ao Poder Legislativo Estadual Projeto de Lei de 6 de novembro de 2018 para alteração da Lei nº 4.071, de 22 de maio de 2017, o que resultou na promulgação da Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018.

Dessa forma, utilizando-se da mesma corrente de entendimento expressado naqueles Autos de Fiscalização, temos que, de acordo com o art. 40, §204 da Carta Política de 1.988, a Autarquia Previdenciária, *in casu* denominada Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, constitui



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Unidade Gestora Única do RPPS do Estado de Rondônia, sendo de sua inteira responsabilidade manter o controle sobre a arrecadação e gestão de recursos destinados a previdência dos servidores públicos.

Reforço que a obrigatoriedade de aporte de recursos financeiros para se manter o equilíbrio atuarial e financeiro é do próprio Poder Executivo Estadual, motivo pelo qual esta e. Corte de Contas vem expressando, em diversas decisões já prolatadas, preocupação quanto ao impacto financeiro imposto por diversas normas promulgadas e que impactam de forma negativa na saúde do RPPS.

Em observância aos termos da Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, constatou-se naquela oportunidade a ocorrência de discrepâncias legais no texto apresentando, o que inviabilizaria o seu cumprimento e, conseqüentemente, nasceu a necessidade de refrear a executoriedade da norma cogente.

Em virtude da alteração da norma por via da Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, o artigo 1º da Lei nº 4.071, de 22 de maio de 2017, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º. O artigo 1º da Lei nº 4.071, de 22 de maio de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo a compensar os valores recolhidos a título de contribuição patronal, prevista no artigo 6º da Lei Complementar nº 524, de 28 de setembro de 2009, que “Dispõe sobre o Plano de Custeio do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON, e dá outras providências.”, e nos termos do artigo 170 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que institui o Código Tributário Nacional, com as seguintes verbas:

I - os valores pagos a título de remuneração sobre os quais incida contribuição previdenciária, excluídas as parcelas indenizatórias e/ou transitórias, aos servidores públicos aposentados enquanto permanecerem integrados à Folha de Pagamento da Administração Direta;

II - os valores pagos a título de salário-maternidade; e

III - os valores pagos a título de auxílio-doença.

Observe-se que a compensação autorizada ao Poder Executivo se fundamenta nas disposições contidas no art. 170, do Código Tributário Nacional, cujo teor transcreve-se, *in litteris*:

Art. 170 – A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

Assim sendo, não é dificultoso observar que a compensação é modo de extinção das obrigações. À luz do disposto no art. 3695 do Codex Civilista, a compensação só pode ocorrer entre dívidas de mesma espécie, o que, *in casu*, inexistente. Repiso ainda que tal entendimento encontra guarida jurisprudencial no âmbito do e. STJ, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. INCIDÊNCIA. SÚMULAS 207 E 688 DO STF. INTEGRAÇÃO DOS VALORES RECOLHIDOS PARA FINS DE SALÁRIO DE BENEFÍCIO. SÚMULA 211/STJ. DA COMPENSAÇÃO DAS VERBAS RESTITUÍDA. DIVERSIDADE DE CRÉDITOS. IMPOSSIBILIDADE. RESTITUIÇÃO DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE. COMPENSAÇÃO CRÉDITO SAT/RAT COM TRIBUTOS DIVERSOS. IMPOSSIBILIDADE. DA INCIDÊNCIA DA CORREÇÃO MONETÁRIA, TAXA SELIC E JUROS DE MORA À DATA DO PAGAMENTO INDEVIDO. SÚMULA 188 E 523 DO STJ. I - A Lei n.º 8.620/93, em seu art. 7.º, § 2.º autorizou expressamente a incidência da contribuição previdenciária sobre o valor bruto do 13.º salário, cuja base de cálculo deve ser calculada em separado do salário-de-remuneração do respectivo mês de dezembro. Enunciado n. 207 da Súmula do STF: "As gratificações habituais, inclusive a de natal, consideram-se tacitamente convencionadas, integrando o salário" e enunciado n. 688 da Súmula do STF: "É legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o 13º salário". II - No que concerne ao pedido de reforma do acórdão recorrido por ofensa ao art. 125 da Lei 8.213/91 e ao art. 152 do Decreto nº 3.048/99, é inviável a análise suscitada pela incidência da Súmula 211 do STJ "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo". III - Entendimento desta Corte no sentido da impossibilidade de compensação dos créditos tributários administrados pela antiga Receita Federal com débitos de natureza previdenciária antes administrados pelo INSS (art. 11 da Lei n. 8.212/91), ante a vedação legal estabelecida pelo art. 26 da Lei n. 11.457/07. IV - Incide contribuição previdenciária sobre os valores relativos ao décimo terceiro proporcional ao aviso prévio indenizado, ante o caráter remuneratório de tais verbas, na esteira do entendimento firmado no REsp. 1.066.682/SP, julgado pelo rito dos Recursos Repetitivos (Rel. Min. LUIZ FUX, 1P, julgado em 9.12.2009, DJe 1.2.2010). V - A sentença do mandado de segurança, de natureza declaratória, que reconhece o direito à compensação tributária, é título executivo judicial, de modo que o contribuinte pode optar entre a compensação e a restituição do indébito. VI - Para fins de eventual compensação de créditos tributários ou previdenciários é necessário que haja correspondência entre a natureza das verbas compensáveis, inexistindo, portanto, autorização legal para a realização da compensação de valores indevidamente recolhidos ao SAT senão com débitos relativos ao próprio SAT. VII - Os juros moratórios, na repetição do indébito tributário, são devidos a partir do trânsito em julgado da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

sentença. Enunciado n. 188 da Súmula do STJ. Quanto ao início da incidência da correção monetária sobre verbas auferidas em repetição de indébito tributário/contribuição previdenciária, este ocorre desde o pagamento indevido, conforme orientação firmada pro esta Corte Superior. VIII - A taxa de juros de mora incidente na repetição de indébito de tributos estaduais deve corresponder à utilizada para cobrança do tributo pago em atraso, sendo legítima a incidência da taxa Selic, em ambas as hipóteses, quando prevista na legislação local, vedada sua cumulação com quaisquer outros índices. Enunciado n. 523 da Súmula do STJ. IX - Agravo interno improvido. (STJ - AgRg nos EDcl no REsp: 1528037 SC 2015/0086880-0, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 22/08/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/08/2017) (Destacamos)

No ponto, é de se destacar, p.ex., que o auxílio-doença é benefício substitutivo do salário, possuindo natureza juridicamente alimentar, enquanto que o crédito tributário decorre da obrigação principal e tem como natureza jurídica uma relação obrigacional de direito público.

Dessa forma, não paira dúvidas quanto à inexistência de correspondência entre a natureza das verbas compensáveis, estabelecidas pela Lei Estadual n. 4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, resultando assim em vício de lei.

Assinale-se ainda, apenas à título elucidativo e análogo ao caso, de que foi REJEITADO pelo Senado Federal, através da Comissão responsável, o Projeto de Lei do Senado (PLSF) nº 699/2007, que visava alterar o Art. 26 da Lei nº 11.457/2007, a fim de permitir a compensação de débitos previdenciários com créditos referente a outros tributos federais.

Nesse sentido, vejamos o seguinte excerto, *in verbis*:

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CRÉDITOS RELATIVOS ÀS CONTRIBUIÇÕES AO PISEXPORTAÇÃO E À COFINS-EXPORTAÇÃO. PRETENSÃO DE COMPENSAÇÃO COM DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS. INVIABILIDADE. ARTS. 26 DA LEI N.º 11.547/07 E 74, DA LEI N.º 9.430/96. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. DURAÇÃO RAZOÁVEL. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Os créditos relativos a contribuições previdenciárias só podem ser compensados com outros de contribuição previdenciária vencidos. A vedação à compensação de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal com contribuições previdenciárias, cuja competência fora transferida do INSS, é expressamente prevista - art. 26, da Lei n.º 11.547/07 e 74, da Lei nº 9430/96. Precedentes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

jurisprudenciais. 2. No caso concreto, há vedação legal para que o encontro de contas do crédito oriundo do PIS-Exportação e COFINS-Exportação seja compatível com o pagamento das contribuições previdenciárias, com vistas à extinção destas. 3. Portanto, é inócuo, o deferimento de medida judicial que suspenda a exigibilidade de débito tributário cuja extinção não guarda consonância com o meio pretendido. E esta pretensão ampararia o *fumus boni iuris*, requisito para viabilidade do presente recurso. 4. O requerimento na esfera administrativa a que se refere a agravante objetiva a ver apreciados diversos pedidos de ressarcimento de valores recolhidos indevidamente à título de PIS-Exportação e COFINS-Exportação. Vale dizer, em se tratando de matéria tributária, aplicável ao caso os ditames da Lei nº 11.457/2007, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal e prevê o prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias para prolação de decisões administrativas, descabendo falar no prazo assinalado pela Lei nº 9.784/1999, que cuida do processo administrativo federal em caráter geral. 5. Decisão agravada que deferiu a análise, no prazo de 15 dias, dos pedidos protocolizados há mais de 360 dias, que se mostra compatível e razoável com a jurisprudência dominante. 6. Agravo de instrumento improvido, cassando-se a antecipação da tutela recursal deferida para suspender a exigibilidade dos débitos previdenciários. Prejudicadas as insurgências de fls. 714/734, 793/797, 838/850, 1093/1102 e 1360/1374. (TRF-3 - AI: 13112 SP 0013112-65.2010.4.03.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ STEFANINI, Data de Julgamento: 18/03/2013, QUINTA TURMA) (Destacamos)

Em face do entendimento supra, é inconteste que a novel norma apresenta em seu bojo vício material, ante a impossibilidade de realizar a compensação de créditos tributários com aqueles provenientes de pagamentos a título de auxílio-doença e auxílio-maternidade.

A utilização de mecanismos com aparente legalidade para realizar compensações vedadas pela legislação pátria e pelo entendimento jurisprudencial movimentada para um cenário prejudicial aos RPPS, em especial ao tão almejado equilíbrio financeiro e atuarial, motivo pelo qual não se pode contribuir para a iliquidez da Autarquia Previdenciária, traduzida no aumento considerável do seu déficit atuarial.

Aponte-se ainda, que o Relatório de Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2018, com data base de avaliação em 31.12.2017, demonstra, indiscutivelmente, para a necessidade de aporte financeiro pelo Ente Federativo já no exercício de 2021, conforme demonstra-se a seguir:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

14.b. Fluxo Financeiro

A projeção do fluxo financeiro para este Fundo está apresentada no quadro seguinte.

Quadro 52: Fluxo Financeiro

Ano	Receitas do Fundo						Despesas			Diferença Receitas - Despesas	Saldo de Caixa	
	Contribuição do Ente	Contribuição dos participantes	Compensação Previdenciária	Dívida para com o RPPS	Ganhos de Mercado	Total de Receitas	Benefícios de Aposentados e pensionista	Auxílios	Despesas Administrativas			Total Despesas
2019	212.952.698,91	209.899.314,86	1.635.554,65	14.709.337,74	37.461.768,22	476.658.674,38	654.221.860,76	23.791.956,71	25.049.761,73	703.063.579,20	-226.404.904,82	661.824.571,96
2020	174.758.853,44	187.313.517,88	2.278.104,35	9.120.788,17	39.709.474,32	413.180.738,16	911.241.738,36	19.524.782,25	24.974.407,48	955.740.928,09	-542.560.189,93	119.264.382,03
2021	168.681.504,32	183.504.708,21	2.366.985,86	8.500.797,04	7.155.862,92	370.209.858,35	946.794.343,88	18.845.795,65	24.899.357,75	990.539.497,28	-620.329.638,93	0,00
2022	161.688.435,05	179.128.265,80	2.469.649,42	5.489.569,99	0,00	348.775.920,26	987.859.768,57	18.064.501,02	24.814.838,60	1.030.739.108,19	-681.963.187,93	0,00
2023	153.950.838,96	174.283.919,93	2.583.121,44	5.489.569,99	0,00	336.307.450,32	1.033.248.574,69	17.200.024,77	24.720.746,28	1.075.169.345,74	-738.861.895,42	0,00
2024	146.320.583,77	169.466.800,20	2.692.534,98	5.489.569,99	0,00	323.969.488,94	1.077.013.990,45	16.347.541,08	24.616.233,28	1.117.977.764,81	-794.008.275,87	0,00
2025	137.924.230,93	164.156.644,70	2.812.350,76	5.489.569,99	0,00	310.382.796,38	1.124.940.303,60	15.409.465,80	24.498.474,38	1.164.848.243,78	-854.465.447,40	0,00
2026	129.440.925,88	158.755.773,79	2.931.187,39	5.489.569,99	0,00	296.617.457,05	1.172.474.954,02	14.461.675,86	24.369.017,74	1.211.305.647,62	-914.688.190,57	0,00
2027	120.543.624,30	153.061.265,80	3.053.954,93	5.489.569,99	0,00	282.148.415,02	1.221.581.971,95	13.467.632,51	24.224.424,28	1.259.274.028,74	-977.125.613,72	0,00
2028	112.743.783,79	147.959.373,04	3.154.756,83	5.489.569,99	0,00	269.347.483,65	1.261.902.732,52	12.596.202,05	24.065.463,61	1.298.564.398,18	-1.029.216.914,53	0,00
2029	104.601.612,53	142.599.061,46	3.257.838,98	5.489.569,99	0,00	255.948.082,96	1.303.135.593,62	11.686.524,99	23.889.407,09	1.338.711.525,70	-1.082.763.442,74	0,00
2030	96.298.585,07	137.094.744,08	3.360.589,50	5.489.569,99	0,00	242.243.488,64	1.344.235.801,65	10.758.876,40	23.698.694,90	1.378.693.372,95	-1.136.449.884,31	0,00
2031	88.789.218,66	131.986.549,89	3.445.438,78	5.489.569,99	0,00	229.710.777,32	1.378.175.513,64	9.919.898,91	23.488.076,44	1.411.583.488,99	-1.181.872.711,67	0,00

Diante disso, após análise exaustiva dos pontos fiscalizados, bem como o teor das normas referenciadas, foi prolatada naqueles autos (00267/18-TCE/RO) a DM-GCVCS-TC 0026/2019, cujos termos decisórios transcreve-se nesta oportunidade, *in textus*:

DM-GCVCS-TC 0026/2019

[...]

Posto isso, no exercício do mister fiscalizatório imposto pela Carta Política de 1.988 às e. Cortes de Contas; considerando a necessidade de proteção do alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Rondônia; considerando o entendimento jurisprudencial pátrio no sentido de que, para fins de eventuais compensações de créditos tributários ou previdenciários, é necessário que haja correspondência entre a natureza das verbas compensáveis; considerando, alfm, o crescente déficit financeiro e atuarial comprovado através do Relatório de Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2018, com data base de avaliação em 31.12.2017, DECIDO:

I – Notificar, *Ad cautelam*, com supedâneo nas disposições contidas no art. 108-A, c/c art. 30, §2º do Regimento Interno – TCE/RO, o Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, Marcos José Rocha dos Santos – CPF nº 001.231.857-42; o Secretário de Estado de Finanças, Senhor Luís Fernando Pereira da Silva – CPF nº 192.189.402-44; o Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Senhor Jailson Viana de Almeida; o Superintendente Estadual de Contabilidade, Senhor Jurandir Cláudio D’Adda, CPF nº 438.167.032-91; e, o Controlador-Geral do Estado, Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto, CPF nº 808.791.792-87, da manutenção da determinação contida no item I da DMGCVCS-TC 0039/2018, para que se abstenham de dar cumprimento aos termos da Lei Estadual n. 4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

novembro de 2018, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, uma vez que, em se tratando de “compensação”, está só pode ocorrer entre dívidas de mesma espécie (AgRg nos EDcl no REsp: 1528037 SC 2015/0086880-0), o que não se verifica *in casu*;

II – Determinar ao Senhor Luís Fernando Pereira da Silva – CPF nº 192.189.402-44, na qualidade de Secretário de Estado de Finanças – SEFIN, para que apresente a esta e. Corte de Contas, demonstrativo dos valores que foram compensados tendo por base a Lei Estadual n. 4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, sob pena de, não o fazendo, sofrer sanções pecuniárias pelo descumprimento;

III – Notificar a Senhora Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira – Presidente do IPERON, para que encaminhe a esta Corte de Contas manifestação, quanto às informações e documentos que foram encaminhados àquela Autarquia Previdenciária pela SEGEP e CGE, em cumprimento aos itens III e IV da DM-GCVCS-TC 0039/2018;

IV – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do §1º do artigo 97 do RI/TCE-RO, para que os responsáveis indicados nos itens I desta Decisão, querendo, encaminhem manifestações e esclarecimentos que acharem necessários;

V – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, contados na forma do §1º do artigo 97 do RI/TCE-RO, para que os responsáveis indicados nos itens II e III desta Decisão, encaminhem a documentação necessária em cumprimento à determinação estabelecida;

VI – Determinar ao Departamento do Pleno que notifique os responsáveis citados nos item I a III desta decisão, com cópias deste decisum e da DMGCVCS-TC 0039/2018, bem como que acompanhe os prazos fixados nos itens IV e V, adotando-se, ainda, as seguintes medidas:

a) Alertar os jurisdicionados que o não atendimento à determinação deste Relator poderá sujeitá-los à penalidade disposta no artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar nº 154/96;

b) Autorizar a citação editalícia, em caso de não localização das partes, nos termos do art. 30-C do Regimento Interno;

c) Ao término do prazo estipulado, apresentada ou não a documentação requerida, encaminhem-se os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para que, por meio da Diretoria competente promova a análise e instrução dos autos;

VII – Dar conhecimento do presente decisum, com publicação no Diário Oficial do TCE ao Excelentíssimo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, ao d. Ministério Público do Estado - MPE; ao d. Ministério Público de Contas – MPC; e a todos os demais interessados nos autos, informando-lhes que o inteiro teor encontra-se disponível em www.tce.ro.gov.br;

VIII – Publique-se a presente decisão. (Destques do original)

Observa-se, portanto, que esta e. Corte de Contas, por via do ato decisório supra referenciado, decidiu determinar ao Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, ao Secretário de Estado de Finanças, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Superintendente Estadual de Contabilidade e ao Controlador-Geral do Estado, que se abstivessem de dar cumprimento aos termos da Lei Estadual nº 4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, até ulterior deliberação desta e. Corte de Contas.

Em tempo, ressalta-se que os Autos de nº 00267/18-TCE/RO, encontram-se na Unidade Técnica em fase de análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, cuja última movimentação data de 26/04/2019.

Dessa forma, tem-se hígida os termos expressos na DM-GCVCS-TC 0026/2019, sendo suficiente para esvaziar os argumentos de defesa apresentados, motivo pelo qual acolho o posicionamento técnico e ministerial no sentido de se manter o apontamento no rol das irregularidades remanescentes. (Grifamos)

Conforme extrai-se do julgado transcrito, o procedimento “**compensação**” levado à cabo pelo Estado de Rondônia não encontra respaldo na legislação pertinente.

Ademais, os responsáveis, apesar de alegarem que o não repasse de recursos no exercício de 2016 refere-se a compensações de valores pagos à título de aposentadorias, cuja responsabilidade pelo pagamento é do IPERON, **não apresentaram nos autos da auditoria específica e nestes autos documentos capazes de comprovar que os valores apresentados nas planilhas são fidedignos.**

É dizer, não há, naqueles autos, qualquer autenticação de relatórios gerenciais por sistema de informação e outros elementos que



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

assegurem a confiabilidade dos valores, por exemplo: quais servidores, quais períodos, quais valores pagos a cada um, etc.

Igualmente, **nestes autos, não foi comprovada a correspondência entre os valores não repassados no exercício de 2016 e aqueles que, em tese, teriam sido pagos aos servidores que se aposentaram e não foram transpostos para a folha do instituto de previdência.**

Vale ressaltar que tanto nos autos da auditoria, quanto nas presentes contas de Governo, foi concedido aos responsáveis a oportunidade de comprovar a existência de eventuais créditos perante o instituto de previdência, evidenciando o seu montante, os períodos a que se referem, a quais servidores se referem, as secretarias de lotação acompanhado de documentos probantes, bem como as razões que ensejaram a permanência desses servidores na folha do Estado de Rondônia, se for este o caso.

Pelo contrário, a situação demonstrou, a existência de falhas gravíssimas nos controles administrativos relacionados ao repasse de contribuições, *“caracterizado ainda pela ausência de monitoramento do sistema de controle interno e gestão de risco relacionado à previdência própria”* (ID 756712). Ao tempo em que também não foi demonstrada a legalidade da referida transação nem a confiabilidade dos valores apresentados.

Assim, **não havendo elementos mínimos a indicar que os valores não repassados são compatíveis com os créditos alegados pela Administração, não há que se falar em saneamento das impropriedades, estando configurado o não repassasse de obrigações do ente público (patronais no montante de R\$ 2.103.799,92 - Plano Financeiro; e R\$ 398.049,69 - Plano Capitalizado); e das parcelas retidas dos servidores (R\$ 813.357,32 - Plano Financeiro e R\$ 179.957,36 - Plano Capitalizado), na forma apontada pelo corpo técnico da Corte de Contas nestes autos e na auditoria de que trata o Proc. 3446/2017.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Há entendimento pacificado na Corte de Contas no sentido de que a falta de regularidade no recolhimento de débitos previdenciários, o não adimplemento das obrigações regulares ou parceladas, a retenção da cota parte do servidor e os parcelamentos de débitos não adimplidos, ensejam a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas de Governo, *in verbis*:

DECISÃO N. 265/2013 - PLENO

[...]

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Prestação de Contas do Município de Vilhena, atinente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Senhor José Luiz Rover, na qualidade de Chefe do Poder Executivo Municipal, como tudo dos autos consta.

O egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, decide:

I - Emitir Parecer pela reprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena, Senhor José Luiz Rover, relativas ao exercício de 2012, com fulcro no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, em razão das seguintes irregularidades:

[...]

e) aumento da dívida fundada (INSS e IMPV), consoante análise técnica, a dívida em 31.12.2011 somava R\$ 27.119.622,98 (vinte e sete milhões, cento e dezenove mil, seiscentos e vinte e dois reais e noventa e oito centavos), enquanto que, em 31.12.2012, passou para R\$ 29.066.381,01 (vinte e nove milhões, sessenta e seis mil, trezentos e oitenta e um reais e um centavo); e

f) ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias no montante de R\$ 1.946.758,03 (um milhão, novecentos e quarenta e seis mil, setecentos e cinquenta e oito reais e três centavos), sendo a quantia de R\$ 184.722,95 (cento e oitenta e quatro mil, setecentos e vinte e dois reais e noventa e cinco centavos), atinente ao INSS, e a de R\$ 1.762.035,08 (um milhão, setecentos e sessenta e dois mil, trinta e cinco reais e oito centavos), concernente ao IPMV. (Contas do Poder Executivo de Vilhena, do exercício de 2012 - Decisão n. 265/2013-Pleno - Proc. n. 1554/2013-TCERO – Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto).

ACÓRDÃO APL-TC 00263/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Nova Brasilândia D'Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Gerson Neves, na condição de Prefeito Municipal, encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, em obediência ao disposto no art. 52, “a”, da Constituição Estadual, c/c o art. 11, VI da IN 13/2004-TCER, 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 desfavorável à aprovação da prestação de contas do Município de Nova Brasilândia D’Oeste, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Gerson Neves – Prefeito Municipal, 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 irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal: a) pagamento em atraso das parcelas relativas aos Termos de Parcelamento ns. 131/2015 (meses abril a dezembro de 2016), 669/2015, (meses abril a dezembro de 2016); 881/2013 (mês abril de 2016); 884/2013 (mês abril de 2016) e 885/2013 (mês abril de 2016) com o Regime Próprio de Previdência Social, onerando os cofres públicos ante a incidência de juros e multas, em infringência ao art. 40 da Constituição Federal c/c o inciso II do art. 1º da Lei Federal n. 9.717/1998 e art. 24 da Orientação Normativa n. 02/2009-MTPS;

b) não atualização do equacionamento do déficit atuarial, em infringência ao art. 40 da Constituição Federal; (Contas do Poder Executivo de Nova Brasilândia do Oeste, do exercício de 2016 - Acórdão APL-TC 00263/18 - Proc. n. 1670/2017-TCERO – Relator: José Euler Potyguara Pereira de Mello).

ACÓRDÃO APL-TC 00118/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Poder Executivo do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade de Armando Bernardo da Silva, na condição de Prefeito Municipal, encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, em obediência ao disposto no artigo 52, “a”, da Constituição Estadual, c/c o artigo 11, VI, da IN 13/04-TCER, 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva, 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 irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

[...]

ix. Infringência ao artigo 40 da Constituição Federal, c/c o inciso II do artigo 1º da Lei 9.717/98 e artigo 24 da orientação normativa nº 02/2009-MTPS em razão de repasse a menor da contribuição patronal, conforme relatado no item A7 do relatório técnico de auditoria – processo 981/17-TCER. (Contas do Poder Executivo de Seringueiras, do exercício de 2016 - Acórdão APL-TC 00118 - Proc. n. 1591/2017-TCERO – Relator: José Euler Potyguara Pereira de Mello).

ACÓRDÃO APL-TC 00398/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Contas Anuais do Poder Executivo Municipal de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício financeiro de 2016, último ano de mandato da Sr^a. Maria Aparecida Torquato Simon, Chefe do Poder Executivo, tendo os Srs. Edvaldo Araújo da Silva e Severino Ramos de Brito, responsáveis pela contabilidade e Controle Interno, respectivamente, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, 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-Substituto ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES), por unanimidade de votos, em:

I – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA REPROVAÇÃO das Contas da Chefe do Poder Executivo do Município de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade da senhora Maria Aparecida Torquato Simon, CPF n. 486.251.242-91, Chefe do Poder Executivo, com fulcro no artigo 35 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, em razão dos apontamentos a seguir elencados, ressalvados os atos e as contas da Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

despesas eventualmente praticados pelo Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:

[...]

1.18. Infringência às disposições inseridas no artigo 40 da Constituição Federal, pela ausência de recolhimento do exercício e o não pagamento dos parcelamentos previdenciários. (Contas do Poder Executivo de Governador Jorge Teixeira, do exercício de 2016 - Acórdão APL-TC 00398/18 - Proc. n. 1524/2017-TCERO – Relator: Erivan Oliveira da Silva (em Substituição Regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves).

Portanto, estando caracterizada a infringência quanto ausência de repasses de verbas previdenciárias, **consigno que estas contas devem receber Parecer Prévio pela reprovação**, em consonância com o entendimento do corpo técnico da Corte e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

Quanto à alegação de que se trata de ato de gestão a ser sindicado nas prestações de contas das unidades respectivas, o *Parquet* roborava a manifestação do relator da auditoria (Proc. 3446/2017) que, ao examinar a questão, assim ponderou:

Necessário salientar a necessidade de que os Regimes de Previdência dos Servidores Públicos sejam estruturados de acordo com critérios que objetivem preservar o seu equilíbrio financeiro e atuarial, constando de forma destacada na atual redação do artigo 40 da Carta Política Brasileira, *in verbis*:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

É possível observar que, a intenção manifestada pelo legislador constituinte, foi no sentido de que os Regimes de Previdência dos Servidores Públicos se tornassem financeira e atuarialmente equilibrados, modificando paradigmas vigentes no passado, motivando a atuação do “Estado” na busca da materialização dessa nova racionalidade de gestão previdenciária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Todo o processo encontra engajamento na lógica que caracteriza uma política pública e, saliente-se, não de mera política de governo, transitório e circunstancial, mas sim uma política de Estado, dada a estabilidade que decorre necessariamente de sua natureza constitucional e temporal de efetivação e produção de resultados a serem projetados para o futuro.

Assim sendo, a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes de Previdência dos Servidores Públicos somente será possível se houver o seu reconhecimento como política pública de Estado, inserida pelo Poder Público em seus ciclos de decisão, planejamento, execução e controle.

Nesse diapasão, a apreciação do equilíbrio financeiro e atuarial não pode se dar de forma isolada, devendo ser considerada como questão de interesse estrito dos Governos Federal, Estadual e Municipal e dos servidores públicos diretamente amparados pelos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's, todavia buscando sempre demonstrar que, além de princípio constitucional trata-se de política pública, cuja implementação guarda estreita relação com a capacidade do Estado brasileiro para efetivação de outras políticas públicas de interesse dos cidadãos.

É fato, portanto, que a efetivação de uma política pública específica, voltada ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, requer a sua inclusão, através da atividade planejadora do Estado, em programas de ação governamental continuada por meio do seu representante legal (Governador de Estado), além de envolver a participação dos servidores em sua gestão exigindo o aperfeiçoamento de mecanismos de controle e transparência que possibilitem o acompanhamento da sociedade em geral.

Assim sendo, a partir da constatação da importância de se estabelecer um conceito de política pública que possa ser compreendido e colocado em prática pelo sistema jurídico-institucional, uma vez que o direito tem um papel de conformação das instituições que desenham e realizam as políticas públicas, assim como na sua expressão formal, através das normas que a operacionalizam, onde Maria Paula Dallari Bucci² formulou a seguinte definição de política pública, *in textus*:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Nesse sentido, necessário chamar atenção para o fato de que a Ação Governamental não é uma ação executada por um “ser abstrato” e nem se exerce sobre um “ser abstrato”. É uma ação que é executada, em qualquer instância, por “seres concretos”, sobre “seres concretos”, ambos constituídos por “indivíduos” dotados de consciência, de emoção, de vontade e de saber.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Portanto, para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial das Autarquias Previdenciárias urge necessário uma Ação Governamental efetiva do representante eleito pelo povo, *in casu*, do próprio Governador do Estado de Rondônia.

Também no entendimento do *Parquet*, tais irregularidades, gravíssimas, denotam total ausência de planejamento do ente público, colocando em risco a gestão previdenciária ante à possibilidade de aumento do déficit atuarial.

Nesse contexto, não se cogita que o equilíbrio atuarial seja avaliado como mero ato de gestão, porquanto, se mal gerido, tem potencial para comprometer a saúde financeira do Estado e o futuro das gerações seguintes.

A propósito, saliente-se que o não repasse ou o repasse em atraso das contribuições previdenciárias ao fundo previdenciário, acarreta dano, seja para o próprio instituto, quando não recebe em seus cofres contribuições que lhe eram devidas, seja quando essas são repassadas em atraso, acarretando o pagamento de multa e juros⁷⁴.

Por fim, alerte-se o responsável quanto às determinações proferidas no Acórdão APL-TC 00304/19 (Proc. 3446/2017), *ut infra*, as quais devem ser cumpridas pela Administração:

II. Determinar ao atual Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, ou a quem vier lhe substituir, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno, a adoção das seguintes medidas:

a) que adote providências junto a Controladoria Geral do Estado – CGE, com vistas a idealização e implementação de atividade de controle relacionados às contribuições devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON inclusive nos casos de demora relacionados aos processos de inativação dos servidores, assim como a adoção de

⁷⁴ O Tribunal de Contas firmou precedente no sentido de que, caracterizada ação ou omissão dolosas ou culposas, deve-se imputar dever de ressarcimento de recursos utilizados para pagamento de encargos por atraso no repasse das contribuições previdenciárias aos institutos (juros e multa), por configurar despesa imprópria, desnecessária, antieconômica e atentatória ao princípio da eficiência, nos termos do Acórdão n. APL-TC 00313/2018 - Processo n. 2699/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

outras ações que possam fortalecer o sistema de controle interno no que se refere às obrigações previdenciárias;

b) que institua com a urgência necessária a Gestão de Risco relacionada ao equilíbrio financeiro a atuarial do Sistema Previdenciário Estadual, em observância às disposições contidas no art. 40 da Constituição Federal;

Prossequindo a análise, o *Parquet* entende necessário tecer breves considerações acerca da **Subavaliação do Passivo Atuarial** na ordem de R\$ 39.844.245.100,00 (fl. 125, ID 756712).

A Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia de agosto de 2016, efetivada pelo PEM CAIXA⁷⁵, apresenta os seguintes destaques para as Reservas Matemáticas (situação atuarial) do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, numa projeção de 75 anos:

Tabela – 31.

Descrição	Fundo Financeiro (servidores até 31/12/2009)	Fundo Capitalizado (servidores a partir de 1º/1/2010)	Total
Passivo Atuarial	(41.125.449.594)	(329.379.020)	(41.454.828.614)
(+) Ativos dos Fundos	1.281.204.494	506.842.726	1.788.047.220
Resultado da Avaliação Atuarial	(39.844.245.100)	177.463.706	(39.666.781.394)

Tabela: Passivo Atuarial dos Fundos Previdenciários

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial correspondente à data base de 31 de dezembro de 2015.

Ou seja, na perspectiva de longo prazo (75 anos), o Passivo atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro é de R\$ 41,125 bilhões, que frente a ativos de R\$ 1,281 bilhões, resulta o déficit atuarial de R\$ 39,844 bilhões.

Essa impropriedade foi capitulada pelo corpo técnico em seu relatório inicial, *verbis*:

ii. Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial

⁷⁵ Data base de avaliação 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro55 de R\$39,844 bilhões;

Contudo, segundo demonstrado pela unidade técnica, esse resultado é anulado por lançamento contábil realizado pela Administração, *litteris*:

Todavia, esse déficit atuarial, apesar de contabilizado pelo Estado, tem o seu efeito anulado por meio da conta contábil Cobertura de Insuficiência Financeira, com base no Plano de Contas para Entes com Segregação da Massa. O artifício consiste em debitar o déficit à conta Cobertura de Insuficiência Financeira, assim, anula-se contabilmente o seu efeito. Mas, apenas contabilmente.

Sem o lançamento na conta Cobertura de Insuficiência Financeira o déficit atuarial de R\$ 39,844 bilhões do Fundo Financeiro apareceria no Relatório de Gestão Fiscal. Consequentemente, o Patrimônio Líquido contábil do Estado ficaria descoberto em muitos bilhões de reais.

Desta forma, o resultado financeiro de R\$ 331.504.032 demonstrada no RREO, anexo 4, anteriormente analisado, diz respeito somente à arrecadação e despesas do exercício de 2016, todavia, no longo prazo, a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro52 de R\$ 39,844 bilhões.

O posicionamento da Corte de Contas acerca de tal lançamento é o de que não constitui irregularidade, conforme verificado nos autos do Proc. n. 1571/2016, que trata da análise da prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia atinente ao exercício de 2015, de relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello⁷⁶, consoante seguinte excerto extraído do Acórdão APL-TC 00211/19 integrante daqueles autos:

⁷⁶ Eis a ementa do julgado: 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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 afastado as irregularidades apontadas nos Achados ns. 08 e 12.

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. 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. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16. Disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 1926 de 12/08/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No mesmo sentido, o entendimento exarado no Acórdão n. APL-TC 00165/2019⁷⁷, que trata da apreciação das contas do Governo do Estado de Rondônia referentes ao ano de 2014 (Proc. 1964/2015), conforme seguinte excerto do Voto proferido pelo Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *verbis*:

Relativamente ao Achado 15 – 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, e por similaridade o Achado 21, é pertinente frisar, como bem registrou a Unidade Técnica, que esse procedimento contábil 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”.

Ademais, o então Ministério da Previdência Social, no exercício de sua competência legal, estabeleceu normas gerais de contabilidade aplicáveis aos RPPS pela Portaria MPS 509/2013:

Portaria MPS 509

Art. 1º Os procedimentos contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 2º Os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 3º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP dos RPPS devem seguir as regras e modelos definidos no MCASP, aprovado por Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 4º Os RPPS deverão adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2º e 3º desta Portaria nos mesmos prazos

⁷⁷ Eis a ementa do julgado: CONTAS DE GOVERNO. PRESTAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE 2014. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA GESTÃO. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES DE EDUCAÇÃO, DE SAÚDE. LIMITES FISCAIS ATENDIDOS. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES QUE NÃO MACULAM AS CONTAS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. Relator: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Acórdão APL-TC 00165/19-Pleno referente ao processo 01964/15. Disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 1900 de 05/07/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

definidos na Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, publicada no DOU, de 21 de novembro de 2013.

Art. 5º A Secretaria de Políticas de Previdência Social adotará as medidas necessárias para a prestação de informações sobre a aplicação do PCASP e das DCASP pelos entes federativos detentores de RPPS.

E, em cumprimento à Portaria MF 184/2008, a Secretaria do Tesouro Nacional desenvolveu ações para promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público publicadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB, o órgão da International Federation of Accountants – IFAC que trabalha especificamente para o desenvolvimento da padronização internacional das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, com o objetivo de auxiliar as entidades do setor público na implantação das mudanças necessárias para se atingir o novo padrão. O inciso II do artigo 1º da referida portaria destaca a seguinte ação:

II - editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público; (grifo nosso)

Assim, para consolidar entendimento sobre o assunto em questão, impõe trazer a lume o que prescreve a IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS:

200. O plano financeiro é estruturado para que não apresente impacto no resultado atuarial. Com isso, 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)

Portanto, estando o procedimento contábil em harmonia com os normativos que disciplinam a contabilização e gestão de recursos do RPPS, descaracterizados os Achados 15 e 21.

Nesses termos, está sedimentado na jurisprudência do Tribunal de Contas que o apontamento atinente à subavaliação do passivo previdenciário não deve permanecer, tendo a vista a existência de previsão



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

normativa da Previdência Social que regulamenta a questão, não sendo exigível, portanto, que a autoridade competente adote medida outra que não a prevista nas normas cogentes.

Ante o exposto, em consonância com as decisões proferidas nos autos dos Processos n. 1964/2015 e n. 1571/2016, o *Parquet* entende pelo saneamento das impropriedades.

Nada obstante, sabe-se que estados brasileiros têm “quebrado” às custas da má gestão do regime de previdência e a sociedade, no mais das vezes, toma conhecimento do crítico cenário apenas quando não há mais possibilidade de reversão.

Assim, apesar de entender, no caso concreto, que a infringência não deve prosperar, diante da existência de normativo da Previdência Social que ampara a anotação contábil realizada na forma constante dos autos, opina-se que a Corte de Contas adote medidas visando o acompanhamento da situação atuarial do regime próprio de previdência, concitando os responsáveis a dar publicidade ampla ao cenário, de modo a garantir que o controle social seja exercido também quanto à tal aspecto.

V – DA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Acerca da avaliação do sistema de controle interno, o corpo técnico, após a realização de procedimentos específicos, apresentou a seguinte conclusão:

4.7. Conclusão

Avaliação do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual (em nível de entidade) possibilitou visualizar em que nível de maturidade está o sistema. Esta avaliação global do sistema de controle interno teve o propósito de verificar se os controles internos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz. Em outras palavras, significa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência, o Coso – Estrutura integrada de controles internos, do Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Tradway).

O nível entidade, em sua essência, é o fator condicionante para o bom e adequado funcionamento de um sistema de controle interno eficaz. Ele é a base para uma boa avaliação dos sistemas de controles internos como um todo da organização. O ambiente de controle, a avaliação de riscos, as atividades de controles, a informação e comunicação e o monitoramento são os componentes necessários para que se instituem controles internos adequados nos níveis de entidade e atividades.

A avaliação Geral do Sistema de Controle Interno resume a verificação feita da presença e funcionamento de cada um dos componentes e dos princípios relevantes e da operação conjunta e integrada dos componentes, como também da gravidade das deficiências de controle interno ou na combinação de deficiências quando agregadas entre componentes.

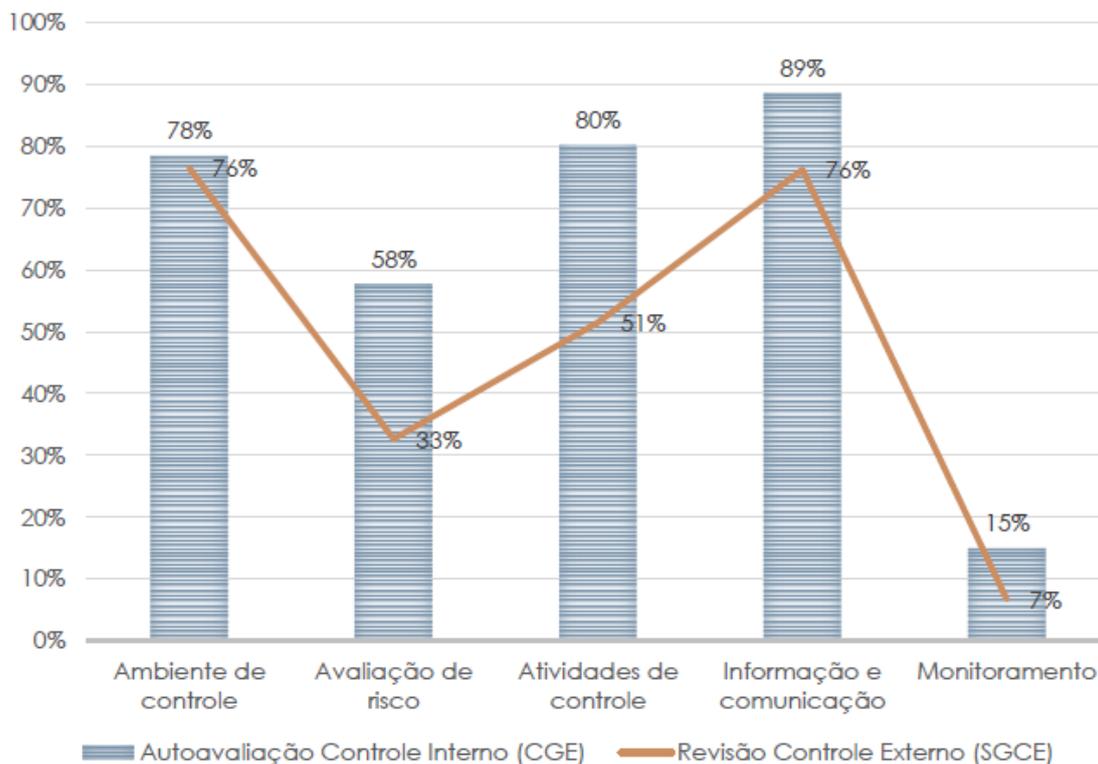
A avaliação está baseada no QACI que foi estruturado com 126 assertivas distribuídas dentre os cinco componentes do modelo: ambiente de controle (18 questões); avaliação de riscos (12 questões); atividades de controles (73 questões); informação e comunicação (12 questões); e monitoramento (11 questões), as quais trouxeram o seguinte resultado avaliativo:



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

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

Gráfico 21



Conforme observa-se no gráfico 20, verifica-se que o Governo do Estado não preencheu os requisitos para um sistema de controle interno eficaz. Existem deficiências de controle interno que comprometem a eficácia do sistema de controle interno pois os cinco componentes de controle interno não estão presentes e funcionando.

Com base nos procedimentos efetuados, concluiu-se que o Governo do Estado não manteve, em todos os aspectos relevantes, controles internos eficazes para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas em 31 de dezembro de 2016 e 2017, de acordo com os critérios definidos no Internal Controls Integrated Framework (2013), emitido pelo Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO), já que foram identificadas deficiências de controle que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presente nem funcionando.

Do que se vê, o corpo técnico, ao avaliar o sistema de controle interno do Poder Executivo, concluiu pela existência de imperfeições que ensejam a adoção de medidas corretivas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nos autos da auditoria realizada para subsidiar a análise das contas do exercício de 2016 (Processo n. 3694/17-TCE-RO - Avaliação do Sistema de Controle Interno), foi prolatado o Acórdão APL-TC 00272/18, assim ementado:

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. AUDITORIA DE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS. CONTROLE INTERNO INEFICIENTE. ALERTA. DETERMINAÇÃO. APENSAMENTO AO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, EXERCÍCIO DE 2016. ANÁLISE CONSOLIDADA.

1. Para instituir um controle interno eficiente é necessária a existência dos componentes: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controles, Informação e Comunicação e Monitoramento.
2. A auditoria constatou deficiências de controle que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presentes e nem funcionando.
3. Alerta e Determinação.
4. Apensar ao processo de contas do GERO, exercício de 2016, para análise em conjunto.

Diante das falhas detectadas, foram proferidos alguns alertas/determinações ao Chefe do Poder Executivo e demais responsáveis pela gestão⁷⁸, especialmente quanto à apresentação de plano de ação, no prazo de

⁷⁸ A seguir a íntegra dos alertas/determinações:

[...] ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURTI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Alertar o atual Governador do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, com fundamento no art. 38, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, sobre o conjunto de deficiências de controle identificadas que devido a gravidade e a relevância comprometem a eficácia do sistema de controle interno do poder executivo, não fornecendo razoável segurança de que os objetivos relacionados ao cumprimento das obrigações de prestar contas (accountability) serão alcançados;

II – Determinar ao atual Governador do Estado, juntamente com o atual Controlador Geral do Estado, com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, II do Regimento Interno do TCE-RO, que apresente a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta (180) dias, plano de ação com vistas ao saneamento das deficiências de controle identificadas contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

III - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo, com fundamento no o art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, §1º do Regimento Interno do TCE-RO, o apensamento do processo às contas de governo estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, para exame em conjunto e em confronto;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cento e oitenta (180) dias, com vistas ao saneamento das deficiências de controle identificadas contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, os quais devem ser atendidas pela administração.

O efetivo cumprimento das determinações constantes no referido acórdão constitui medida hábil a precaver as impropriedades identificadas nestes autos, devendo a Administração empreender os esforços necessários à concretização do que determinado pela Corte.

VI – CONCLUSÃO

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA NÃO APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor **Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia**, relativas ao exercício de 2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 47 do Regimento Interno dessa Corte, destacando a abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e diante das seguintes irregularidades remanescentes da análise da Execução do Orçamento:

IV – Notificar, via ofício, o atual Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, instruindo os ofícios com cópia desta decisão e do último Relatório Técnico, para cumprimento do alerta e da determinação a eles destinados;

V – Dar ciência deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-lhes que o Voto e o Parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental.

VI – Encaminhar o presente processo a Secretaria Geral de Controle Externo para apensar ao processo de prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016, objetivando a análise consolidada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I - Infringência ao Art. 40, CF/88, Art. 1º, Lei nº 9.717/98, Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS; Art. 6º da LC nº 524/09 com redação dada pela LC nº 853/14; Arts. 4, 6º e art. 6-A da LC nº 524/09 (incluído pela LC nº 853/14), pelo não repasse de contribuições descontadas de servidores e pelo recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo;

II - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (b) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF); (c) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF); (d) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF);

III - Infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 37, caput (Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de sucessivas despesas realizadas sem prévio empenho, que totalizam no mínimo **R\$ 63.648.959,17**, assim como, o cancelamento de empenho de forma irregular, no montante total de **R\$ 9.128.007,25**, totalizando, no mínimo, **R\$ 72.776.966,42** de distorção;

2. expedição de determinação ao atual Governador do Estado de Rondônia para que adote as medidas sugeridas pelo corpo técnico destacadas em seu relatório conclusivo e a seguir:

a) **Recomendar** ao Poder Executivo Estadual que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;

b) **Determinar** ao Poder Executivo Estadual que institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; (f) controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa (g) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (h) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos Arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e (i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;

c) Determinar à Controladoria Geral do Estado para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração concernentes aos seguintes processos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 1519/2017
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- i. Processo n. 3732/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal);
- ii. Processo n. 1147/2018 -TCERO (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado);
- iii. Processo n. 03446/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social);
- iv. Processo n. 2004/2016 (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual.);
- v. Processo n. 3.694/17 (Avaliação do Sistema de Controle Interno);
- vi. neste processo;

3. expedição de determinação à Administração para que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, estabelecendo as medidas de contabilização e controle do saldo da dívida ativa;

4. expedição de determinação ao corpo técnico para que inclua no escopo de sua avaliação em relação às contas vindouras a análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo, de modo a verificar o cumprimento das disposições do art. 167, V e VI, da Constituição Federal e arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.

É o Parecer.

Porto Velho, 29 de novembro de 2019.

Yvonete Fontinelle de Melo

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

Em 29 de Novembro de 2019



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS