



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

**PARECER N. : 0073/2022-GPGMPC**

**PROCESSO N.: 1281/2021**

**ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA -  
EXERCÍCIO DE 2020**

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

**RELATOR: CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

Trata-se da análise das contas de governo do Poder Executivo do **Estado de Rondônia**, atinentes ao exercício de 2020, sob responsabilidade do Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado, as quais serão apreciadas pela Corte de Contas, nos termos do artigo 71, I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 49, I, da Constituição do Estado de Rondônia.

Inicialmente, a unidade técnica efetuou a análise dos documentos que compõem a prestação de contas em foco e sugeriu que a Corte promovesse a audiência do Governador do Estado, diante da identificação de infringências com potencial para ensejar a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das contas, *in verbis* (ID 1086542):



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

**3. CONCLUSÃO**

177. Finalizados os exames e procedimentos de instrução preliminar sobre a prestação de contas anual do Governo do Estado de Rondônia atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do **Senhor Marcos José Rocha dos Santos**, identificamos as seguintes distorções:

- 1. Achado 1** – Índices negativos da execução, de eficácia e de eficiência das ações prioritárias do GERO;
- 2. Achado 2** – Ineficiência dos instrumentos de planejamento;
- 3. Achado 3** – Inefetividade na execução orçamentária dos Programas;
- 4. Achado 4** – Realização de despesa sem prévio empenho;
- 5. Achado 5** – Profissionais em atividade alheia ao efetivo exercício do magistério remunerados com a parcela de 60% do FUNDEB;
- 6. Achado 6** – Remuneração de profissionais que não exercem atividades ligadas ao enquadramento da categoria da MDE sendo computados no mínimo da educação;
- 7. Achado 7** – Superavaliação da conta ativo imobilizado;
- 8. Achado 8** – Subavaliação das provisões para perdas em investimento e superavaliação dos investimentos;
- 9. Achado 9** – Subavaliação da conta “provisões matemáticas”;
- 10. Achado 10** – Distorção na despesa realizada no balanço orçamentário;
- 11. Achado 11** - Risco de descontinuidade e relação de dependência da CAERD.

178. Em função da materialidade das distorções identificadas no Balanço Geral do Estado de 2020 e considerando a possibilidade de manifestação desta Corte em Parecer Prévio pela não aprovação, propõe-se a realização de audiência do responsável, senhor Marcos José Rocha dos Santos, em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

**4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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



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

**4.1. Promover a audiência** do Sr. (a) Marcos José Rocha dos Santos na qualidade de Governador do Estado de Rondônia, período 01/01/2020 – 31/12/2020, CPF: 001.231.857-42, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados: A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10 e A11.

**4.2. Determinar o retorno dos autos a Secretaria Geral de Controle Externo** para manifestação conclusiva após a manifestação dos responsáveis ou o vencimento dos prazos de manifestação. (Destacou-se).

Ao receber os autos instruídos com o relatório técnico preliminar, o Conselheiro Edilson de Sousa Silva proferiu a DM-00216/21-GCESS (ID 1090288), na qual constata que havia uma questão a ser saneada no Achado A6, referente aos restos a pagar alheios ao MDE, no valor de R\$ 608.832,94, pois foram deduzidos em duplicidade do somatório da despesa com educação.

Nesse tocante, após a retificação, o Conselheiro aduziu que a nova composição da despesa com educação realizada pelo o Estado de Rondônia, no exercício de 2020, alcançou o montante de R\$ 1.673.109.969,30, equivalente ao percentual de 25,35%,<sup>1</sup> *litteris*:

11. Com efeito, após a realização dos ajustes, o Estado de Rondônia despendeu com educação, no exercício de 2020, o montante de R\$ 1.673.109.969,30, equivalente ao percentual de 25,35%.

Ainda na Decisão Monocrática retro mencionada, o r. Conselheiro detectou que uma infringência relacionada à Gestão Fiscal estava ausente do rol de falhas, tendo proposto a sua inclusão, *verbis*:

12. De outro giro, aquela especializada deixou de inserir na conclusão de seu relatório técnico preliminar o apontamento evidenciado na análise da gestão fiscal do governo do Estado, exercício de 2020<sup>2</sup>, segundo o qual **houve subavaliação do passivo atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida do Estado (já deduzido o superávit do fundo capitalizado) na ordem de R\$ 12.747.016.553,95**, o que representa infringência ao art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, o qual determina que a despesa e

<sup>1</sup> Antes do ajuste, o percentual encontrado era de 25,34% (R\$ 1.672.501.136,36).

<sup>2</sup> Processo PCe n. 2184/2020.



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

assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

13. Consoante jurisprudência mansa e pacífica da Corte, em relação às irregularidades constatadas no processo de gestão fiscal, o exercício do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa será realizado no processo de prestação de contas, cuja gestão fiscal será analisada conjuntamente.

14. Nesse sentido, é mister que se promova a citação do atual Governador para que, neste processo de contas, querendo, **apresente, também, defesa sobre a impropriedade constatada no relatório de gestão fiscal** (PCe n. 2184/2020).

15. Assim, diante do pormenorizado trabalho realizado pela unidade técnica verifica-se a presença, em tese, de possíveis irregularidades, cujo nexos de causalidade para a imputação de responsabilidade ao agente identificado está devidamente evidenciado no relatório técnico de ID 1086542, de forma que, em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a medida necessária é a **abertura de prazo para que o responsável, querendo, apresente razões de defesa e/ou junte documentos quanto às irregularidades discriminadas ao longo da análise técnica, e à impropriedade destacada no relatório de gestão fiscal** (PCe 2184/2020). (Destacou-se).

Após estes ajustes, o Conselheiro Relator estipulou prazo de 15 (quinze) dias para a apresentação de defesa, *litteris*:

16. Desta feita, sem mais delongas, acolhendo o relatório técnico, e **acrescentando a irregularidade da gestão fiscal**, decido:

I. Citar Marcos José Rocha dos Santos, CPF 001.231.857-42, na qualidade de Governador do Estado de Rondônia, por mandado de audiência, nos termos do art. 12, I e III, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o art. 30, §1º, II, do Regimento Interno, para apresentar justificativas, **no prazo de 15 (quinze) dias**, acerca das seguintes impropriedades apresentadas pela unidade instrutiva nos presentes autos e no processo de gestão fiscal – PCe 2184/2020 (cujos relatórios técnicos devem ser encaminhados):

**Achado 1** – Índices negativos da execução, de eficácia e de eficiência das ações prioritárias do GERO;

**Achado 2** – Ineficiência dos instrumentos de planejamento;



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

**Achado 3** – Inefetividade na execução orçamentária dos Programas;

**Achado 4** – Realização de despesa sem prévio empenho;

**Achado 5** – Profissionais em atividade alheia ao efetivo exercício do magistério remunerados com a parcela de 60% do FUNDEB;

**Achado 6** - Remuneração de profissionais que não exercem atividades ligadas ao enquadramento da categoria da MDE sendo computados no mínimo da educação;

**Achado 7** – Superavaliação da conta ativo imobilizado;

**Achado 8** – Subavaliação das provisões para perdas em investimento e superavaliação dos investimentos;

**Achado 9** – Subavaliação da conta “provisões matemáticas”;

**Achado 10**– Distorção na despesa realizada no balanço orçamentário;

**Achado 11** - Risco de descontinuidade e relação de dependência da CAERD; e

**(Gestão fiscal): Subavaliação do Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida do Estado (já deduzido o superávit do fundo capitalizado) na ordem de R\$ 12.747.016.553,95, o que representa infringência ao art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, o qual determina que a despesa e assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.**

II. Vencido o prazo referente ao item I desta decisão, com ou sem manifestação, encaminhem-se os autos a Secretaria Geral de Controle Externo para a promoção de análise e, ato contínuo, ao Ministério Público de Contas, para fins de manifestação regimental [...]. (Destacou-se).

Na sequência, foi expedido o mandado de audiência n. 248/21/DP-SPJ (ID 1090335), sendo a decisão disponibilizada no DOeTCE-RO n. 2428, de 6.9.2021, conforme a certidão constante no ID 1091126.

Contudo, em razão da constatação de erro material na concessão de prazo de **15 (quinze) dias** para apresentação de defesa, sobreveio a DM



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

n. 0220/2021 – GCESS/TCE-RO (ID 1094594), destinada a corrigir, de ofício, o prazo em questão para **30 (trinta) dias**, nos termos do inciso II do § 1º do art. 41 do Regimento Interno desta Corte de Contas, *litteris*:

10. Assim, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como para que não se alegue eventual cerceamento de defesa, **deve-se corrigir a inexatidão material no prazo concedido para apresentação de defesa, considerando tratar-se de processo de contas prestadas pelo Governador do Estado, o qual possui prazo específico de 30 dias para defender-se**, de acordo com o inciso II, do § 1º, do art. 41, do RITCE-RO

11. Desta forma, por todo o exposto, retifico, de ofício, o prazo concedido para que o Governador do Estado, Marcos José Rocha dos Santos, querendo, apresente defesa quanto às impropriedades destacadas, de forma que o inciso I da DM 0216/2021-GCESS/TCE-RO passa a ter a redação a seguir:

I. Citar Marcos José Rocha dos Santos, CPF 001.231.857-42, na qualidade de Governador do Estado de Rondônia, por mandado de audiência, nos termos do art. 12, I e III, da Lei Complementar n. 154/96, c/c o inciso II, do § 1º, do art. 41, do Regimento Interno, para apresentar justificativas, **no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis**, acerca das seguintes impropriedades apresentadas pela unidade instrutiva nos presentes autos e no processo de gestão fiscal – PCe 2184/2020 (cujos relatórios técnicos devem ser encaminhados): [...]

**II. Permanecem inalterados os demais itens do dispositivo daquela decisão monocrática;** [...]. (Destacou-se).

Após, foi exarado o Mandado de Audiência n. 251/21/DP-SPJ (ID 1094703), tendo a Corte expedido a certidão ID 1101104, na qual estabelece que o prazo para apresentação de justificativas teria início em 22.9.2021 e terminaria em 21.10.2021.

Devidamente instado, o Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, apresentou razões de justificativa tempestivamente (em 21.10.2021), materializadas no Documento n. 9248/21, conforme atesta a certidão ID 1115633.



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

Nesse contexto, após detido exame, o corpo técnico emitiu o relatório de análise das justificativas (ID 1193656), no qual concluiu pela permanência das falhas, com exceção do Achado A10 – Distorção do Balanço Orçamentário.

Em que pese a permanência das falhas, a equipe técnica exarou o relatório conclusivo (ID 1187508), posicionando-se pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas, verbis:**

#### **6.1 Proposta de parecer prévio**

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

348. Considerando que as situações que modificaram a opinião sobre o BGE e sobre a execução orçamentária também foram objetos do Acórdão APL-TC 00322/20 referente ao processo 01519/17, sendo que o referido acórdão foi exarado em 12.11.2020, com publicação no diário oficial do Tribunal (DOE-TCE) em 25.11.2020, com republicação em 17.12.2020 (Decisão Monocrática 00256/20-GCESS, enquanto **a ciência ao chefe do poder executivo foi em 02.07.2021** (Ofício n 1305/21/DP-SPJ - Coronel MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS ID1063474), logo, verifica-se que essa decisão foi exarada ao final do exercício em exame. **Em razão disso, não é possível afirmar que houve omissão do Chefe do Poder Executivo quanto aos fatos materializados, visto que as providências determinadas pelo Tribunal para saneamentos aptos a evitar a materialização dessas ocorrências somente chegaram ao gestor posteriormente ao encerramento de 2020.**

349. Propomos a este Tribunal a emissão de **parecer prévio favorável à aprovação** das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do senhor Marcos José Rocha, com fundamento no



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

parágrafo único do artigo 10 e artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, artigo 35 da Lei Complementar 154/1996, e o artigo 38 do Regimento Interno do TCERO. (Destacou-se).

Ato seguinte, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, nos termos do Despacho sob ID 1188774.

Posteriormente ao aporte dos autos nesta Procuradoria-Geral de Contas, a Secretaria-Geral de Controle Externo solicitou, mediante o Memorando n. 48/2022/SGCE (ID 1193300), o retorno do feito àquela unidade para juntada de relatório técnico de análise de justificativas (ID 1193656).

Após a juntada do referido documento, o corpo técnico restituiu os autos a esta Procuradoria-Geral de Contas para a continuidade da apreciação ministerial.

É o relatório.

Trata-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, atinentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, sobre as quais incumbe à Corte de Contas emitir Parecer Prévio, na forma do artigo 71, I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 49, I, da Constituição Estadual, com o desiderato de subsidiar o julgamento a ser efetivado pelo Poder Legislativo do Estado de Rondônia.

As presentes contas de governo são compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos, de que trata o artigo 134 da Constituição Estadual.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> E o artigo 38, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – RITCERO, consoante *in verbis*: Art. 38. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento. Parágrafo Único. As contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.



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

A unidade técnica especializada, após o regular trâmite processual, com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, emitiu opinião conclusiva 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 artigo 47, §1º, I e II, do Regimento Interno da Corte de Contas.

Quanto ao **Balanço Geral do Estado**, o corpo técnico da Corte de Contas, detectou inconsistências contábeis relevantes, destacando-se: I - superavaliação da conta imobilizado, de pelo menos R\$ 168 milhões; II - subavaliação das provisões para perdas em investimento, de pelo menos R\$ 407 milhões; superavaliação dos investimentos, de pelo menos de R\$ 8 milhões; e III - subavaliação das provisões matemáticas de longo prazo em cerca de 14 bilhões, em razão de não contabilização do total do passivo atuarial do RPPS (ID 1187508).

Diante das distorções apontadas, a unidade técnica emitiu **opinião modificada quanto ao BGE**, consoante se depreende do relatório ID 1187508, *in verbis*:

### **5.1 Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Estado**

#### **5.1.1 Opinião**

294. Em cumprimento ao art. 49 da Constituição Estadual e art. 35, Parágrafo Único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas do Estado relativas ao exercício encerrado em 31.12.2020. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo e são compostas pelos balanços gerais (Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas.

295. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que, em razão da materialidade e relevância das distorções descritas no parágrafo “Base para Opinião Modificada”, **as demonstrações contábeis da consolidadas do Estado**, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, **não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2020 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa**



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

**data**, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público. (Destacou-se).

Quanto à **execução dos orçamentos**, por considerar que os Achados de Auditoria identificados na análise denotam a inobservância dos princípios constitucionais e das normas legais que regem a administração pública, o corpo técnico também **emitiu opinião modificada**, nos seguintes termos (ID 1187508):

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

287. Em cumprimento ao art. 1º, inciso III, e Parágrafo único do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º do art. 49 do Regimento Interno do Tribunal, foi examinado a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a execução dos Orçamentos em 2020, com o objetivo de concluir se foram observadas as normas constitucionais e legais na execução orçamentária e fiscal e nas demais operações realizadas com recursos públicos do estado.

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

**4.4.1 Base para Opinião modificada**

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

**i. Financiamento irregular da despesa pública na forma de execução de despesa sem autorização orçamentária, situação essa que compromete as contas públicas e são decorrentes de falhas estruturarias do planejamento governamental, em desacordo com os princípios aplicáveis à administração consubstanciados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Identificamos que no exercício de 2020 a realização de despesa sem o prévio empenho foi no montante de R\$ 2.985.138,67. Destacamos que é da responsabilidade do centro de governo, a estruturação dos controles internos relacionados à execução do orçamento por parte das unidades e órgãos que compõe o Estado. A situação representa infringência ao art. 37, IV, da LRF**



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

e art. 60 da Lei 4.320/64, o que é considerado grave infração por esta Corte de Contas.

ii. Deficiência do Plano Plurianual do Estado de Rondônia, haja vista que esse não contém as diretrizes, objetivos e metas, de modo claro e efetivo para dar base ao planejamento dos programas de governo, em desacordo com o artigo 165 da Constituição Federal; e artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (detalhado no item 4.1.1.).

iii. Utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de profissionais que não exercem o efetivo exercício do magistério e nem atividade não considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em desacordo com a previsão do artigo Art. 6º e 212 da Constituição Federal; - Art. 70 da Lei 9.394/96; - Art. 22 e 23 da Lei n. 11.494/2007 e Instrução Normativa N. 22/TCE-RO-2007. Em que pese o montante identificado, após a devida glosa do computo, não haver impactado o índice de cumprimento apurado, a falha nos controles relacionados à aplicação dos recursos da educação representa risco de descumprimento da constituição federal e prejuízo a um dos principais serviços do Estado. (Destacou-se)

Após assentar as opiniões modificadas acerca do BGE e da Execução Orçamentária, ponderando sobre os elementos necessários à responsabilização do gestor, o corpo técnico opinou pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas do chefe do Executivo Estadual de Rondônia**, de acordo com os fundamentos alinhavados no relatório técnico ID 1187508 a seguir destacados:

#### **6.1 Proposta de parecer prévio**

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

348. Considerando que as situações que modificaram a opinião sobre o BGE e sobre a execução orçamentária também foram objetos do



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Acórdão APL-TC 00322/20 referente ao processo 01519/17, sendo que o referido acórdão foi exarado em 12.11.2020, com publicação no diário oficial do Tribunal (DOE-TCE) em 25.11.2020, com republicação em 17.12.2020 (Decisão Monocrática 00256/20-GCESS, enquanto a ciência ao chefe do poder executivo foi em 02.07.2021 (Ofício n 1305/21/DP-SPJ - Coronel MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS ID1063474), logo, verifica-se que essa decisão foi exarada ao final do exercício em exame. **Em razão disso, não é possível afirmar que houve omissão do Chefe do Poder Executivo quanto aos fatos materializados, visto que as providências determinadas pelo Tribunal para saneamentos aptos a evitar a materialização dessas ocorrências somente chegaram ao gestor posteriormente ao encerramento de 2020.**

349. Propomos a este Tribunal a emissão de **parecer prévio favorável à aprovação das contas** do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do senhor Marcos José Rocha, com fundamento no parágrafo único do artigo 10 e artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, artigo 35 da Lei Complementar 154/1996, e o artigo 38 do Regimento Interno do TCERO. (Destacou-se)

Além das análises do BGE e da Execução do Orçamento, o relatório técnico (ID 1187508) apresenta resultados de diversos indicadores da conjuntura econômica e social do Estado de Rondônia e da execução orçamentária, financeira e patrimonial, dentre outros, com o intuito de “agregar valor à avaliação e à apreciação realizada pelo Legislativo”.

Alguns desses indicadores serão a seguir destacados, sem a pretensão de repisá-los além do que necessário para motivação da manifestação desta Procuradoria-Geral de Contas quanto ao mérito das contas de governo em epígrafe.

Assim, neste parecer ministerial será inicialmente abordado o resultado de alguns indicadores da conjuntura econômica e social apresentados no relatório técnico conclusivo e, na sequência, serão examinados os resultados da análise da Execução Orçamentária e Financeira, do cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Balanço Geral do Estado.

## **1 - DOS INDICADORES DA CONJUNTURA ECONÔMICA E SOCIAL**



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

**1.1 - ENFRENTAMENTO DA CALAMIDADE PÚBLICA CAUSADA PELA PANDEMIA DA COVID-19**

A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, em 11 de março de 2020, que a doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), denominada Covid-19, caracterizava-se como uma pandemia.

Em 20 de março de 2020, foi registrado o primeiro caso da doença em Rondônia. Nesta mesma data, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública no Brasil (Decreto 6/2020), com impactos principalmente na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo consta no relatório ID 1187508, *“as primeiras providências desta Corte relacionada à pandemia foram feitas ainda no mês de março de 2020, em alinhamento com as diretrizes dispostas na RESOLUÇÃO CONJUNTA ATRICON/ABRACOM/AUDICON/CNPTC/IRB, de 27.03.2020 que recomendava que todos os Tribunais de Contas atuassem de forma colaborativa em consonância com o esforço coletivo, colocando-se à disposição dos jurisdicionados e dos demais poderes, buscando o alinhamento de soluções conjuntas e harmônicas, sobretudo com as autoridades sanitárias, estreitando a interlocução de forma a possibilitar ações de parceria institucionais.”*

Nesse cenário de pandemia, que teve início no atípico ano de 2020, vários novos desafios foram apresentados à administração federal, estadual e municipal, tendo a Corte de Contas do Estado de Rondônia atuado junto ao Executivo do Estado e dos Municípios, implementando diversas fiscalizações com o objetivo de garantir lisura e economicidade no trato com os recursos públicos, além de reduzir os riscos da pandemia, destacando-se dentre as ações fiscalizatórias as de avaliação do



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

atendimento, do controle da doença, da proteção social das pessoas afetadas, do acompanhamento das aquisições e das contratações.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Conforme se depreende do relatório técnico ID 1187508, entre os objetos fiscalizados está o Chamamento Público n. 100/2020 - Contratação de leitos clínicos e de UTI de maneira complementar para atender às necessidades da Secretaria de Estado da Saúde no combate à Covid-19 (Autos 01979/2020); o acompanhamento de aquisição de unidade hospitalar Centro Materno Infantil Regina Pacis como medida adotada pela administração, no mês de maio de 2020, para ampliação da rede de atendimento de saúde, por se tratar de vultoso dispêndio de recursos de cerca de 12 milhões de reais, avaliando o processo de aquisição e seus fundamentos (autos 1264/2020); a Inspeção Especial com foco de avaliação da Governança do Estado para otimização das medidas preventivas e/ou ações de proteção da saúde. Essa fiscalização (Autos 933/2020) objetivava reduzir os riscos de propagação do Covid-19 no Estado de Rondônia; a fiscalização no âmbito do Centro de Medicina Tropical de Rondônia – CEMETRON, a qual é a principal unidade de saúde do Estado especializada em doenças contagiosas, com objetivo de acompanhar as medidas preventivas e/ou ações de proteção da saúde reduzindo os riscos de propagação do Covid-19 no Estado de Rondônia (Processo 916/2020); o acompanhamento das informações estatísticas e os riscos associados, acompanhando o número de casos da doença, a projeção de curva de contágio, e as providências para achatamento da curva evitando o colapso do sistema de saúde (iniciado nos autos 1116/2020), com estratégias para aumento da rede de atendimento hospitalar; por meio de Inspeção Especial, o TCERO contribuiu com a Administração, apontando a necessidade de implantação de barreiras sanitárias nas divisas entre o estado de Rondônia, com objetivo de orientar os viajantes sobre prevenção de contágio e triagem que possibilitasse a notificação dos casos suspeitos, conforme autos 1278/2020, além de acompanhamento do atendimento hospitalar Hospital Regional de Extrema (HRE); o TCERO fiscalizou a capacidade de testagem do Laboratório Central – LACEN, autos 1453/2020, determinando aos gestores a adoção de medidas para ampliar a capacidade de testagem dos pacientes suspeitos de infecção visando adequado encaminhamento das pessoas (para tratamento e/ou isolamento) para a mitigação dos efeitos decorrentes da propagação da Covid-19; também atuou junto à Administração para a adoção de plano de ação para mitigar os impactos à saúde física e mental profissionais de saúde inclusive estratégias para a redução do contágio dos seus respectivos familiares (autos 1531/2020); realizou ainda inspeção no Hospital de Base Ary Pinheiro (HBAP), autos 1552/2020, cuja indicação principal foi a possibilidade de utilização do HBAP para atendimento aos pacientes de covid-19, ao recomendar medidas administrativas para viabilizar como unidade de retaguarda, devido à possibilidade de conclusão das obras para liberação de leitos clínicos e de Unidade de Terapia Intensiva (UTI). análise de conformidade do convênio entre o estado de Rondônia e a Fundação Pio XII (Hospital de Amor da Amazônia), e verificação *in loco* o cumprimento do quantitativo de leitos clínicos e de UTI disponibilizados por intermédio do mencionado convênio (autos 1998/2020); o TCERO atuou em fiscalização na unidade de saúde, recomendando que a administração estadual colocasse em funcionamento o antigo Centro de Reabilitação de Rondônia (CERO), conforme autos 1706/2020, bem como que procedesse o provimento de servidores para seu funcionamento, sendo que a SESAU contratou 1.284 profissionais para a saúde atendendo demandas causadas pela pandemia; Também, em sede de fiscalização no CERO, que foi instituído como Hospital de Campanha Zona Leste, no que se refere à contratação de profissionais, este Tribunal certificou que a Administração solicitou a contratação, em regime emergencial, de mais de 3.000 médicos, e a realização de acordos junto às instituições de ensino superior para a formação destes profissionais e Conselho Regional de Medicina, de maneira antecipada, para nomeação destes que suprisse as necessidades da área de saúde, conforme autos 330/2020; o TCERO fiscalizou, no âmbito do CEMETRON e do Hospital de Base, o serviço de coleta e tratamento do lixo hospitalar para que não sofresse descontinuidade, evitando impacto ao atendimento de saúde em geral, e em especial do atendimento dos casos de covid-19 provocados pela pandemia, conforme autos 3154/2020; O acompanhamento do número de casos e as medidas restritivas para contenção da propagação da covid-19, que foi objeto de constante



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

Os resultados da atuação do Governo do Estado de Rondônia no enfrentamento da Pandemia foram trazidos pela equipe técnica no relatório ID 1187508, e revelam, de um modo geral, que *“ao fim do exercício o Estado havia aplicado o montante de R\$ 843.802.855,22, correspondente a 12,79% da receita proveniente de impostos e transferências, portanto, além de cumprir o dispositivo constitucional restou garantido os recursos próprios para a saúde”*.

Especificamente, acerca das despesas relacionadas diretamente à pandemia,<sup>5</sup> a equipe técnica aduziu que o Estado despendeu R\$ 447.870.589,86.

Por outro lado, verifica-se que, em razão da situação de calamidade pública ocasionada pela Covid-19, no decorrer do exercício de 2020, o Estado recebeu auxílio financeiro por parte da União, no valor de R\$ 829.785.873,77.

Nesse cenário, o corpo técnico verificou que o Governo do Estado de Rondônia adotou e vem adotando diversas medidas para enfrentamento da pandemia, e, além disso, cumpriu a maioria das deliberações desta Corte.

Com efeito, algumas determinações da Corte ainda não foram integralmente cumpridas, mas estão sendo monitoradas em processos específicos, o que dispensa a expedição de determinações neste processo de contas anuais.

## **1.2 - DO PRODUTO INTERNO BRUTO E DO PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA**

---

acompanhamento por parte do TCE, também teve específico acompanhamento no qual esta Corte recomendou (autos 1785/2020) a intensificação do distanciamento social, por atuação conjunta aos municípios do Estado da fiscalização do cumprimento efetivo por parte dos agentes da atividade econômica e dos cidadãos rondonienses, das regras estabelecidas para cada uma das fases reguladas no Decreto nº 25.049, de 14 de maio de 2020; O TCERO atuou para avaliar as ações do Governo de Rondônia na mitigação do impacto econômico-social, conforme autos 0943/20, avaliando o programa de Ajuda Humanitária, referente ao fornecimento de cestas básicas e kits de higiene às famílias em estado de vulnerabilidade econômica social e Programa Prospera, relativo à transferência de renda temporária a trabalhadores informais, mais tardes unificados no Projeto AmpaRO – Programa Estadual de Transferência de Renda/Benefício Eventual Temporário em Pecúnia às Pessoas Afetadas pela Crise Social gerada pelo novo coronavírus (Covid-19).

<sup>5</sup> Compreendidas as despesas com saúde e também com outras áreas que tiveram priorização.



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

Extrai-se do relatório técnico (ID 1187508) relevante informação quanto ao Produto Interno Bruto – PIB de Rondônia,<sup>6</sup> que no exercício de 2020 alcançou R\$ 47.666,<sup>7</sup> enquanto o PIB brasileiro, no mesmo período, atingiu a cifra de R\$ 7.447.858.<sup>8</sup>

O PIB *per capita* do Estado de Rondônia, em 2020,<sup>9</sup> foi de aproximadamente R\$ 26.531,82, o que representa cerca de 75,44% do PIB *per capita* nacional (R\$ 35.172).

### **1.3 – DAS EXPORTAÇÕES**

O corpo técnico apresenta, em seu relatório conclusivo, anotações acerca das exportações e dos principais produtos exportados pelo Estado.

Extrai-se da manifestação técnica que entre os anos de 2015 e 2016 houve queda das exportações de Rondônia, as quais voltaram a crescer nos anos de 2017 e 2018, chegando a crescer 15,3% em 2018, em comparação a 2017; 4,4% em 2019, em comparação a 2018; e 5,2% em 2020, tomando-se como parâmetro o ano de 2019.

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado de Rondônia, no ano de 2018, destacam-se (ID 1187508):

36. Em 2020<sup>10</sup>, os dez produtos mais exportados por ordem de participação na exportação total do Estado de Rondônia foram: 1º carne bovina desossada congelada, fresca ou refrigerada (49%), 2º soja (31%), 3º madeira parcialmente trabalhada (3,9%), 4º aeronaves e outros equipamentos incluindo suas partes (2,8%), 5º miudezas de animais, comestíveis (2,5%), 6º matérias brutas de animais (2,2%), 7º demais produtos - indústria de transformação (2,2%), 8º Algodão Bruto (1,8%), 9º milho em grão (1,8%) e 10º Estanho (1,3%).

<sup>6</sup> Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE).

<sup>7</sup> Em milhões de R\$.

<sup>8</sup> Em milhões de R\$.

<sup>9</sup> Em valores correntes.

<sup>10</sup> Levantamento correspondente ao período de janeiro a dezembro de 2020 (SECEX – MDIC).



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

**1.4– DA TAXA DE ANALFABETISMO E DO IDEB**

Outro ponto que merece destaque é a taxa de analfabetismo, ainda presente em escala preocupante no Estado de Rondônia, a despeito dos resultados um pouco melhores do que a média da Região Norte e do que a média nacional.

Consoante destacado pela unidade técnica, em 2019 (último levantamento) a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais em Rondônia era 6,4%, resultado mais favorável que a taxa média de analfabetismo da Região Norte para o mesmo período, que ficava em 7,6%.

Registre-se também que houve redução em relação a 2017 e 2018, quando a taxa de analfabetismo era de 7,2% e 6,5%, respectivamente.

A propósito, a taxa de analfabetismo verificada no Estado de Rondônia (6,4%) está numa posição mais favorável que a média brasileira (6,6%).

No que diz respeito ao número médio de anos de estudo das pessoas com idade de 25 anos ou mais, em 2019 (último levantamento) o Estado de Rondônia apresentava uma média de 8,6 anos de estudo, abaixo da média brasileira (9,4 anos) e da média da própria Região Norte (8,9 anos), sem embargo de a escolaridade média do Estado de Rondônia haver aumentado em relação a 2018, quando era de 8,4 anos de estudo, conforme anotou a unidade técnica.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, relevante indicador de desempenho da educação brasileira, a equipe técnica apresentou os resultados atinentes ao ano de 2019, tendo em vista que o índice é divulgado a cada dois anos pelo Ministério da Educação/INEP.

Assim, se considerada apenas a **rede estadual de ensino para as séries iniciais do ensino fundamental**, o IDEB do Estado de Rondônia (5,7)



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

superou a meta fixada para 2019 (5,5), porém, ficou abaixo da média brasileira das redes estaduais (6,1).

Tais informações podem ser melhor visualizadas na tabela abaixo:

Tabela 9 - Resultado Ideb Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Rede Estadual

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,6	4,0	4,4	4,7	5,4	5,7	6,1	5,7	5,5
BR	3,9	4,3	4,9	5,1	5,4	5,8	6,0	6,1	5,9

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)**, verifica-se que o Estado de Rondônia regrediu de 2017 (5,8) para 2019 (5,6).

Além disso, a média do IDEB em 2019 (5,6), apesar de ter atingido a meta estabelecida que também era 5,6, ficou abaixo da média brasileira (5,9).

O gráfico a seguir demonstra o resultado do exercício de 2019:

Tabela 8 - Resultado Ideb Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Toda Rede

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,6	4,0	4,3	4,7	5,2	5,4	5,8	5,6	5,6
BR	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	5,9	5,7

Fonte: MEC/INEP

Em relação aos **anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino**, observa-se que o Estado de Rondônia (4,8) não conseguiu superar a meta (4,9).



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

Contudo, o IDEB da rede estadual de Rondônia em 2019 (4,8) ficou acima do índice alcançado a nível nacional (4,7) para as séries finais do ensino fundamental. Vejamos:

Tabela 12 - Resultado Ideb Séries Finais do Ensino Fundamental – Rede Estadual

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	4,0	4,9	4,8	4,9
BR	3,3	3,6	3,8	3,9	4,0	4,2	4,5	4,7	5,1

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)**, verifica-se que o Estado de Rondônia, muito embora tenha igualado a média nacional, não conseguiu atingir a meta estabelecida para o ano de 2019, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Tabela 11 - Resultado Ideb Séries Finais do Ensino Fundamental – Toda Rede

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,4	3,4	3,5	3,7	3,9	4,2	4,9	4,9	5,1
BR	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7	4,9	5,2

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB ensino médio de todas as redes de ensino por Unidade da Federação**, em 2019 (4,3) houve uma evolução do índice em Rondônia, comparativamente ao ano de 2017 (4,0), nada obstante tenha ficado ainda abaixo da meta (4,8):

Tabela 13 - Resultado Ideb Ensino Médio – Toda Rede

UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6	3,6	4,0	4,3	4,8
BR	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	4,2	5,0

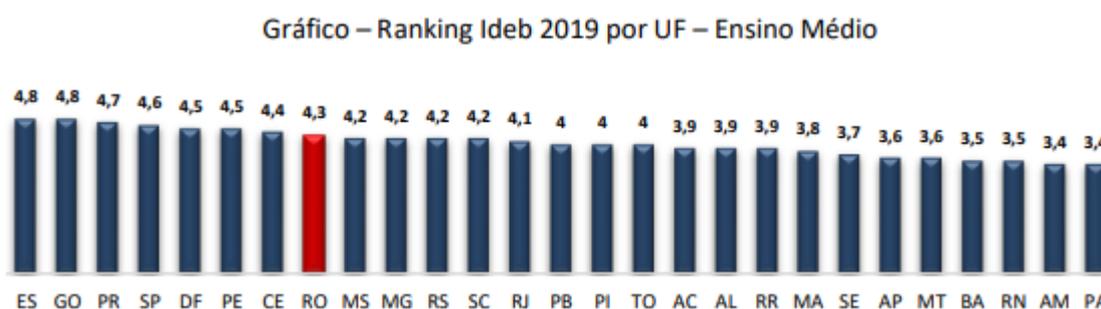
Fonte: MEC/INEP



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

Além disso, no ranking do IDEB Ensino Médio de todas as redes de ensino por Unidade da Federação, o Estado de Rondônia em 2019 permaneceu na mesma posição ocupada em 2017, 8ª posição entre as demais UF.

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



## 1.5 – DA SAÚDE

Os indicadores relativos à saúde, destacados no relatório técnico conclusivo, demonstram uma **taxa de mortalidade infantil** de Rondônia em 2020 em que, em média, **18,43 crianças em cada grupo de mil nascidas vivas morrem no primeiro ano de vida**. Referida taxa é a segunda maior quando comparada com as demais unidades da federação, sendo que somente o Estado do Amapá obteve taxa mais elevada em 2020 (22,41).

Destaca-se que a taxa média de **mortalidade infantil no Brasil**, no mesmo período, era de **11,56 crianças**, destacando-se que esse indicador, como consignado pela unidade técnica, reflete em muito as condições de nutrição, saúde e habitação das crianças que aqui vivem, estando “relacionado, por exemplo, à falta de assistência e orientação às grávidas, à deficiência na assistência hospitalar aos recém-nascidos, à ausência de saneamento básico, à ineficiência das campanhas de vacinação dentre outros fatores”.



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

No que diz respeito ao **número de leitos hospitalares** por grupo de mil habitantes, em 2020, Rondônia apresentou 2,66 leitos por mil habitantes, enquanto a média nacional era de 2,16 leitos por mil habitantes. O resultado apresentado pelo Estado de Rondônia em 2020 (2,66 leitos por mil habitantes) é o melhor entre todos os Estados da Região Norte.

Já a expectativa de vida em Rondônia era de 72,09 anos de idade (69 anos só para homens e 75,67 anos só para mulheres), enquanto no Brasil era de 76,74.

Para além dos dados acima destacados, os documentos que compõem a prestação de contas de governo do exercício de 2020, bem como o relatório da unidade técnica da Corte, apresentam outros relevantes indicadores econômicos e sociais.

O conhecimento e a análise crítica desses indicadores constituem medidas fundamentais com vistas ao aperfeiçoamento das ações e programas de governo, em ordem a proporcionar melhor desempenho estatal na prestação de serviços essenciais à sociedade.

Procedendo de tal forma o estado garantirá que a elevada quantia de recursos públicos anualmente aplicada seja acompanhada, efetivamente, de incrementos na qualidade de vida dos cidadãos que aqui habitam.

## **2 - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **2.1 - DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

Como cediço, o modelo orçamentário brasileiro, fundamentado na Constituição da República de 1988, compõe-se de três instrumentos essenciais e integrados de planejamento, em consonância com o artigo 165 da Carta Magna, a



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

saber, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA afeto às contas em exame, aprovado pela Lei Estadual n. 4.647, de 18 de novembro de 2019,<sup>11</sup> 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 2020-2023.

A correspondente LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 4.535/2019,<sup>12</sup> estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

Já a LOA, consubstanciada na Lei Estadual n. 4.709/2019,<sup>13</sup> estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2018, na ordem de **R\$ 8.539.766.630,00**.

Quanto a esses instrumentos de planejamento, o corpo técnico fez constar no relatório preliminar (ID 1086542) as seguintes desconformidades, consubstanciadas nos Achados A1, A2 e A3, atribuídas ao gestor, Senhor Marcos José Rocha dos Santos:

1. Achado 1 – Índices negativos da execução, de eficácia e de eficiência das ações prioritárias do GERO;
2. Achado 2 – Ineficiência dos instrumentos de planejamento;
3. Achado 3 – Inefetividade na execução orçamentária dos Programas;

Conforme consta do relatório de análise de justificativas, o corpo técnico concluiu que permanecem todos os apontamentos pertinentes às deficiências dos instrumentos de planejamento, opinando, em suma, que as

---

<sup>11</sup> <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/9172>

<sup>12</sup> <http://www.sepog.ro.gov.br/Conteudo/Exibir/387>

<sup>13</sup> <http://www.sepog.ro.gov.br/Conteudo/Exibir/398>



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

justificativas confirmam as existências dos achados e não tiveram o condão de elidilos.

Especificamente sobre o achado A1, vale salientar que a equipe técnica elaborou o seguinte quadro no ID 11933656, sintetizando o achado inicial (ID 1086542), indicativo de que 60% das 15 ações prioritárias avaliadas foram consideradas ineficazes e 73% foram consideradas ineficientes:

**Quadro 1 - Síntese da situação identificada na instrução inicial**

ASPECTOS AVALIADOS	CLASSIFICAÇÃO (EM PERCENTUAIS)				TOTAL DE AÇÕES AVALIADAS
	BOM	REGULAR	DEFICIENTE	ALTAMENTE DEFICIENTE	
Avaliação Execução Orçamentária - Ações Prioritárias	7%	7%	33%	53%	15 AÇÕES
ASPECTOS AVALIADOS	EFICAZ	PARCIALMENTE EFICAZ	INEFICAZ	-	-
Avaliação da Eficácia das Ações Prioritárias	33%	7%	60%	-	15 AÇÕES
ASPECTOS AVALIADOS	EFICIENTE	PARCIALMENTE EFICIENTE	INEFICIENTE	-	-
Avaliação da Eficiência das Ações Prioritárias	13%	13%	73%	-	15 AÇÕES

Vê-se que as ações prioritárias do governo tiveram índices negativos da execução orçamentária, de eficácia e de eficiência no exercício de 2020, o que demonstra inadequação do planejamento e prejuízo à garantia dos direitos da sociedade.

Por sua vez, em sede de justificativas, a Administração reconheceu que as ações prioritárias tiveram baixa execução orçamentária durante o exercício de 2020, porém, aduz que a equipe técnica do TCE-RO não levou em consideração a transparência das informações qualitativas das ações prioritárias, informadas pelas Unidades Orçamentárias via Sistema de Planejamento Governamental – SIPLAG (ID 1085773).

Além disso, asseverou que houve monitoramento quadrimestral das ações, com envio de Ofícios-Circulares às unidades, apresentando, nesse sentido, um quadro contendo os processos abertos no SEI relacionados a monitoramentos e avaliações da execução de programas/ações.



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

Também foi alegado que no exercício de 2020, ano inicial da Pandemia, surgiram fatos supervenientes, imprevistos, extraordinários e urgentes, sendo uma das maiores preocupações da gestão, além da preservação da vida humana, a busca da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do tesouro estadual.

Nada obstante, esta Procuradoria-Geral de Contas, tal qual o corpo técnico, entende que, embora o impacto da pandemia seja inegável, o referido achado de auditoria deve permanecer, pois se mostra evidente que as atividades de monitoramento *“foram ineficazes no sentido de realinhar o planejamento ao contexto da pandemia, reavaliando as metas de execução física e financeiras das ações prioritárias. Esse fato resultou os índices negativos da execução, eficácia e eficiência das ações prioritárias, cujos argumentos e evidências apresentados pelo gestor não foram capazes de refutar”*.

Quanto ao objeto do Achado A2, a equipe técnica apontou *“a ineficiência dos instrumentos de planejamento, haja vista a ausência de sinergia entre os anseios da sociedade e as ações do governo, sobretudo pelo fato de demonstrar a inserção de um programa de gestão, manutenção e serviços (Folha de Pessoal) que é uma política que não advém dos problemas sociais que devem ser combatidos pelas políticas públicas, evidenciando que os dados dos instrumentos de planejamento do Governo de Rondônia induzem o usuário da informação a compreender que a maioria dos recursos é empregado em folha de pagamento de pessoal administrativo sem uma associação direta ao atendimento das políticas públicas e demandas sociais”*.

As justificativas apresentadas caminharam no sentido de que o atual PPA do Governo de Rondônia contém as diretrizes necessárias e não prejudica o entendimento dos usuários da informação, mas que, em face do achado, fizeram a alteração do PPA para o exercício de 2022, que visou facilitar os controles social e externo.



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

Sobre as alegações, o corpo técnico fez a seguinte análise, consoante com o entendimento deste órgão ministerial:

46. O responsável refutou a situação encontrada alegando que o atual PPA do Governo de Rondônia, está alinhado ao Plano de Desenvolvimento Estadual de Rondônia – PDES (2015-2030) e que esse documento contém as diretrizes estratégicas para o estado até 2030. Contudo, afirmou que, em razão deste apontamento técnico, houve atualização do PPA para o exercício de 2022 visando facilitar os controles social e externo, e seus quadros serão apresentados da seguinte forma (pág. 36, ID 1115534):

Ação:	13.008.04.122.1015.2091 - ATENDER A SERVIDORES COM AUXÍLIOS	
Finalidade	Realizar pagamentos de auxílios saúde, auxílio transporte e auxílio alimentação aos servidores	
Modo de Execução	Efetuar o pagamento dos auxílios saúde, transporte e alimentação.	
Descrição do Produto	Unidade de Medida	
Servidores Atendidos	Un	
Programas PDES:		
Diretriz	Modernização da Gestão Pública Programa	001 - Apoio à Modernização da Gestão Pública

47. Em que pese as justificativas apresentadas, de que o atual PPA do Governo de Rondônia contém as diretrizes necessárias, e que não prejudica o entendimento dos usuários da informação, nem mesmo a forma modificada como proposta para 2022 atende o pressuposto de transparência eficaz para os controles social e externo.

48. Da figura acima, copiada da justificativa apresentada (pág. 36, ID 1115534) se verifica que a administração dá ênfase à ação, essa está escrita em caixa alta, cuja nomenclatura não é apropriada para descrever uma ação, pois possui característica de insumos, e se encaixa muito bem numa dotação orçamentária de pessoal na LOA, sequer precisaria aparecer num plano de médio prazo como o PPA. Já o programa 'apoio à modernização da gestão pública' possui nome de ação.

49. O programa de governo tem que apresentar uma solução de problema diretamente relacionado ao cidadão. A modernização da gestão pública poderia ser um dos caminhos (ações) para atingir metas vinculadas ao programa.

50. A diretriz modernização da gestão pública, evidenciada na última linha do modelo trazido de exemplo pelo responsável, indica que no



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

final do mandato do governador a gestão pública de Rondônia estará moderna.

51. Entretanto, um cidadão lendo essas informações não vai compreender em que medida a “gestão pública moderna” vai solucionar os problemas de saúde, de educação, de segurança pública, dentre outros.

52. Ressalta-se que o §1º do artigo 165 da CF/88 especifica o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

53. O inciso I do artigo 51 da Constituição do Estado de Rondônia, determina que seja avaliado, pelo sistema de controle interno, o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado.

54. Da mesma forma, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público estabelece que os custos das operações do governo deverão ser apurados, por meio de subsistema de custos capaz de registrar, processar e evidenciar os custos da gestão dos recursos e do patrimônio públicos, subsidiando a administração com informações tais como: custos dos programas, dos projetos e das atividades desenvolvidas; bom uso dos recursos públicos; e custos das unidades contábeis.

55. Entretanto, enquanto a Administração do Estado de Rondônia não melhorar as informações do Plano Plurianual e adotar por completo o regime de competência para o registro contábil, é impossível a mensuração dos custos dos serviços públicos prestados.

56. Ressalta-se que essa informação é urgente, visto que, por intermédio da informação de custos, a contabilidade aplicada ao setor público cumprirá seu principal objetivo, instituído na norma convergida aos padrões internacionais, a instrumentalização do controle social. Relevante frisar ainda, que a informação de custos permitirá tomadas de decisões mais assertivas pela alta administração do Estado de Rondônia.

57. Tudo isso tem início num plano plurianual bem estruturado, que demonstre, com clareza: as diretrizes; os objetivos e as metas da administração para o médio prazo de 04 anos. Não tem como falar em metas sem um marco inicial (justificativa com quantitativos do que precisa melhorar) estratégias de como fazer, expresso por meio de ações; e objetivo final (onde se pretende chegar em cada exercício financeiro, com quantitativos que serão confrontados com a situação inicial).



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

58. Portanto, o plano plurianual deverá conter informações que permitam, no final de cada exercício financeiro, a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão pública.

**Conclusão:**

59. Com base nos argumentos e nas evidências apresentadas, concluímos que as justificativas não têm o condão de elidir o achado, uma vez que a situação encontrada não foi modificada, porque o Plano Plurianual do Governo do Estado de Rondônia não contém os requisitos instituídos pela CF/88, com a clareza devida.

Sobre o Achado A3, a equipe técnica apontou a inefetividade da execução orçamentária dos programas, os quais foram analisados com base nos eixos estratégicos do planejamento governamental, quais sejam: 1) bem-estar social, 2) competitividade sustentável, 3) infraestrutura logística e 4) modernização da gestão pública.

Nesse sentido, apurou-se que os eixos 1, 2 e 3 foram classificados como altamente deficientes e o eixo 4 como deficiente, haja vista os índices negativos na execução orçamentária.

Em sede de defesa, a principal justificativa para a baixa execução dos programas foi o surgimento de outras demandas urgentes e imprevisíveis, as quais acarretaram modificações nas metas e nos objetivos para o exercício de 2020, especialmente em razão da pandemia causada pelo coronavírus.

Ademais, o gestor alegou que a Sepog está elaborando o Manual Técnico de Planejamento Governamental e Execução Orçamentária, o qual busca aprimorar a elaboração, os procedimentos e o controle das alterações orçamentárias.

Por fim, aduziu-se que o decreto de regulamentação do Sistema Operacional de Planejamento, Gestão e Orçamento, que tem por objetivo o aprimoramento da integração e controle das atividades de planejamento setoriais, está em vias de finalização.



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

Com efeito, a Administração reconhece a falha e registra que medidas estão sendo adotadas para aprimoramento da elaboração, o controle e a avaliação do planejamento governamental.

Sobre essas justificativas, a equipe técnica encaminhou no sentido de que nas próximas prestações de contas sejam avaliadas as melhorias ocorridas quanto ao ponto, opinião roborada por esta Procuradoria-Geral de Contas.

Vale destacar, por fim, que as leis orçamentárias, fundamentadas em regramentos constitucionais, desempenham papel essencial na gestão, relevando-se como instrumentos úteis ao planejamento, execução e controle dos programas e metas da Administração Pública.

Nesse sentido, diante das falhas apontadas nos Achados de Auditoria A1, A2 e A3, as quais prejudicam o alcance dos objetos dos instrumentos de planejamento, opina-se que a Corte de Contas **determine ao atual Governador do Estado de Rondônia**, o Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que adote medidas para garantir maior rigidez no controle (monitoramento) e maior aprimoramento na técnica de elaboração das peças orçamentárias.

## **2.2 - DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Como visto, a Lei Estadual n. 4.709/2019 estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Rondônia no patamar de R\$ 8.539.766.630,00.

Todavia, o orçamento inicial foi alterado no decorrer do exercício, mediante a abertura de créditos adicionais, com fundamento na autorização contida no artigo 81 da LDO<sup>14</sup> e no artigo 8º da LOA (20% do orçamento inicial),<sup>15</sup> bem como nas leis autorizativas específicas.

---

<sup>14</sup> *Verbis*: “Art. 81. O Projeto da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2020 poderá conter dispositivos autorizando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público - MP, o Tribunal de Contas - TC e a Defensoria Pública do Estado - DPE a abrir crédito adicional suplementar



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

Nesse sentido, durante a execução do orçamento do exercício de 2020, foram abertos créditos suplementares para fazer face a despesas insuficientemente dotadas e créditos especiais para realização de despesas não previstas inicialmente.

O corpo técnico apresentou em seu relatório conclusivo o demonstrativo das alterações orçamentárias, consoante sintetizado no seguinte quadro (ID 1187508):

**Tabela 17: Alterações no Orçamento do Estado**

Dotação inicial (Balanço Orçamentário)	8.903.870.127,00	100%
(+) Créditos Suplementares	2.960.103.053,24	33%
(+)Créditos Especiais	106.146.840,05	1%
(+)Créditos Extraordinários	487.782.942,93	5%
Total de Créditos Adicionais abertos no período	3.554.032.836,22	40%
( - ) Anulações de Créditos	1.707.218.809,91	19%
(=) Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	10.750.684.153,31	121%

Fonte: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias - Portal Diver

Como se observa, as alterações orçamentárias elevaram o orçamento do Estado de Rondônia à cifra de **R\$ 10.750.684.153,31** ao final do exercício, ou seja, 20,74% (21%) maior que a previsão inicial (**R\$ 8.903.870.127,00**),<sup>16</sup> desbordando em 0,74% do percentual (20%) que a Corte considera aceitável para alterações do orçamento.

---

por anulação parcial ou total de despesa até o limite de 20% (vinte por cento) da Dotação Orçamentária do Órgão, na forma do artigo 43 da Lei Federal n o 4.320, de 1964, preservadas as dotações para execução das despesas decorrentes de Emendas Parlamentares.”

<sup>15</sup> *Verbis*: “Art. 8º. No curso da execução orçamentária, fi ca autorizado o remanejamento de dotações orçamentárias, de uma mesma ação ou de uma ação para outra, de uma mesma categoria econômica e ainda de uma categoria econômica para outra, dentro da mesma unidade orçamentária, até o limite de 20% (vinte por cento) da dotação da Unidade Orçamentária, devendo ser preservada as dotações para execução das despesas decorrentes de Emendas Parlamentares”.

<sup>16</sup> Nos termos do Art. 2º, §8 da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, e para atender ao Art. 14 da LOA/2020, foi adicionado ao orçamento o saldo de caixa positivo de superávit financeiro no valor de R\$ 364.103.497,00, no Fundo Previdenciário do IPERON – FUNPRERO, ou seja, valor correspondente a receitas arrecadadas em exercícios anteriores que compuseram a reserva do RPPS anteriormente, totalizando uma autorização final de R\$ 8.903.870.127,00.



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

Todavia, a unidade técnica concluiu que *“com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, as alterações orçamentárias realizadas pelo Estado, no decorrer do exercício de 2020, estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64”*.

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

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

### **2.3 - DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA E DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL**

A **Receita Orçamentária arrecadada** no exercício de 2020 atingiu o montante de R\$ 9.581.893.909,84, superando em R\$ 64.372.990,90 a receita prevista atualizada (R\$ 9.517.520.918,94).

No que concerne à **Receita Corrente Líquida - RCL**, nas duas formas de apuração destacadas pelo corpo instrutivo, quais sejam, a RCL contábil<sup>17</sup> e

---

<sup>17</sup> Apurada conforme estabelece a LRF, em seu artigo 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.



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

a RCL calculada conforme o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002,<sup>18</sup> evidencia-se o seu crescimento no exercício de 2020, em comparação com o ano anterior (2019).

Esse parâmetro, minuciosamente apurado pelo corpo técnico, constitui a base legal para cálculo de inúmeros limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, tais como o percentual de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias e contragarantias, entre outros.

O quadro a seguir demonstra a composição da RCL do exercício de 2020, sob os dois aspectos analisados:

Especificação	2020
<b>Receitas Correntes</b>	<b>11.593.978.293,26</b>
Receita Tributária	5.380.962.163,86
Receitas de Contribuições	362.001.015,17
Receita Patrimonial	396.424.025,75
Receitas de Serviços	277.020.063,05
Transferências Correntes	4.916.363.626,75
Outras Receitas Correntes	261.207.398,68
<b>Deduções da Receita</b>	<b>(2.870.197.781,26)</b>
Transferências Constitucionais e Legais	(1.263.460.280,64)
Transferências para a formação do FUNDEB	(1.243.317.268,85)
Contribuição para a Previdência	(360.762.296,59)
Compensação Financeira entre Reg. De Previdência	(2.657.935,18)
Contribuição para custeio das Pensões Militares	-
<b>RCL - Receita Corrente Líquida</b>	<b>8.723.780.512,00</b>
(-) Transf. Emendas individuais (art. 166-A, §1º, CF (IV))	4.100.000,00
<b>RCL ajustada p/limite de endividamento</b>	<b>8.719.680.512,00</b>
(-) Transf. Emendas de bancada (art.166, §16, CF) (VI)	30.991.725,00
<b>RCL ajustada p/limite desp. c/pessoal</b>	<b>8.688.688.787,00</b>
IRRF	(426.018.395,13)
<b>RCL – Conforme Parecer Prévio n. 056/2002/TCER</b>	<b>8.262.670.391,87</b>

Fonte: Processo 2184/2020 – Acompanhamento da Gestão Fiscal

Consoante se depreende da aferição técnica, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2020, apurada de acordo com as orientações do Manual de

<sup>18</sup> Consiste na RCL contábil deduzida da receita de imposto de renda retido na fonte.



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

Contabilidade editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, totalizou R\$ 8.688.688.787,00. Já a RCL calculada sob os critérios do Parecer Prévio n. 056/TCER/2002 totalizou R\$ 8.262.670.391,87.<sup>19</sup>

Tendo em vista que a RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a exemplo do percentual de gastos com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia e contragarantia, o corpo técnico fez importante anotação acerca da metodologia de cálculo a ser empregada na verificação do cumprimento da LRF, *litteris*:

262. Com relação à metodologia de cálculo da RCL, importa assinalar que o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16 (Processo n. 2542/2015-TCER), revogar o Parecer Prévio n. 56/2002, com isso, colocaria fim à dedução do IRRF na apuração da RCL, todavia, sobre essa decisão houve concessão de Mandado de Segurança, de forma que a RCL ajustada para a Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Justiça sofreu, neste exercício de 2020, a dedução do IRRF, enquanto não houve ajustes para o Executivo Estadual e Tribunal de Contas.

Assim, em consonância com a manifestação técnica, a aferição do cumprimento do limite de gastos com pessoal da Assembleia Legislativa, do Ministério Público do Estado de Rondônia e do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia deverá observar a RCL ajustada de acordo com o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002.

#### **2.4 – DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA**

No tocante às **Despesas Orçamentárias**, extrai-se dos autos que as despesas empenhadas (**R\$ 8.358.039.066,91**) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (**R\$ 10.279.569.210,38**).

---

<sup>19</sup> Corresponde ao valor da RCL apurada pela metodologia da STN (R\$ 8.688.688.787,00) menos o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (R\$ 426.018.395,13).



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

Do confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, verifica-se que estas alcançaram 81,31% daquelas, conforme detalhamento contido no quadro abaixo, que espelha o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica (ID 1187508):

DESCRIÇÃO	DESPESA AUTORIZADA (a)	EMPENHADA (b)	% (B/A)	DIFERENÇA
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>8.444.113.451,81</b>	<b>7.440.732.815,53</b>	<b>88,12%</b>	<b>-11,88%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	5.529.844.371,97	4.883.664.456,52	88,31%	-11,69%
Juros e Encargos de Dívida	110.143.161,39	104.621.906,54	94,99%	-5,01%
Outras Despesas Correntes	2.804.125.918,45	2.452.446.452,47	87,46%	-12,54%
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>1.507.408.145,53</b>	<b>917.306.251,38</b>	<b>60,85%</b>	<b>-39,15%</b>
Investimentos	1.318.539.313,26	728.310.657,97	55,24%	-44,76%
Inversões Financeiras	9.214.786,74	11.191.499,97	121,45%	21,45%
Amortização de Dívidas	179.654.045,53	177.804.093,44	98,97%	-1,03%
Reserva de Contingência	<b>328.047.613,04</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>	<b>-100,00%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10.279.569.210,38</b>	<b>8.358.039.066,91</b>	<b>81,31%</b>	<b>-18,69%</b>

Fonte: Portal da Transparência RO – BGE Volume 2 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada de 2020 - Anexo 11 da Lei 4.320/64.

Os dados destacados evidenciam que no exercício de 2020 houve economia de dotação, uma vez que o montante empenhado (R\$ **8.358.039.066,91**) foi inferior ao autorizado (R\$ **10.279.569.210,38**) em **R\$ 1.921.530.143,47**.

## 2.5 – DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

O **resultado orçamentário** é apurado de acordo com as informações registradas no Balanço Orçamentário que, segundo o artigo 102 da Lei Federal n. 4.320/1964, “demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas”, sendo possível extrair desse demonstrativo contábil relevantes informações acerca da execução orçamentária.

Consoante se extrai do Balanço Orçamentário (ID 1049737) e do relatório técnico (ID 1187508), do confronto entre a receita arrecadada, no



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

montante de **R\$ 9.581.893.909,84**, e a despesa empenhada, no valor de **R\$ 8.358.039.066,91**, evidencia-se o **superávit orçamentário** consolidado no total de **R\$ 1.223.854.842,93.**

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

Após a análise do referido demonstrativo, o corpo técnico concluiu pela existência de disponibilidade financeira suficiente para cumprimento das obrigações assumidas até 31.12.2018, nos termos sintetizados no quadro a seguir (ID 1187508):

---

<sup>20</sup> Incluindo as despesas: “1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38” (artigo 55, III, “b”, da LRF).



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

Identificação dos Recursos	TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	TOTAL (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta	732.559.813,55	2.696.800.020,88	3.429.359.834,43
Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores	3.102.678,97	8.728.590,30	11.831.269,27
Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício	16.859.363,55	106.012.529,98	122.871.893,53
Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados (Exercícios anteriores)	5.061.857,64	31.591.932,83	36.653.790,47
Demais Obrigações Financeiras	19.740.326,73	8.880.006,28	28.620.333,01
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar do Exercício)	687.795.586,66	2.541.586.961,49	3.229.382.548,15
Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	102.424.389,31	763.548.950,40	865.973.339,71
Empenhos Cancelados (Por insuficiência financeira)	-	-	-
Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição de RP)	585.371.197,35	1.778.038.011,09	2.363.409.208,44

Fonte: RGF – 3º Quadrimestre

Conforme se observa da análise técnica, ao final do exercício de 2020 o Estado de Rondônia possuía **disponibilidade de caixa** no total de **R\$ 2.363.409.208,44**, sendo que, desse montante, **R\$ 585.371.197,35** se referiam a recursos livres e **R\$ 2.363.409.208,44** a recursos vinculados.

Nessa perspectiva, o corpo técnico considerou que houve cumprimento ao preceito insculpido no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca ao equilíbrio financeiro das contas públicas.

Diante dessa avaliação técnica pertinente ao equilíbrio orçamentário e financeiro das contas em foco, urge anotar, por se afigurar relevante, que o **Achado de Auditoria A4**, concernente ao “realização de despesa sem prévio empenho”, no valor de R\$ 2.985.238,67, em desacordo com o que dispõe a Constituição Federal e a Lei n. 4.320/64, merece destaque dentro da análise do equilíbrio financeiro, pois o montante dessas despesas, uma vez confirmado, constitui



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

dívida não reconhecida pelo ente (passivo subavaliado/oculto) e, portanto, deve ser considerado na aferição da disponibilidade financeira apresentada pelo Governo do Estado de Rondônia no encerramento do exercício de 2020, impactando negativamente esse resultado.

Nessa perspectiva, consta do relatório técnico preliminar a infringência relativa ao tema, capitulada nos seguintes termos (ID 1086542):

#### **2.4 A4. Realização de despesa sem prévio empenho**

##### **Situação encontrada:**

[...]

48. Nesse sentido, a fim de analisar a conformidade da execução orçamentária inerente ao cumprimento dos estágios da despesa pública, sobretudo o que dispõe o art. 60 da Lei n. 4.320/64, analisou-se a relação de processos selecionados na amostra<sup>21</sup> de auditoria que tiveram empenho no exercício seguinte com o Elemento de Despesa 92 -Despesas de Exercícios Anteriores.

49. Ao final, constatou-se que **houve no exercício de 2020 a realização de despesas sem o prévio empenho no valor de R\$ 2.985.238,67** (dois milhões e novecentos e oitenta e cinco mil e duzentos e trinta e oito reais e sessenta e sete centavos), em desacordo com o que dispõe a Constituição Federal e a Lei n. 4.320. A relação dos fornecedores de tais despesas estão relacionados abaixo:

Tabela - Despesa executada sem prévio empenho

UG	FORNECEDOR	EMPENHO 2021	VALOR
170012 - FES	07605701000101 - L & L INDUSTRIA E COM DE ALIMENTOS LTDA ME	2021NE000492	R\$ 1.287.454,48
170012 - FES	05307646000130 - ROCEL-COM DE ALIM E SERV DE NUTRICAO EIRELI	2021NE000777	R\$ 683.541,68
170012 - FES	05836297000143 - ARENA DISTRIBUIDORA E COMERCIO LTDA ME	2021NE000430	R\$ 630.461,47
170012 - FES	21371478000106 - L C SERV DE FORNEC DE ALIMENTOS PREP EIRELI	2021NE000883	R\$ 123.577,09
140001 - SEFIN	04900474000140 - ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA	2021NE000535	R\$ 115.905,05
170012 - FES	03018319000132 - GENEROS ALIMENTICIOS SANTISTA LTDA	2021NE000919	R\$ 98.385,74
170012 - FES	34028316002742 - EMP BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	2021NE000868	R\$ 45.813,16
Total			R\$ 2.985.138,67

Fonte: Relatório extraído do Sigef.

[...]

<sup>21</sup> Processos SEI: 0036.197438/2020-46; 0036.169371/2020-50; 0036.197418/2020-75; 0036197438202046; 0036.467437/2019; 0030.129436/2020-84; 0036.467481/2019-41; e 0036.167911/2019-27;



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

De pronto, conforme consta no relatório de análise das justificativas, observa-se que o passivo subavaliado, apontado no Achado A4, confirmou-se com as afirmações da defesa, que apresentou como justificativa a forma como regularizou, **no exercício seguinte**, cada situação das despesas não empenhadas no **âmbito do FES e da SEFIN, no valor total de R\$ 2.985.138,67**.

A questão principal em debate, pertinente ao financiamento irregular de gastos públicos – e que diz respeito ao equilíbrio financeiro do ente –, requer análise minuciosa por parte dessa Corte de Contas, por configurar grave irregularidade que atenta contra os pressupostos de planejamento e de transparência na gestão fiscal, preceitos instituídos no artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, vulnerando também o artigo 167, II, da Constituição da República.<sup>22</sup>

Ressalte-se que, a rigor, a desconstituição do achado de auditoria relativo a despesas com falta de prévio empenhamento somente se operaria se os responsáveis comprovassem, caso a caso, que as despesas indicadas pelo corpo técnico em seu relatório inicial, houvessem sido empenhadas até 31.12.2020, o que não ocorreu no presente caso, não havendo, portanto, que se falar em inexistência ou desconstituição dessa irregularidade, consubstanciada no Achado de Auditoria A4.

Insta consignar que, dentre as funções do orçamento público, merece destaque a de servir como instrumento de alocação de receitas e despesas, conferindo transparência à gestão dos recursos e possibilitando o efetivo controle social da execução orçamentária.

Em tal contexto, impende mencionar as nefastas consequências que a realização de despesas sem prévio empenho acarretam à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão, elencadas no escólio doutrinário a seguir:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Art. 167. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

<sup>23</sup> Junior e Rossi, citados por Clayton Arruda de Vasconcelos no artigo: Vasconcelos, Clayton Arruda de. **Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos controversos**. TRIBUNAL DE CONTAS DA



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- 1) os balanços orçamentário, 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 evidência 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;
- 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.

Merece destaque, dentre essas consequências advindas do financiamento irregular de gastos públicos, a impossibilidade de se realizar avaliação fidedigna quanto à situação fiscal dos entes,<sup>24</sup> em decorrência do não registro de **todas as receitas e despesas** que são consumadas ao largo da execução orçamentária.

---

UNIÃO (TCU). Biblioteca Digital. 04.07.2011. P. 16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/artigo-42-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-aspectos-controversos.htm> - Acesso em 22.04.2022.

<sup>24</sup> Nesse sentido, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional reconhece que essa irregularidade é perpetrada recorrentemente no âmbito de alguns estados: “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”. Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/30407\\_981194/Boletim%20de%20Fina](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/30407_981194/Boletim%20de%20Fina) n%C3%A7as%20dos%20Entes%20Subnacionais\_2019.pdf?v=466 – Acesso em 22.04.2022.



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

Pode-se dizer, assim, que paira sobre a execução orçamentária, em tal cenário, uma sombra de passivos não declarados pelo ente público, que passam ao largo do conhecimento social e se esquivam, inclusive, do Sistema de Controle Interno, constituindo verdadeiro orçamento paralelo ao aprovado pelo Poder Legislativo.

*In casu*, conforme o “PT - elemento 92-v4.xlsx”, foi realizada a análise processual de uma amostra de 17 processos,<sup>25</sup> no valor de R\$ 4.054.366,62, tendo sido identificada a existência de despesas irregulares, nos seguintes processos, que totalizam os indigitados **R\$ 2.985.138,67**:

170012 - FES 07605701000101 - L & L INDUSTRIA E COM DE ALIMENTOS LTDA ME 0036.197438/2020-46 R\$ 1.109.329,61 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da CGE (id 16345236). A despesa permanece sendo realizada sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em virtude do prazo do de vigência do Contrato supramencionado ter vencido em 11.02.2013, sendo que não consta nos autos o Termo Aditivo prorrogando, conforme os termos da Cláusula Quarta, contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

170012 - FES 05307646000130 - ROCEL-COM DE ALIM E SERV DE NUTRICAÇÃO EIRELI 0036.169371/2020-50 R\$ 670.524,77 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da CGE (id 0016691022). Há Realização de despesa sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

170012 - FES 05836297000143 - ARENA DISTRIBUIDORA E COMERCIO LTDA ME 0036.197418/2020-75 R\$ 595.212,85 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da CGE (id 0016277140). As despesas, objeto do presente processo, foram realizadas sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação,

---

<sup>25</sup> 0036.197438/2020-46, 0036.169371/2020-50, 0036.197418/2020-75, 0015.296842/2018-25, 0030.129199/2021-32, 0030.129199/2021-32, 0036.197438/2020-46, 0036.467437/2019, 0030.129436/2020-84, 0036.467481/2019-41, 0030.129199/2021-32, 030.129199/2021-32, 0010.466560/2019-22, 0030.178974/2021-83, 0030.129199/2021-32, 0010.282051/2020-82 e 0036.167911/2019-27.



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

contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

170012 - FES 07605701000101 - L & L INDUSTRIA E COM DE ALIMENTOS LTDA ME 0036197438202046 R\$ 134.656,94 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos (0016170001), bem como no parecer da PGE (id 0016066848). As despesas, objeto do presente processo, foram realizadas sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

170012 - FES 21371478000106 - L C SERV DE FORNEC DE ALIMENTOS PREP EIRELI 0036.467437/2019 R\$ 121.055,89 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da PGE (id 0015537213). As despesas, objeto do presente processo, foram realizadas sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

140001 - SEFIN 04900474000140 - ARAUNA SERVICOS ESPECIALIZADOS LTDA 0030.129436/2020-84 R\$ 101.950,87 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da CGE (id 0018447949). Há Realização de despesa sem o prévio empenho, contrariando o disposto no artigo 60 da Lei nº 4320/64.

170012 - FES 03018319000132 - GENEROS ALIMENTICIOS SANTISTA LTDA 0036.467481/2019-41 R\$ 95.792,08 **Despesa Irregular**, conforme consta nos autos, bem como no parecer da PGE (id 0016053511). As despesas, objeto do presente processo, foram realizadas sem licitação, sem cobertura contratual e sem os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, contrariando o disposto nos artigos 2º, 7º, 54º, 62º, da Lei n. 8.666/93; bem como artigos 63, § 2º da Lei n.º 4.320/64.

170012 - FES 34028316002742 - EMP BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS 0036.167911/2019-27 R\$ 45.813,16 **Despesa considerada IRREGULAR**, a unidade técnica, ao examinar os autos, concluiu restar evidente a ocorrência da irregularidade (despesa sem cobertura contratual), em afronta ao art. 62 da Lei nº 8.666/93. Conforme consta nos autos do Processo n. 0036.167911/2019-27 desde o mês de abril de 2020, o contrato referente ao serviço de encomendas, carta comercial, malote e aquisição de produtos dos CORREIOS não possui saldo contratual para execução das despesas, sendo necessário o reconhecimento de dívida para a regularização das despesas.



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

Sem embargo da gravidade do achado, constata-se, todavia, que mesmo excluindo das disponibilidades de caixa existentes em 31.12.2020 (R\$ 585.371.197,35) o montante da subavaliação/ocultação desses passivos (R\$ 2.985.138,67), obtém-se ainda disponibilidade de caixa positiva (R\$ 582.386.058,68), em cumprimento ao artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca ao equilíbrio financeiro das contas públicas.

Nesse contexto, então, releva registrar que a falha consistente na ausência de empenhamento prévio, embora persistente, não se apresenta revestida de poder ofensivo suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, mormente por se constatar o cumprimento ao princípio do equilíbrio financeiro, preceito insculpido no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto sob o aspecto orçamentário, inicialmente destacado, quanto financeiro.

Nada obstante, diante da subavaliação/ocultação de passivos, necessário que se determine ao Governador do Estado, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que estabeleça controles rigorosos no tocante às despesas públicas, de forma a obstar a realização de despesas sem prévio empenho ao final do exercício, sob pena de possível juízo de reprovação de futuras contas.

## **2.6 – DAS DESPESAS COM PESSOAL**

O artigo 18 da LRF define a despesa com pessoal como sendo aquela resultante do somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.



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

Consoante o §1º do artigo 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.

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

Como visto alhures, a manifestação técnica evidenciou as duas formas de cálculo da RCL: (1) de acordo com os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional - STN; e, (2) de acordo com o Parecer Prévio n. 56/TCER/2002.

O corpo técnico evidenciou, em seu relatório conclusivo, o resultado da apuração dos gastos com pessoal, exercício de 2020, **segundo a configuração atribuída pela STN**, critério no qual o gasto com pessoal do **Estado de Rondônia** totalizou 45,82% (R\$ 3.948.621.817,27) da RCL (R\$ 8.688.688.787,00),<sup>26</sup> ou seja, inferior ao limite máximo de 60% previsto no artigo 19, II, da LRF.

Seguindo a mesma linha de entendimento, as despesas com pessoal do **Poder Executivo** no exercício em tela totalizaram 37,57% (R\$ 3.264.199.227,01)<sup>27</sup> da RCL, com observância, portanto, ao limite legal de 49,00%.

Da mesma forma, os gastos com pessoal do **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de 2020, somaram R\$ 68.247.730,72, o que corresponde a 0,79% da RCL, portanto, dentro do limite legal de 1,06%.

Registre-se que em relação ao **Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Assembleia Legislativa**, seguindo o critério da STN, as despesas com

---

<sup>26</sup> Sem considerar o Parecer Prévio n. 056/2002-TCER.

<sup>27</sup> O Poder Executivo Estadual, desde a entrada em vigor da LRF, adota o padrão da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.



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

peçoal totalizaram 4,74%, 1,73% e 1,64% da RCL, respectivamente, dentro, portanto, dos correspondentes limites (6%, 2% e 1,96%).

**O segundo critério de apuração de gastos com pessoal observa as diretrizes do Parecer Prévio n. 56/TCER/2002,<sup>28</sup> segundo o qual a RCL é contabilizada deduzindo-se a receita de imposto de renda retido na fonte. No mesmo sentido, da despesa com pessoal também se deduz o imposto de renda retido na fonte.**

Quanto a essa forma de apuração, insta consignar que o Tribunal de Contas decidiu, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16 (Processo n. 2542/2015-TCER), que a partir do exercício de 2017, seria revogado o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER.

Todavia, a referida decisão foi objeto de Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia perante a Justiça Estadual, requerendo a manutenção da vigência do Parecer Prévio n. 56/2002, obtendo-se sucesso em decisão de caráter liminar, exarada pelo TJ/RO em 17.04.2017, que suspendeu a revogação do referido parecer prévio, sendo tal decisão confirmada posteriormente, mediante a decisão de mérito proferida pela Corte de Justiça do Estado de Rondônia (Proc. n. 0800923-14.2017.8.22.0000).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Litteris*: “Para os efeitos de apuração da receita corrente líquida e de verificação da despesa com pessoal, com fundamentos, respectivamente, nos artigos 2º e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser excluídos de seus montantes, o valor da arrecadação do Imposto de Renda retido na Fonte, incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, na apuração de uma e outra”. (Proc. 3203/2002 - PARECER PRÉVIO Nº 56/2002 – Relator Conselheiro José Gomes de Melo).

<sup>29</sup> Eis a ementa do Acórdão: Mandado de segurança. Decisão do Tribunal de Contas do Estado. Revogação do Parecer Prévio n. 56/2002. Inclusão do IRRF do cômputo da receita líquida corrente para fim de cálculo de despesa com pessoal. Ausência de participação dos afetados pela obrigação imposta. Incidência da Súmula Vinculante n. 3 do STF. Nos processos perante o Tribunal de Contas do Estado deve-se assegurar o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato que beneficie o interessado. A revogação do Parecer Prévio n. 56/2002, que autoriza a exclusão do IRRF do cômputo da receita líquida corrente para fim de cálculo de despesa com pessoal, sem a participação dos Poderes Estaduais e Municipais, bem como dos Órgãos Autônomos afetados pela obrigação imposta afronta o princípio do contraditório e da ampla defesa. Aplicação da Súmula Vinculante n. 3 do STF. Processo: 0800923-14.2017.8.22.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: PAULO KIYOCHI MORI. Data distribuição: 17/04/2017. Data julgamento: 05/02/2018.



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

Como consequência da suspensão da eficácia do Acórdão APL-TC 00499/16, o corpo técnico evidenciou em seu relatório conclusivo o resultado das despesas com pessoal à luz do Parecer Prévio n. 56/2002-TCER:

**Tabela 21: Despesa com Pessoal do Estado – por Poderes e Órgãos**

Poderes	Poder Executivo	Poder Legislativo	Tribunal de Contas	Poder Judiciário	Ministério Público	Estado de Rondônia
Despesa total com pessoal	3.264.199.227,01	142.750.926,85	68.247.730,72	412.164.256,20	150.448.779,19	4.037.810.919,97
IRRF	-	13.830.717,67	-	54.492.664,97	20.865.720,06	89.189.102,70
Desp. total com redução IRRF	-	128.920.209,18	-	357.671.591,23	129.583.059,13	3.948.621.817,27
% Desp. Total pessoal/RCL	-	1,56%	-	4,33%	1,57%	45,82%
% Desp. Total pessoal/RCL	37,57%	1,64%	0,79%	4,74%	1,73%	46,47%
% Limite de alerta	44,10%	1,76%	0,94%	5,40%	1,80%	54,00%

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

**Fonte:** Processo 2184/2020 – Acompanhamento da Gestão Fiscal

Nessa senda, de acordo com o Parecer Prévio n. 56/2002, as despesas com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, no exercício de 2020, totalizaram o montante de gasto de R\$ 128.920.209,18 o que corresponde a 1,56% da RCL (R\$ 8.262.670.391,87), estando dentro do limite legal de 1,96%.

Também, os gastos com pessoal do Ministério Público do Estado de Rondônia, no exercício de 2020, importaram em R\$ 129.583.059,13, equivalentes a 1,57 % da RCL (R\$ 8.262.670.391,87), estando compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia dispendeu com pessoal o montante de R\$ 357.671.591,23 correspondente a 4,33% da RCL (R\$ 8.262.670.391,87), estando dentro do limite legal de 6%.

Como se vê, quanto aos gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2020, não foram detectadas infringências,



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

estando tais despesas em conformidade com as disposições do artigo 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

## 2.7 – DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde** no exercício de 2020, o corpo de instrução constatou a aplicação do montante de **R\$ 843.802.855,22, o que corresponde a 12,79%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.598.247.905,31), cumprindo, portanto, ao menos formalmente, o percentual de aplicação mínima (12%) disposto no artigo 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

No que toca aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o corpo técnico considerou no relatório preliminar (ID 1086542) a **aplicação ajustada**, no montante de **R\$ 1.672.501.136,36<sup>30</sup> correspondente a 25,34%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.599.184.614,65), já cumprindo, segundo tais números, também apenas sob o aspecto formal, o percentual mínimo de aplicação (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, conforme quadro abaixo extraído do referido relatório:

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM EDUCAÇÃO CONSIDERANDO O RP		
Despesas pagas no exercício	22,81%	R\$ 1.505.066.007,70
(+) Inscrição em Restos a Pagar	3,29%	R\$ 216.980.344,29
Resultado (=)	26,09%	R\$ 1.722.046.351,99
(-) Restos a Pagar alheio ao MDE	0,01%	R\$ 608.832,94
(-) Cancelamentos de RP até o mês de julho/2021	0,02%	R\$ 1.061.542,92
Resultado (=)	26,07%	R\$ 1.720.375.976,13
(-) Despesas alheias à MDE (Identificadas na amostra de auditoria)	0,73%	R\$ 47.874.839,77
<b>Resultado de MDE Apurado pela Equipe de Auditoria (=)</b>	<b>25,34%</b>	<b>R\$ 1.672.501.136,36</b>

Fonte: Elaboração própria

<sup>30</sup> Este valor de ajustes é composto por: Restos a pagar alheio ao MDE, R\$ 608.832,94; Cancelamento de RP até o mês de julho/2021, R\$ 1.061.542,92; e, Despesas alheias à MDE, R\$ 47.874.839,77 (Achado A6 – que será examinado na sequência).



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

Todavia, na DM-00216/21-GCESS (ID 1090288), o Conselheiro Relator constatou e corrigiu a dedução em duplicidade dos restos a pagar alheios à MDE (R\$ 608.832,94), conforme relatado ao início, tendo apresentado o seguinte resultado:

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM EDUCAÇÃO CONSIDERANDO O RP		
Despesas pagas no exercício	22,81%	R\$ 1.505.066.007,70
(+) Inscrição em restos a pagar	3,29%	R\$ 216.980.344,29
Resultado (=)	26,10%	R\$ 1.722.046.351,99
(-) Restos a pagar alheio à MDE	0,01%	R\$ 608.832,94
(-) Cancelamentos de RP até o mês de julho/2021	0,02%	R\$ 1.061.542,92
Resultado (=)	26,07%	R\$ 1.720.375.976,13
(-) Despesas alheias à MDE (identificadas na amostra de auditoria)	0,72%	R\$ 47.266.006,83
<b>Resultado da MDE</b>	<b>25,35%</b>	<b>R\$ 1.673.109.969,30</b>

Fonte: Relatório técnico e Assessoria de Gabinete

Antes de adentrar no mérito das despesas que foram ou não pagas indevidamente, necessário aduzir que assiste razão ao eminente Conselheiro Relator, haja vista que, no relatório preliminar, as despesas ali tidas por alheias à MDE, identificadas por amostragem, totalizavam 47.266.006,83, em vez dos R\$ 47.874.839,77 computados pela equipe técnica.<sup>31</sup>

Superada essa questão, é possível asseverar que, mesmo com a correção efetuada, ainda que se confirmasse a totalidade das despesas alheias à DE (R\$ 47.266.006,83), o limite mínimo de 25% seria alcançado, dado que, nesse cenário, o cálculo apresentado pela relatoria demonstra terem sido aplicadas **25,35%** (R\$ 1.673.109.969,30) das receitas de impostos e transferências **na Manutenção e Desenvolvimento da Educação**.

Contudo, oportuno registrar que o gestor foi chamado aos autos para se manifestar sobre a **Remuneração de Profissionais que não exercem**

<sup>31</sup> O valor da diferença (R\$ 608.832,94) entre as despesas alheias à MDE indicada pelo corpo técnico (R\$ 47.874.839,77) e o valor indicado pelo Conselheiro Relator (R\$ 47.266.006,83), revela que, de fato, foi extraído do computo da MDE, em duplicidade, o valor de R\$ 608.832,94, como perspicazmente percebido pela relatoria.



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

**atividades ligadas à MDE**, consubstanciada no achado A6, nos seguintes termos extraídos do relatório inicial (ID 1086542):

**Situação encontrada:**

[...]

74. De acordo com o art. 70 da Lei 9.394/1996 considera-se manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, compreendendo:

I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

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

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

75. Por sua vez, o art. 71 elenca o conjunto de despesas que **não constituirão MDE**, dentre as quais se incluem aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, *in verbis*:

I - Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

**VI - Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.** (Grifamos).

76. Do dispositivo supracitado, verifica-se que o restante da parcela do FUNDEB, isto é, o máximo 40%, pode ser utilizada **apenas para o pagamento de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, consoante art. 70 da Lei n. 9.394/1996**

77. Assim, os profissionais **não incluídos** na execução do efetivo exercício do magistério (cedidos/atividade alheia à MDE) **não poderão** ser remunerados com 60%, visto **que não estão em efetivo exercício do magistério, tampouco com os 40%, haja vista a atividade alheia à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.** Por sua vez, os profissionais do magistério que **não exercem** atividade prevista no art. 22 da Lei 11.494/2007 **não poderão** ser remunerados com a parcela de 60%, uma vez que **não estão** em efetivo exercício do magistério, mas podem ser remunerados com a parcela de 40%, **desde que** se enquadram na categoria de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

78. Na presente análise, após a realização dos testes e procedimentos de auditoria com dados disponíveis no SIOPE, constatou-se que, no exercício de 2020, foram pagos R\$ 47.266.006,83 (quarenta e sete milhões e duzentos e sessenta e seis mil e seis reais e oitenta e três centavos) com recursos do FUNDEB à profissionais que exercem **atividade alheia** ao enquadramento no MDE, dos quais R\$ 46.627.571,83 (quarenta e seis milhões e seiscentos e vinte e sete mil e quinhentos e setenta e um reais e oitenta e três centavos) na parcela do mínimo do 60% e R\$ 638.435,00 (seiscentos e trinta e oito mil e quatrocentos e trinta e cinco reais) no restante, máximo 40%.

[...]

81. Além disso, a fim de identificar a lotação de alguns destes servidores, adotou-se a utilização de amostra, com base no



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

## DO ESTADO DE RONDÔNIA

### PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

juízo profissional, utilizando-se o mês de outubro e os 200 servidores que receberam maiores remunerações naquele mês. Destaca-se que a busca se deu no portal da transparência do Governo do Estado de Rondônia, sendo localizados as lotações em atividades alheias ao MDE, quais sejam: **assessor jurídico, assessor técnico, gerente, assessor especial, gerente de compras, assessor de tecnologia da informação, assessor de comunicação, dentre outros, os quais estão realizando atividade administrativa no âmbito da Seduc.**

82. No mesmo sentido, com fito de corroborar as evidências deste achado, esta equipe de auditoria utilizou-se das planilhas disponíveis no processo SEI n. 0029.354867/2020-16 e no PCE 01148/21-Relatório Anual de Controle Interno de Prestação de Contas de Gestão- RCA (ID 1043565), em que há a relação dos servidores cedidos (ID SEI/RO -0016670100), comissionados sem vínculo (ID SEI/RO -0015702312), CDS/FG (ID SEI/RO -0016384407).

83. De posse dessas informações, procedeu-se o cruzamento de dados com a relação disponível no SIOPE (Módulo Remuneração – baixada no dia 13/07/2021), a fim de verificar se existiram pagamentos com recursos do FUNDEB.

84. Ao final, constatou-se que da relação, 257 servidores estão sendo remunerados com recursos do FUNDEB, em desconformidade com o disposto no art. 70 da Lei 9.394/1996, conforme relação constante nos Apêndices B, C e D (ID 1085783) deste relatório.

85. Além disso, identificou-se que foi utilizado recursos do FUNDEB no pagamento de JETONS, conforme cruzamento realizado a partir da relação nominal constante no Relatório Anual de Controle Interno de Prestação de Contas de Gestão-RCA (ID – 1043565 - Pág. 8.759).

86. Logo, este corpo técnico entende que o valor de R\$ 47.266.006,83 (quarenta e sete milhões e duzentos e sessenta e seis mil e seis reais e oitenta e três centavos) está em desconformidade com o dispositivo na Lei n. 9.394/1996 e, conseqüentemente, não pode ser considerado na Manutenção e Desenvolvimento de ensino e no cálculo do percentual mínimo previsto constitucionalmente.[...].(Grifei).

Como se verifica, o objeto do Achado A6 são as despesas que não constituem MDE, no valor de R\$ 47.266.006,83,<sup>32</sup> dentre as quais se incluem aquelas **realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e**

---

<sup>32</sup> Dos quais, R\$ 46.627.571,83 na parcela do mínimo (60%), e R\$ 638.435,00 no restante, na parcela do máximo (40%).



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

**desenvolvimento do ensino**, tendo sobressaído da análise técnica que tais recursos vinculados foram utilizados para pagamento de servidores no exercício de funções estranhas a tal enquadramento, tais como, assessor jurídico, assessor técnico, gerente, assessor especial, gerente de compras, assessor de tecnologia da informação, assessor de comunicação, dentre outros, os quais estão realizando tarefas administrativas no âmbito da SEDUC.

Acerca desse achado, a Administração apresentou argumentos, que foram sintetizados pela equipe técnica, da seguinte maneira:

104. Na oportunidade de defesa, o responsável asseverou que **houve equívoco pela CCONT/SEDUC nos dados que foram transmitidos no módulo “Remuneração dos Profissionais da Educação” do SIOPE/FNDE, visto que grande parte dos servidores da categoria Profissionais do Magistério, foi erroneamente lançada no referido Sistema como se tivessem enquadramento em atividades inerentes à Manutenção e Desenvolvidos do Ensino.**

105. A equipe técnica da Seduc relatou que foi lançado o montante de R\$ 55.263.511,52 (cinquenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e onze reais e cinquenta e dois centavos) aos servidores que receberam com recurso do código de lotação do Fundeb e **foram inseridos de modo errôneo na categoria de atividade alheia à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** na base de dados do SIOPE. Desse total, o montante de R\$ 49.126.829,84 (quarenta e nove milhões, cento e vinte e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e oitenta e quatro centavos) na parcela do mínimo de 60% do Fundeb.

106. Relatou que os servidores que foram pagos na parcela dos 60% são professores e profissionais no exercício de atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional.

107. No que tange à relação nominal do Apêndice B, a Administração informou que fez uma reanálise dos dados, **após a correção dos dados transmitidos e retransmitidos no SIOPE.** Relatou que, na reanálise detectou-se que foi pago o valor de R\$ 1.010.403,22 dentro da parcela mínima dos 60%, **do qual o valor de R\$ 863.312,43 foi para pagamento de 13 servidores que tiveram a concessão da cedência apenas no exercício de 2021 e que estavam lotados nas escolas da rede pública estadual exercendo a docência ou**



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

**desenvolvendo atividade que oferece suporte pedagógico direto ao exercício de docência.**

108. Afirmou ainda, que a gratificação constante na ficha financeira é paga somente para os professores que estão exercendo as funções de Diretor e Vice-diretor das unidades escolares e que com isso há comprovação de suas lotações em escolas, fazendo jus a perceberem o pagamento de suas remunerações pelo 60% do FUNDEB.

109. Narrou que o restante dos servidores **realmente teve cedência em 2020 ou anterior a 2020, confirmando-se, portanto, a situação encontrada pelo corpo técnico.** Além disso, a **Administração relata que houve devolução dos recursos ao Fundeb, no montante de R\$ 65.717,90** (sessenta e cinco mil, setecentos e dezessete reais e noventa centavos) referente a servidores cedidos que receberam com parcela dos 60%.

110. **De igual modo, relata que houve pagamento no computo dos 40% do Fundeb de servidores cedidos, mas que somente uma parcela foi paga após a cedência.**

111. Quanto ao Apêndice C, informou **que 03 servidoras realmente foram pagas com recursos do Fundeb, mas que o restante foi pago com recursos do estado e foram incluídos na relação do SIOPE;** que isso ocorreu porque essas 03 servidoras estavam com a **lotação desatualizada,** fazendo com que as profissionais continuassem no código 351 (Fundeb) até o mês de novembro de 2020. (Destacou-se).

Uma das principais alegações do gestor quanto ao achado em questão é de que a ausência de recursos tecnológicos exige que o controle das lotações e a migração de informações ocorra de forma manual, o que faz com que a atualização de lotação dos servidores, que podem ser remunerados pelo FUNDEB (Código 351), não se dê de forma automática, o que gera equívocos de lotação no lapso de tempo em que o servidor permanece vinculado ao código 351, até a Administração conseguir efetivar a mudança no sistema.

Além disso, a Administração admite que, de fato, ocorreu equívoco da CCONT/SEDUC nos dados que foram transmitidos no módulo “Remuneração dos Profissionais da Educação” do SIOPE/FNDE, mas que, ao fazer a reanálise de tais informações, corrigiu e retransmitiu no SIOPE os dados corretos,



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

**tendo persistindo o equívoco de apenas R\$ 65.717,90**, cuja transferência, a título de ressarcimento dos recursos vinculados ao FUNDEB, já foi realizada.

Por sua vez, a equipe técnica, analisando as questões apresentadas, confirma a falha, e constata que, de fato, *“o valor utilizado foi inferior ao levantamento inicial da equipe de auditoria”*.

Nessa senda, concluiu:

116. Destarte, a situação encontrada pela equipe de auditoria foi confirmada pela administração, ou seja, no exercício de 2020 ocorreu o pagamento de remuneração de profissionais que não exercem atividades ligadas ao enquadramento da categoria da MDE (cedidos), em desconformidade com a legislação. Contudo, com base nas evidências apresentadas e na narrativa da administração, constatou-se que o valor utilizado foi inferior ao levantamento inicial da equipe de auditoria.

**Conclusão:**

117. Com base nos argumentos e nas evidências apresentadas, concluímos que as justificativas não têm o condão de elidir o achado, uma vez que as evidências não são apropriadas e suficientes para descaracterizar a situação encontrada **em sua totalidade**.

118. Portanto, este corpo técnico ratifica o posicionamento de que **teve profissionais em atividades alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino sendo pagos e considerados no cômputo do mínimo constitucional da educação**, conforme confirmado pela administração.

119. No entanto, diante das providências já adotadas pela administração e, considerando a materialidade dos recursos, entende-se pela não expedição de determinação. (Destacou-se).

Do que se vê, ao reanalisar o ponto, à luz dos argumentos e elementos trazidos em sede de defesa, o corpo de instrução concluiu que a falha não se confirmou em sua totalidade, sendo, pois, necessário, expurgar, para fins de aplicação mínima na MDE, o montante de R\$ 65.717,90, ao invés de R\$ 47.266.006,83, como visto inicialmente.

Dessa feita, com suporte na aferição feita pelo corpo técnico quanto aos valores em questão, restou consignado ao final da instrução que os gastos ajustados com



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

a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, totalizaram R\$ 1.720.310.258,23<sup>33</sup> correspondentes a 26,07% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.599.184.614,65), cumprindo, ao menos formalmente, com o percentual mínimo de aplicação (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Igualmente, no que tange à aplicação formal de recursos do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, concluiu o corpo técnico que o Estado aplicou, no exercício de 2020, o montante de R\$ 674.864.235,50 na **remuneração do magistério**, o que corresponde a 76,85% do total da receita base, observando o disposto no artigo 60, XII, do ADCT e nos artigos 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007, como se observa do quadro abaixo, extraído do relatório conclusivo (ID 1187508):

**Tabela 30: Aplicação do Fundeb**

Discriminação	Valor	% sobre a Receita
1. DESPESAS PAGAS - art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96	787.880.871,50	89,72%
1.1 - Remuneração do Magistério (incluídas as obrigações patronais - 60%)	674.864.235,50	76,85%
1.2 - Outras Despesas do FUNDEB (40%)	113.016.636,00	12,87%
2 - Total dos restos a pagar inscritos com recursos do FUNDEB	94.019.785,39	10,71%
3. APLICAÇÃO TOTAL DECLARADA PELA SEDUC (1+2)	881.900.656,89	100,43%

**Fonte:** Dados extraídos dos Anexos IN22 e Análise da Equipe de auditoria.

Nada obstante, a equipe técnica identificou no achado A5 do relatório preliminar, que existiam **profissionais em atividade alheia ao efetivo exercício do magistério**, que vinham sendo remunerados com a parcela de 60% do Fundeb, *verbis*:

59. De acordo com o art. 22 da Lei 11.494/2007, o ente deve aplicar, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Por sua vez, conforme o art. 23 da Lei 11.494/2007, o percentual restante, isto é, no máximo 40%, deve ser aplicado em despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), as quais estão especificadas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/1996.

<sup>33</sup> R\$ 1.720.375.976,13 – R\$ 65.717,90= R\$ 1.720.310.258,23



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

60. Além disso, o parágrafo único, II, do artigo supracitado da Lei 11.494/2007 estabelece que a categoria dos profissionais do magistério abrange aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluída as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

61. Ademais, entende-se por efetivo exercício, consoante parágrafo único da Lei 11.494/2007, do art. 22, III:

“...atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente”.

62. Diante disso, observa-se que o percentual de 60% reservado aos profissionais do magistério **deve ser aplicado na remuneração daqueles que estejam em efetivo exercício de atividade de docência ou que lhe ofereçam suporte pedagógico direto.**

63. Nesse sentido, após a realização dos testes de auditoria, **identificou-se que foram utilizados R\$ 46.627.571,83 (quarenta e seis milhões e seiscentos e vinte e sete mil e quinhentos e setenta e um reais e oitenta e três centavos) para o pagamento de 1.337 (um mil, trezentos e trinta e sete) servidores de categoria profissional que não exercem o efetivo exercício do magistério**, os quais estão enquadrados em atividade alheia à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

64. Desse modo, com o objetivo de identificar a lotação de alguns dos servidores, utilizou-se como critério amostral os profissionais que receberam sua remuneração com parcela dos 60% do FUNDEB com valor acima de R\$ 5.000 (cinco mil reais) mensais, conforme a relação anual de pagamentos do SIOPE.

65. Assim, foram selecionados 62 servidores e o montante de recursos de R\$ 734.411,24 (setecentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e onze reais e vinte e quatrocentavos), conforme critério adotado. **Como resultado deste teste, constatou-se que foram pagos indevidamente o valor de R\$ 699.058,99** (seiscentos e noventa e nove mil, cinquenta e oito reais e noventa e nove centavos) com recursos do 60% do FUNDEB. Destaca-se que relação nominal dos referidos servidores consta no apêndice A (ID 1085783) deste relatório.



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

[...]

66. No mais, salienta-se que após verificação realizada por este corpo técnico, foi possível constatar que parcela dos recursos do 60% FUNDEB está sendo utilizada para pagamento de pessoal cedido, servidores em atividades administrativas com CDS/FG, assessoramento jurídico, assessoramento técnico, estagiários, assessor especial, dentre outros, os quais não exercem o efetivo magistério, portanto, não poderia ser considerado no atingimento dos 60% FUNDEB.

67. Por oportuno, ressalta-se que também foram utilizados recursos do 40% FUNDEB no pagamento de tais servidores, no montante de 156.827,00 (cento e cinquenta e seis mil, oitocentos e vinte e sete reais). E, como se sabe, quando em atividades alheias à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a parcela de 40% do FUNDEB também não poderá ser utilizada para pagamento desses servidores, uma vez que não atende aos requisitos legais do art. 70 da LDB.

[...]

68. Salienta-se que as divergências identificadas refletem diretamente nos saldos das contas bancárias dos recursos disponíveis para aplicação nas despesas do FUNDEB e, confirmando-se, os valores deverão ser ressarcidos à conta bancária do FUNDEB, uma vez que é vedada a aplicação desse recurso em despesas diversas à finalidade do Fundo.

69. Por conseguinte, este corpo técnico entende que tais despesas estão em desconformidade com o dispositivo na Lei n. 9.394/1996 c/c Lei n. 11.494/2007 e, conseqüentemente, não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, bem como não poderiam ser utilizados no câmputo dos 60% do FUNDEB para fins de atingimento mínimo do pagamento do magistério em efetivo exercício. (Grifei).

Nesse sentido, a equipe técnica evidenciou que os recursos do FUNDEB (60%) foram utilizados para pagamento de pessoal cedido, servidores em atividades administrativas com CDS/FG, assessoramento jurídico, assessoramento técnico, estagiários, assessor especial, dentre outros, os quais não poderiam ser remunerados com esses recursos vinculados.

Ademais, observou que também foram utilizados recursos dos 40% do FUNDEB no pagamento de tais servidores, no montante de R\$ 156.827,00, o



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

que também não encontra respaldo na legislação de regência, visto que se encontravam em exercício de **atividades alheias** à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contrariando o disposto no art. 70 da LDB.

Em sede de defesa, tal qual em relação ao achado anterior, foi alegado que o Governo de Rondônia tem deficiências na seara da tecnologia da informação, notadamente no que toca ao sistema de folha de pagamento, o qual não dispõe de banco de dados parametrizado para gerar os arquivos para serem migrados para o sistema SIOPE/FNDE, o que acarreta a necessidade de conversão de dados em planilha Excel e lançamentos manuais no SIOPE pela coordenadoria de contabilidade da SEDUC.

Alegou-se, nesse sentido, que as parcelas do 60% são controladas por meio de planilha de lotações por código de folha de pagamento, sendo que os profissionais do magistério são lotados nos códigos 29, 350, 351 e 352, sendo que o apontamento da auditoria da Corte de Contas fez com que se realizasse nova análise pela equipe da SEDUC quanto ao ponto, resultando na constatação de que houve erro nos dados transmitidos ao SIOPE, sendo necessária a retransmissão desses.

No que tange à amostra (Apêndice A), a SEDUC informou que houve **um equívoco nos dados transmitidos** no SIOPE/FNDE, tanto nos valores, como na fonte de recursos utilizada na informação do pagamento da remuneração desses servidores.<sup>34</sup>

Aduziu que, com os dados retransmitidos ao SIOPE/FNDE, houve a **confirmação do pagamento indevido de R\$ 136.915,94** com recursos do FUNDEB,

---

<sup>34</sup> Informou que o valor transmitido erroneamente no SIOPE/FNDE foi de R\$ 699.058,90, mas, o total pago foi de R\$ 508.376,83, o qual foi objeto de retificação para correção das informações pela Coordenadoria de Contabilidade - CCONT/SEDUC do SIOPE/FNDE e retransmissão dos dados, solicitando-se a substituição das informações. Por fim, discorreu que desse montante, o valor de R\$ 440.357,09 foi oriundo de recurso próprio do Estado (Quota-parte da Educação) e R\$ 68.019,74 dentro dos 60% da parcela mínima do FUNDEB.



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

utilizados no pagamento de servidores cedidos e servidores com vínculo empregatício rescindido.<sup>35</sup>

Como se verifica, a Administração admitiu a falha, alegando que a ausência de recursos tecnológicos exige o controle das lotações e a migração de informações ocorra de forma manual, e que, de fato, teria ocorrido equívoco da CCONT/SEDUC nos dados que foram transmitidos no módulo “Remuneração dos Profissionais da Educação” do SIOPE/FNDE.

Além disso, extrai-se dos argumentos apresentados que houve **a confirmação do pagamento indevido de R\$ 136.915,94** com recursos do FUNDEB, utilizados no pagamento de servidores cedidos e servidores com vínculo empregatício rescindido, já tendo sido realizada a transferência bancária pertinente, ressarcindo este valor à Conta 104698, Agência 2757-X, Banco do Brasil, com o objetivo de recompor os recursos vinculados ao FUNDEB, o que confirmado pelo corpo técnico, que assim concluiu:

96. Destarte, **a situação encontrada pela equipe de auditoria foi confirmada pela administração**, ou seja, no exercício de 2020 ocorrem pagamentos aos profissionais em atividade alheia ao efetivo exercício do magistério remunerados com a parcela de 60% do Fundeb em desconformidade com a legislação. Contudo, com base nas evidências apresentadas e na narrativa da administração, **constatou-se que o valor utilizado foi inferior ao levantamento inicial da equipe de auditoria.**

**Conclusão:**

97. Em que pese as justificativas não tenha o condão de elidir o achado, uma vez que **houve a confirmação de pagamento errôneo no montante de R\$ 136.915,94** a profissionais em atividade alheia ao efetivo exercício do magistério remunerados com a parcela de 60% do Fundeb, constatou-se que a materialidade dos recursos utilizados erroneamente não tem impacto significativo no atingimento do mínimo do 60% do Fundeb.

---

<sup>35</sup>Desse valor, R\$ 101.990,60 foi pago na parcela dos 60% do Fundeb e o montante de R\$ 34.925,34 na fração dos 40% do FUNDEB.



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

98. Portanto, este corpo técnico ratifica o posicionamento da ocorrência de profissionais em atividades alheias ao magistério sendo remunerados com parcela dos 60% do Fundeb, porém em razão das providências adotadas pela administração entende-se pela não expedição de determinação. (Grifei).

Como se pode observar, o corpo instrutivo entendeu que a falha A5 não foi elidida, pois admitida pela Administração, entendimento roborado por esta Procuradoria-Geral de Contas.

## **2.8 – LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

O corpo técnico verificou que no exercício de 2020 o Governo do Estado de Rondônia não realizou operações de crédito, não comprometendo, dessa forma, o limite estabelecido no artigo 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal.

De igual modo, também não ocorreram operações por antecipação de receita orçamentária – ARO (art. 10 da Res. 43/2001- Senado Federal).

## **2.9 – DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS**

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

O resultado da apuração revelou que o resultado primário (R\$ 1.628.637.212,07)<sup>36</sup> atingiu a meta estabelecida (R\$ 213.156.428,00) na LDO, superando-a em 664%.

Também o resultado nominal (R\$ 974.203.244,00) atingiu a meta estabelecida na LDO (R\$ 264.919.881,00), ultrapassando-a em 267,74%.

---

<sup>36</sup> O Resultado Primário apresentado corresponde à metodologia “acima da linha” e “abaixo da linha”.



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

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

## **2.10 - DA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA**

Quanto à dívida ativa, especialmente no que toca ao comportamento das ações de recuperação de créditos, o corpo técnico consignou que, desde o exercício de 2018, o Executivo Estadual adotou medidas que resultaram numa mudança de paradigma quanto ao histórico insucesso na recuperação de créditos dessa conta.

A manifestação técnica é melhor retratada no seguinte quadro extraído do relatório conclusivo (ID 1187508):

**Tabela 12: Execução Orçamentária da Dívida Ativa - 2014 a 2020**

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

Fonte: Anos de 2013 a 2017: Balanços Orçamentários dos anos 2013 a 2017 do Estado de Rondônia  
Ano de 2018: Anexo 10, Proc. 1749/19 - fls. 373 e 376. Ano de 2019 e 2020 Anexo 10 (4.320/64) extraído do DivePort da Superintendência Estadual de Contabilidade.

Como se observa da tabela acima, no exercício de 2020 a arrecadação (R\$ 85.275.495,56) superou em mais que o dobro o valor orçado para ser arrecadado (R\$ 33.289.687,00), o que denota que as ações de cobrança implementadas foram efetivas.



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

Malgrado os resultados positivos na comparação entre a receita da dívida ativa orçada e arrecadada, observa-se que a proporção entre a receita arrecadada e o saldo total da conta revela cenário menos otimista.

Isso porque, no exercício de 2020, a efetiva arrecadação da dívida ativa (R\$ 85.275.495,56,) representa tão somente 0,95% do estoque final do período anterior (R\$ 8.987.529.152,44).<sup>37</sup>

Apesar deste Órgão Ministerial defender, em todas as suas manifestações em processos de contas dos governos municipais e estadual,<sup>38</sup> que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva e deve receber maior atenção por parte da Corte de Contas nas respectivas instruções desses processos, a falha concernente à baixa arrecadação da dívida ativa não foi levada a contraditório para manifestação dos responsáveis nestes autos.

Nesse contexto, opina-se no sentido de que a Corte determine ao Chefe do Poder Executivo Estadual, o Senhor Marcus José Rocha dos Santos, que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas tendentes a otimizar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa.

<sup>37</sup> De acordo com os dados registrados no seguinte quadro, constante do Documento ID 924526 (Processo 1883/21):

Tabela 58. Evolução da Dívida Tributária							
	Saldo em 31/12/2018	Transferência do Longo para o Curto Prazo	Arrecadado - SIAFEM	(-) Restituição de Receitas	Saldo em 31/12/2019 Antes do Marco Zero	(+) Ajustes e/ou Baixa	Saldo Ajustado em 31/12/2019
1.1.2.5.1.01.00 - Dívida Ativa Tributária - CP	52.069.240,15	26.800.000,00	37.662.132,57	10.955,32	41.196.152,26	- 41.196.152,26	0,00
1.2.1.1.1.04.00 - Dívida Ativa - LP	8.091.699.762,22	- 26.800.000,00			8.064.899.762,22	922.629.390,22	8.987.529.152,44
<b>Total</b>	<b>8.143.769.002,37</b>	<b>0,00</b>	<b>37.662.132,57</b>	<b>10.955,32</b>	<b>8.106.095.914,48</b>	<b>881.433.237,96</b>	<b>8.987.529.152,44</b>

<sup>38</sup> Nessa senda, convém salientar que, ainda em janeiro do exercício de 2014, em ação conjunta, este Órgão Ministerial, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expediram um Ato Recomendatório, direcionado aos entes municipais, que versa sobre a implementação de sistemática tendente a aprimorar a cobrança e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, além de desafogar o Poder Judiciário de milhares de processos de cobrança judicial da dívida pública, mediante a utilização do instrumento de protesto extrajudicial.



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

Tais medidas, com destaque para as extrajudiciais, podem reclamar, inclusive, uma depuração do saldo existente, de modo a separar os créditos viáveis daqueles de difícil recebimento ou prescritos.

Feita essa avaliação, poder-se-ia priorizar a persecução das dívidas mais vultosas, em detrimento de pequenos débitos, em relação aos quais o custo da cobrança se mostre superior ao montante cobrado, o que, ancorado nos instrumentos jurídicos adequados e das cautelas necessárias, redundaria em medida de racionalização da gestão da dívida ativa.

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

Para a consecução da proposta, sugere-se ao corpo técnico dessa Corte de Contas que nos exercícios vindouros, com base nos documentos remetidos pelos responsáveis: **i)** evidencie a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial enseja determinação ao gestor para que sejam adotadas medidas efetivas que redundem no incremento da arrecadação; **ii)** evidencie e examine a adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000.

### **2.11 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

Saliente-se, de início, no concernente à gestão previdenciária do exercício de 2020, que não houve auditoria específica, inexistindo notícias de



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

irregularidades decorrentes de eventuais ausências de repasses de contribuições previdenciárias patronais, de servidores ou de parcelamentos.

Extrai-se do exame realizado pela equipe técnica, que no exercício de 2020 existiam dois planos de financiamento do sistema previdenciário, um em regime de capitalização e outro em regime de repartição simples.

Quanto ao equilíbrio destes Planos, o corpo técnico apontou os seguintes resultados:

**Tabela 16: Resultado financeiro do Plano Previdenciário Capitalizado**

RECEITAS	
Receita de Contribuições dos Segurados	103.212.792,03
Receita de contribuições Patronais	110.572.897,40
Receita Patrimonial	293.529.445,35
Outras Receitas Correntes	0
<b>Total das Receitas Plano Capitalizado</b>	<b>507.315.134,8</b>
DESPESAS	
Despesas Administrativas	8.589.291,02
Aposentadoria	1.784.850,95
Pensões	2.140.891,14
Outros Benefícios Previdenciários	0
<b>Total das Despesas</b>	<b>12.515.033,11</b>
<b>Resultado do Plano Capitalizado</b>	<b>494.800.101,69</b>

Fonte: RREO 6º Bimestre/2020; Processo 1215/2021-Prestação de Contas do Iperon



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

Tabela 23: Resultado financeiro do Plano Financeiro

RECEITAS	
Receita de contribuições dos segurados	206.498.697,56
Receita de contribuições patronais	302.556.401,17
Receita Patrimonial	32.848.243,11
Receita de Capital	287.101,94
Total das Receitas	542.190.443,78
DESPESAS	
Despesas administrativas	22.400.000,00
Benefícios – Aposentadoria Civil	587.765.219,40
Benefícios – Pensão Civil	103.847.271,40
Benefícios – Aposentadoria Militar	0,00
Benefícios – Pensão Militar	77.474,98
Outras despesas previdenciárias	1.862.968,34
Total das Despesas	715.952.934,12
Resultado do Plano Financeiro	-173.762.490,34

Fonte: RREO 6º Bimestre/2020; Processo 1215/2021-Prestação de Contas do Iperon

Como se observa dos quadros acima, o plano capitalizado teve **resultado financeiro** superavitário, no valor de R\$ 494.800.101,69. Por outro lado, no plano financeiro, houve déficit de R\$ 173.762.490,34.

Sobre o déficit observado no plano financeiro, o corpo de instrução aduziu que “o regime de repartição simples (plano financeiro) não pressupõe a formação de reservas, de forma que a insuficiência financeira de recurso deveria ser suprida por aportes de recursos dos poderes e órgãos, nos termos da Lei Estadual 524/2009<sup>39</sup>”.

Quanto ao equilíbrio atuarial, o corpo técnico consignou “que o Plano Capitalizado possuía superávit técnico de R\$ 365.047.424,79, conforme Relatório Atuarial da RTM Consultoria – data-base 31.12.2020”. Por sua vez, “o Plano Financeiro apresentou déficit atuarial de R\$ 15.370.728.411,17, com fluxo de obrigações já trazido a valor presente”.

<sup>39</sup> Atualmente, essa lei se encontra revogada em razão de nova legislação que consolida as normas previdenciárias estadual através da Lei Complementar n. 1.100/2021.



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

Quanto aos riscos envolvidos na gestão previdenciária vigente no exercício de 2020, a equipe de instrução destacou (ID 1187508):

182. Ressalta-se que em 2020 estava vigente no Estado de Rondônia, a segregação da massa de segurados, de forma que para o plano financeiro, em regime de repartição simples, estava prevista a cobertura das insuficiências financeiras com aportes nos exercícios em que ocorrerem, como alternativa a um plano de equacionamento.

183. Do ponto de vista da conformidade, essa situação estava aparada nas normas editadas pela Secretaria da Previdência vinculado à União Federal, nos termos da Lei 9.717/98, por meio da Portaria 403/2008; no entanto, do ponto de vista fiscal, representava uma situação de risco a ser enfrentado de acordo com os princípios da LRF, em razão do volume de recursos necessários para cobrir o déficit previdenciário, que impacta as finanças como um todo, objeto de reiterados alertas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Como já de conhecimento público, com ampla divulgação nos meios de comunicação, a Corte de Contas vem engendrando, com êxito, esforços no sentido de acompanhar e efetuar recomendações específicas para promoção do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado de Rondônia (Processo n. 1423/2020), de modo que não se mostra necessário tecer maiores considerações neste opinativo acerca do tema, tendo em vista que a reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda à Constituição do Estado n. 146/2021 e pela Lei Complementar n. 1.100/2021 alteraram significativamente, para melhor, o cenário do regime próprio de previdência estadual.

**2.12 - RISCO DE DESCONTINUIDADE E RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA DA COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE RONDÔNIA – CAERD**

A unidade técnica anotou no relatório de instrução preliminar (ID 1086542) o Achado A11, que trata do risco de descontinuidade da CAERD e a possível relação de dependência em relação ao Estado de Rondônia.



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

Na descrição do Achado, anotou-se que o relatório dos auditores independentes, apresenta Opinião com Ressalva para as demonstrações financeiras da CAERD do exercício de 2020 (ID 1046442).<sup>40</sup>

Além disso, registrou-se que consta no referido relatório um “Parágrafo de Ênfase sobre a Continuidade do Negócio”, no qual os auditores independentes destacam que os saldos apresentados no Balanço Patrimonial, em caso de uma eventual descontinuidade das atividades da empresa, não serão suficientes para a cobertura das exigibilidades.

Fundamentando a argumentação sobre o risco de continuidade, a equipe técnica demonstra a situação de insolvência da CAERD, que vem se agravando ano a ano, conforme se depreende da Tabela abaixo, na qual está retratada a evolução do Patrimônio Líquido Negativo da companhia.

Exercícios	Patrimônio Líquido (R\$ 1,00)
2012	(395.339401,00)
2013	(466.411.713,00)
2014	(521.063.080,00)
2015	(553.028.721,00)
2016	(972.527.192,00)
2017	(968.663.839,00)
2018	(1.006.714.381,00)
2019	(1.028.132.610,00)
2020	(1.475.451.633,00)

Fonte: Demonstrações financeiras da Companhia de 2012-2020

Além do Patrimônio Líquido Negativo, no relatório técnico conclusivo há indicativos de que não está distante a caracterização da companhia como Empresa Estatal Dependente,<sup>41</sup> mormente em razão da utilização de recursos do Governo do Estado para cobertura de despesas operacionais, assim como também já existem tratativas para a cobertura de despesas com pessoal, inclusive.

<sup>40</sup> Referente às demonstrações contábeis do exercício de 2020, datado de 05/04/2021 (AUDIMEC Auditores Independentes).

<sup>41</sup> Considera-se empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.



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

Quanto ao apontamento, o Senhor Governador apresentou justificativas, que foram assim sintetizadas pela equipe técnica, *verbis*:

211. O gestor informa que já existe o processo para a realização do estudo de viabilidade econômico-financeira da companhia, e o mesmo encontra-se nos trâmites finais para a assinatura do contrato entre o BNDES e o Estado de Rondônia (Processo Sei nº 0041.148093/2021-17).

212. Além disso, destaca que o contrato com o BNDES terá duração de 12 meses, e que o Banco Nacional de Desenvolvimento efetuará os levantamentos in loco, apresentará uma modelagem para concessão desses serviços; promoverá audiências públicas, publicará de edital de licitação, e, formalizará o Contrato de Concessão.

213. No que se refere aos créditos, o justificante menciona que está sendo feita a contratação direta da Fundação Getúlio Vargas para realizar a revisão de toda a dívida da CAERD e a efetivação dos ativos com devido inventário patrimonial (Processo Sei 0041.391263/2021-73).

214. Ainda, quanto as tratativas do Governo do Estado com a Companhia para a realização de aportes financeiros para subsidiar gastos com pessoal, o gestor apresenta as seguintes ações:

1 Adoção de ações de reequilíbrio-econômico financeiro no sentido de que a estatal não dependente, que recebeu subvenções, ou aportes de capital sem aumento da participação acionária do ente, atenda ao disposto na LRF;

2. Confecção de relatório quadrimestral detalhando as ações tomadas e da situação econômico-financeira da estatal;

3. Apresentação do cronograma do processo de alteração do enquadramento da CAERD atualmente classificada pelo Estado como estatal não dependente, tendo em vista os indícios de dependência da empresa;

4. Apresentação de cronograma de ações para que ocorra a efetiva liquidação, caso a estatal já esteja em processo de liquidação.

Como visto, o gestor confirma o Achado e acena com a adoção de medidas nesse tocante, sobre cujos argumentos a equipe técnica concluiu que *“o achado deve ser mantido pois as medidas apresentadas são incipientes, isto é, são medidas que ainda estão na fase inicial e conforme observado pelo corpo técnico a*



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

*CAERD é uma preocupação iminente para o Estado de Rondônia*”, opinião ora roborada por esta Procuradoria-Geral de Contas.

### **3 – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO**

No relatório de instrução preliminar (ID 1086542) foram anotados pela unidade técnica quatro Achados de Auditoria pertinentes ao BGE, os quais, por sua gravidade, se confirmados, poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas de governo.

Todos os achados de auditoria foram detectados no exame do Balanço Geral do Estado, referindo-se a: “**A7**. Superavaliação da conta ativo imobilizado”; “**A8**. Subavaliação das provisões para perdas em investimento e superavaliação dos investimentos”; “**A9**. Subavaliação da conta “provisões matemáticas”; e, “**A10**. Distorção na despesa realizada no balanço orçamentário”.

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Governador do Estado, Senhor Marcos José Rocha dos Santos (Documento n. 9248/2021, ID 1115534), o corpo técnico entendeu que estas foram suficientes para sanar apenas o Achado A10, posicionando-se pela manutenção dos demais (ID 1193656).

Assim, a opinião modificada emitida pelo corpo técnico acerca do Balanço Geral do Estado atinente ao exercício de 2020 teve como fundamentos os três Achados de Auditoria (A7, A8 e A9) que não foram elididos com os argumentos de defesa.

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

#### **Opinião adversa**



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

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

Nesse passo, a unidade técnica especializada entendeu que “as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, **não representam** adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2020”.

Resta-nos, portanto, compreender os efeitos dessa manifestação técnica quanto ao mérito da análise das contas, ou seja, se o fato de existir opinião técnica adversa acerca do BGE deve motivar o opinativo de reprovação das contas.<sup>42</sup>

No capítulo 5 do relatório técnico conclusivo (ID 1187508) constam as evidências que motivaram a opinião modificada.

Inicialmente, necessário fazer breves comentários sobre o Achado A10, relativo à distorção no Balanço Orçamentário provocada pela realização de despesas em desconformidade com as exigências legais, que foi considerado elidido pela equipe técnica e por este órgão ministerial.

Na análise preliminar, a equipe instrutiva anotou que a distorção analisada no Achado A10 alcançava a monta de R\$ 29.688.782,61, tendo identificado duas situações. A primeira, no valor de R\$ 7.978.171,81, referente a “despesas sem prévio empenho”. A segunda, no valor de R\$ 21.690.579,87, referente aos valores em trânsito ao final do exercício.

---

<sup>42</sup> O que se fará, mais a frente, em conjunto com a opinião adversa acerca da execução orçamentária.



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

Os argumentos de defesa apresentados versaram sobre a baixa materialidade do achado A10 (R\$ 29.668.751,68), bem como sobre o prazo de 30 dias que a Administração dispõe para regularização dos valores em trânsito, conforme síntese constante no relatório complementar:

193. Foi alegado também que no Relatório preliminar **não foi levado em consideração o prazo de 30 dias disposto no §1º, art. 2º do Decreto n. 20.339/2015 c/c art. 11 IN N. 001/2017**, uma vez que houve lançamentos das unidades gestoras durante o período de dezembro/2020 e por isso deveria ser excluído desse montante da soma o montante das unidades que realizaram os lançamentos nas contas de Valores em Trânsito no período de Dezembro/2020, que perfizeram o valor de que totalizam R\$ 10.562.131,31, pois estes lançamentos dos valores em trânsito destas unidades ainda se encontravam dentro do prazo do normativo.

194. O gestor alegou que **os valores apontados inicialmente pela equipe técnica não tem materialidade nem relevância**, pois a materialidade global seria uma porcentagem sobre um referencial selecionado como ponto de partida para determinar a materialidade das demonstrações financeiras como um todo, representando o valor (ou conjunto de valores) mais alto de distorções que poderia estar incluído nas demonstrações financeiras sem afetar as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nessas demonstrações.

195. Alegou ainda que o valor corrigido mencionado na conta valores em trânsito equivale a 0,13% do montante R\$ 8.358.039.066,91 das despesas empenhadas no Balanço Orçamentário, sendo seu valor de R\$29.688.782,61 irrisório e irrelevante, pois representaria 0,03% do total do ativo. Dessa forma seria **incapaz de influenciar significativamente o cumprimento dos objetivos das informações orçamentárias**. (Destaquei).

Ao examinar essas justificativas apresentadas, o corpo técnico considerou, nos termos constantes do relatório de instrução complementar (ID 1193656), que as justificativas foram suficientes para modificar os apontamentos iniciais, opinando pela elisão do Achado de Auditoria A10, notadamente em razão da materialidade quantitativa do achado, que não implicou em distorção materialmente relevante do balanço orçamentário.

A par disso, a unidade técnica observou que, de fato, em 31.12.2020, a administração estava no prazo de 30 dias para regularização de parte



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

dos valores em trânsito, sendo esta mais uma justificativa que contribuiu para a elisão do apontamento.

Demais disso, a equipe técnica entendeu, sobre a primeira situação (R\$ 7.978.171,81), que as despesas sem prévio empenho, já haviam sido tratadas no achado A4, *verbis*:

207. Por fim, considerando, apesar da materialidade qualitativa, **a despesa sem prévio empenho foi também tratada no Achado A4**, e considerando o prazo de 30 dias para regularização dos valores, e, considerando a materialidade quantitativa, que conforme alegado, não implica em distorção materialmente relevante, somos pela elisão do achado de auditoria. (Destaquei).

Embora a equipe técnica entenda que essa parte do achado constitui irregularidade já debatida no Achado A4 (Execução Orçamentária), cabe anotar, apenas para fins de esclarecimento, que os procedimentos de auditoria realizados sobre as despesas sem prévio empenho, identificadas no Achado A10 (R\$ 7.978.171,81), foram diferentes dos procedimentos de auditoria empregados na análise do Achado A4 (R\$ 2.985.238,67).

Por ocasião da análise do achado A4, a equipe técnica se debruçou sobre uma amostra de 17 processos (R\$ 4.054.366,62), extraída do sistema *diverport*, tendo confirmado que as despesas realizadas em 08 deles (R\$ 2.985.238,67) não estavam devidamente empenhadas em 31.12.2020, devendo, pois, tais despesas serem somadas ao passivo do ente para fins de apuração do equilíbrio financeiro, como visto no item 2.5 deste opinativo.

Quanto ao achado A10, tem-se que o objetivo do teste realizado pela equipe técnica foi avaliar a relevância da distorção provocada por despesas supostamente irregulares, constantes no demonstrativo detalhado por fornecedor, extraído do SIGEF.

Todavia, nesse caso, a despeito do exame realizado no bojo do achado A4, a equipe técnica não realizou a análise de cada processo, não sendo



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

possível, porquanto, confirmar se tais despesas (R\$ 7.978.171,81) consistem ou não em subavaliações do passivo.

Ainda assim, considerando que a disponibilidade de caixa positiva totalizou R\$ 582.386.058,68,<sup>43</sup> verifica-se que, mesmo que fosse confirmada na análise processual a realização de despesas sem prévio empenho no valor de R\$ 7.978.171,81, o superávit financeiro no exercício ainda atingiria o total de R\$ 574.407.886,87, em cumprimento ao artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esclarecidas as diferenças de objetivos e a abrangência dos testes realizados nos achados A4 e A10, sobre a relevância da distorção na demonstração contábil, ratifico o entendimento da equipe técnica, por seus próprios fundamentos.

Com efeito, embora na instrução preliminar o corpo técnico tenha inicialmente considerado a falha, de forma global, materialmente relevante, sob a óptica da **materialidade qualitativa**,<sup>44</sup> em sede de análise das justificativas, por outro lado, entendeu, sob o aspecto da **materialidade quantitativa**, que o valor de R\$ 29.688.782,61 é irrisório e irrelevante, pois representa 0,03% do total do ativo, ainda mais quando se considera que parte (R\$ 10.562.131,31) do valor em trânsito ainda se encontrava dentro do prazo normativo de 30 dias para regularização.

Em relação à “Superavaliação da conta ativo imobilizado” (Achado A7), observa-se que a distorção, no valor de R\$ 168.293.918, foi detectada na amostra analisada,<sup>45</sup> nos registros pertinentes aos seguintes órgãos:

---

<sup>43</sup>Valor apurado pela subtração da Disponibilidade positiva de caixa (R\$ 585.371.197,35) do valor da subavaliação de passivos (R\$ 2.985.138,67).

<sup>44</sup> Haja vista os reflexos que possuem na parte da conformidade, além de demonstrar que falta sinergia entre o planejamento e execução orçamentária.

<sup>45</sup> DER, FITHA, SEPOG, SEDUC e SEAGRI.



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

**Tabela 43: Distorção no imobilizado**

DIVERGÊNCIA ENTRE O TC-15 E BALANÇO PATRIMONIAL		
UG	NOME	VALOR (R\$)
190001	SEAGRI	51.457.393,19
DIVERGÊNCIA EM RAZÃO DA CONTABILIZAÇÃO DE BENS NÃO LOCALIZADOS		
UG	NOME	VALOR (R\$)
110025	DER	46.922.599,95
130001	FITHA	32.628.140,36
190001	SEAGRI	29.027.732,82
DIVERGÊNCIA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DA BAIXA DE BENS INSERVÍVEIS		
Consolidação	Balancete consolidado	8.258.052,33
<b>TOTAL DA DISTRORÇÃO</b>		<b>R\$ 168.293.918,65</b>

Fonte: Avaliação técnica

Quanto à distorção entre o TC-15 e o Balanço Patrimonial da SEAGRI, o gestor alega que os dados estão corretos no Demonstrativo Sintético das Contas do Ativo Permanente (TC-23), mas admite que a Unidade não realizou a depreciação dos bens no valor de R\$ 25.513.237,27, confirmando a existência da distorção.

Em suas justificativas quanto à distorção dos bens não localizados do DER e do FITHA, o gestor informou que, ao ser informado da existência da falha, nomeou Comissão de Medidas Antecedentes para Apuração de Bens não Localizados, por meio de Portaria específica, conforme Processos Administrativos 0009.051325/2021-11 e 0009.051325/2021-11, ambos com o objetivo de desenvolver trabalhos de identificação da última localização dos referidos bens móveis, bem como dos respectivos responsáveis, por meio de levantamento de documentos e vistoria *in loco*.

Examinando os argumentos apresentados, tem-se que a distorção é admitida pela administração, que já instaurou procedimentos administrativos com o fim de apuração dos fatos, localização dos bens e eventual responsabilização dos responsáveis.

Especificamente quanto à SEAGRI, a equipe de auditoria destacou que o Anexo TC-23 apresenta apenas de forma sintética as contas do Ativo Permanente, enquanto o Anexo TC-15 (controle extra contábil) e o Balanço



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

Patrimonial, devem refletir a realidade, evidenciando todas as baixas, de modo a retratar de modo fidedigno a situação contábil-patrimonial do ente.

Nesse passo, o corpo técnico entendeu pela manutenção do Achado A7, entendimento corroborado por este órgão ministerial nos exatos termos da análise efetivada pela unidade técnica, que concluiu que o saldo da conta “imobilizado” não representa fidedignamente a exatidão dos demonstrativos contábeis, considerando como adequadas à correção da falha as providências já adotadas pela Administração, mostrando-se suficiente, no entender desta Procuradoria-Geral de contas, a aferição da efetividade das medidas nas contas subsequentes.

O corpo técnico apontou, ainda, subavaliação das provisões para perdas em investimento, situação detectada na CAERD e na RONGÁS, no valor total de R\$ 407.592.314,82, além de superavaliação de investimentos, detectada na CMR e SOPH, no montante de R\$ 11.839.260,39, conforme o Achado A8, constante do exame preliminar.

As justificativas apresentadas caminharam no sentido de que *“não há subavaliação das provisões para perdas em investimentos e superavaliação dos investimentos, uma vez que a equipe de auditoria, utilizou os saldos correspondentes aos balanços encerrados do exercício financeiro de 2020 para composição do cálculo do MEP, quando na verdade, deveria utilizar os montantes registrados nos balanços fechados de 2019 acrescido dos ajustes efetuados e os balancetes intermediários de novembro de 2020”*.

Ao examinar as justificativas apresentadas nos autos, o corpo técnico destacou que, de fato, utilizou a posição registrada em 31.12.2020, pois este é o parâmetro aplicável, nos termos do Decreto n. 25.517/2020, que trata do encerramento contábil para o exercício de 2020.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Art. 11. As empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão encaminhar à Superintendência Estadual de Contabilidade - SUPER/SEFIN, até 7 de janeiro de 2021, os seus balanços



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

Ademais, o corpo técnico aduziu que no “*encaminhamento de papel de trabalho informando os lançamentos e informações para subsidiar a análise, as informações contidas que porventura não conciliavam com as demonstrações financeiras das empresas controladas e coligadas não puderam ser consideradas na análise, o que evidenciou a distorção*”.

Assim, entendeu, o corpo instrutivo, que o achado deve ser mantido pois as justificativas não suprimiram as distorções, as quais redundaram na publicação do Balanço Patrimonial do exercício de 2020 apresentando valores inexatos, entendimento com o qual coaduna este órgão ministerial.

Por fim, o corpo técnico apontou a “subavaliação da conta Provisões Matemáticas” (Achado A9), no montante de R\$ 14.480.565.624,77, o que, a rigor, reflete um subdimensionamento dos passivos reconhecidos no Balanço Patrimonial.

Em suas justificativas, a Administração reconheceu a existência de distorções nos registros de passivos previdenciários, pois afirmou que somente o Poder Executivo reconheceu a obrigação atuarial, o mesmo não tendo ocorrido com os demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado de Rondônia.

Ademais, alegou que o corpo técnico deveria fazer uma análise mais ampla, a partir do balancete, acrescentando que a ausência de consenso quanto aos valores apresentados pelo atuário seria o motivo da não evidenciação por parte dos Poderes e Órgãos.

Por fim, sustentou que o documento hábil para a análise seria a avaliação atuarial data-base em 31.12.2019, porque o relatório de data base igual ao do Balanço Geral foi elaborado somente em julho de 2021.

---

levantados com base em 31 de dezembro de 2020, os quais serão assinados pelos respectivos ordenadores de despesas e profissionais contábeis responsáveis, com a indicação do número de registro no Conselho Regional de Contabilidade - CRC, para efeito da avaliação dos investimentos do Estado naquelas Entidades, utilizando-se o método de Equivalência Patrimonial.



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

Como se vê, trata-se de irregularidade relevante, pois demonstra que os registros contábeis do exercício de 2020 não retratavam a real situação atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia, a indicar falta de transparência em relação aos passivos previdenciários.

Aliás, em relação à gestão previdenciária do Estado de Rondônia, os desdobramentos havidos após o encerramento do exercício de 2020 demonstram, com clareza, as consequências advindas da não evidenciação de passivos, entre outros fatores que levaram o sistema quase ao colapso, consoante debatido exaustivamente no âmbito dessa Corte de Contas no já referenciado Processo n. 1423/2020.<sup>47</sup>

Naqueles autos, esse Tribunal de Contas apontou ao Governo do Estado de Rondônia a adoção de medidas, imediatas, para equacionamento do déficit financeiro do sistema, assim como a reestruturação das normas pertinentes ao regime de previdência dos servidores, em ordem a cumprir o que posto no ordenamento jurídico quanto à manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, o que deu origem à já citada reforma previdenciária efetivada, com atraso, no exercício de 2021.

É certo que a não evidenciação adequada das obrigações do RPPS prejudica a transparência e aumenta o custo e o risco previdenciários, pois impede a adoção, tempestiva, de medidas de equacionamento, reformas, e/ou medidas relevantes que impactam a sociedade como um todo devido ao efeito nas disponibilidades de receitas futuras para atender as demais políticas públicas.

Assim, tal qual entendeu o corpo técnico da Corte de Contas, esta Procuradoria-Geral de Contas opina pela permanência do apontamento, consistente na “subavaliação das Provisões Matemáticas” (Achado A9), em razão de

---

<sup>47</sup> Cujo objeto é o “Acompanhamento do Déficit Previdenciário do IPERON, nos termos da autorização do Conselho Superior de Administração, na 2ª Reunião Ordinária de 09.03.2020”, sob relatoria do Conselheiro Edilson de Sousa Silva, julgado mediante o Acórdão APL-TC 00211/21.



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

que as justificativas não têm o condão de elidir o achado, visto que as evidências de auditoria são apropriadas e suficientes para caracterizar a situação encontrada.

Por oportuno, acerca da falha acrescentada pela relatoria por meio da DM-00216/21-GCESS (ID 1090288), referente à subavaliação do passivo atuarial evidenciada na Dívida Consolidada Líquida – DCL, observa-se que a inconsistência foi extraída do processo atinente ao acompanhamento da Gestão Fiscal (PCe 2184/2020).

Sobre o assunto, o gestor alegou que, considerando as justificativas no Achado A9 – Subavaliação da conta “provisões matemáticas”, não há que se falar em descumprimento do regime de competência, porque o registro do déficit técnico do Poder Executivo foi realizado no exercício de 2020.

Nesse sentido, alega que o passivo atuarial não compõe a apuração da Dívida Consolidada Líquida, desde a edição do MDF 7ª Edição, quando passou a ser evidenciado apenas no quadro “Outros valores não integrantes da DC” do Anexo da Gestão Fiscal.

Por sua vez, a equipe técnica, considerando que as justificativas do Achado A9, ainda que explicando o contexto da ausência do registro por parte dos Poderes e Órgãos, não se mostrou suficiente para mudar a opinião quanto ao saldo distorcido, concluiu, acertadamente, que tais justificativas também não tiveram o condão de elidir o Achado A12, referente à subavaliação do passivo atuarial evidenciado na DCL.

*A propósito, a equipe técnica entendeu “que mesmo que o passivo atuarial não seja admitido pela STN que faz parte da dívida consolidada, sua apresentação em quadro anexado ao principal visa dar transparência ao comprometimento das finanças do ente federativo, neste caso, a transparência restou gravemente prejudicada, visto que o valor do passivo atuarial desse quadro anexado não corresponde ao informado no Relatório da Gestão Fiscal. Isso confirma o efeito*



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

*generalizado da distorção contábil, que, para além do Balanço Patrimonial do Estado, também repercute na transparência da Gestão Fiscal.*

Diante das situações narradas nos Achados A7, A8, A9 e A12 é possível concluir, então, tal qual a unidade técnica da Corte, que o Balanço Geral do Estado não representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2020.

Está-se, desse modo, diante de cenário crítico, no qual existe profunda desconfiança em relação aos dados apresentados, a indicar grave deficiência do sistema de controle interno para assegurar, minimamente, que os dados ofertados aos órgãos de controle e à própria sociedade sejam confiáveis e transparentes.

Nesse ponto, insta registrar que o Regimento Interno da Corte de Contas estabelece, em seu artigo 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**” (Destaquei).<sup>48</sup>

Esse posicionamento conclusivo deverá se pautar por três opiniões distintas, consoante estabelecido no §1º do já citado artigo 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

---

<sup>48</sup> Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



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

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

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

Ressalte-se que o §4º do artigo 47 do Regimento Interno do TCE/RO, prevê que, caso emita opinião adversa acerca do **Balanco Geral do Estado** e sobre a **execução do orçamento**,<sup>49</sup> a Corte de Contas 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**”. (Destaquei).<sup>50</sup>

Nesse mesmo sentido, o artigo 10 e o artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE,<sup>51</sup> exigem a demonstração, no parecer prévio, dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, bem como a indicação de eventual exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, *litteris*:

---

<sup>49</sup> Falhas que ensejaram a opinião modificada sobre a execução orçamentária: i. Financiamento irregular da despesa pública na forma de execução de despesa sem autorização orçamentária, no valor de R\$ 2.985.138,67; ii. Deficiência do Plano Plurianual do Estado de Rondônia, haja vista que esse não contém as diretrizes, objetivos e metas, de modo claro e efetivo para dar base ao planejamento dos programas de governo, em desacordo com o artigo 165 da Constituição Federal; e artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; iii. Utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de profissionais que não exercem o efetivo exercício do magistério e nem atividade não considerada Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em desacordo com a previsão do artigo Art. 6º e 212 da Constituição Federal; - Art. 70 da Lei 9.394/96; - Art. 22 e 23 da Lei n. 11.494/2007 e Instrução Normativa N. 22/TCE-RO-2007.

<sup>50</sup> *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).

<sup>51</sup> Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/1996.



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

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

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

[...]

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

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

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

Os dispositivos regimentais mencionados conduzem ao entendimento de que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas será no sentido da não aprovação das contas quando os Achados de Auditoria que fundamentam a opinião adversa sobre o BGE ou a Execução Orçamentária tenham decorrido de ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo no exercício negligente de suas prerrogativas de administração superior.

*In casu*, o corpo técnico concluiu que, a despeito das graves falhas remanescentes, nos termos do parágrafo único do artigo 10 e inciso II do artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, não foram obtidos “*elementos suficientes para concluir que as distorções ocorreram em razão de exercício negligente ou abusivo das prerrogativas do Chefe do Poder Executivo*”.



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

De igual modo, no entendimento deste Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, as irregularidades que motivaram as opiniões adversas quanto ao BGE e quanto à Execução Orçamentária, embora graves, não devem ensejar, de *per si*, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas em epígrafe, porquanto os elementos coligidos aos autos não evidenciam um agir negligente ou abusivo do Chefe do Executivo que tenha contribuído para tais distorções, não havendo, portanto, nexos de causalidade entre sua conduta e o resultado observado.

Vale rememorar que as situações que modificaram a opinião do corpo técnico sobre o BGE e a execução orçamentária também foram objeto do sendo Acórdão APL-TC 00322/20, referente ao Processo n. 01519/17,<sup>52</sup> que a ciência do Chefe do Poder Executivo sobre tal deliberação somente se deu em 02.07.2021.

Impende, no entanto, nada obstante já cientificado a esta altura dos termos do Acórdão APL-TC 00322/20, que seja novamente instado o Excelentíssimo Senhor Governador, Marcos José Rocha dos Santos, quanto à necessidade premente de que sejam implementadas, pelos agentes responsáveis nas respectivas searas do governo, as necessárias medidas de correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, em ordem a que o orçamento seja executado consoante todos os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública estadual, sob pena da emissão pela Corte de Contas de parecer prévio pela não aprovação de contas vindouras.

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

---

<sup>52</sup> O acórdão foi exarado em 12.11.2020, com publicação no diário oficial do Tribunal (DOE-TCE) em 25.11.2020, com republicação em 17.12.2020 (Decisão Monocrática 00256/20-GCESS).



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

No estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de controle interno do Estado apresentou minucioso relatório (ID 1049752), em que se manifestou acerca dos principais aspectos atinentes às contas anuais e anotou recomendações destinadas à Administração.

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

**CERTIFICADO DE AUDITORIA Nº 29 – 2021/CGE**

1 - Foram examinados os atos de Gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Governo do Estado de Rondônia, praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2020, pelo Responsável acima relacionado, sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

2 - Os exames foram efetuados por seleção de itens e conforme as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e no cumprimento da gestão fiscal atingindo os índices constitucionais na aplicação da Saúde 13,80%, e Educação 26,11%, e os limites de despesas com pessoal 47,39%.

3 - As demonstrações contábeis consolidada do Estado, compostas pelos balanços Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, refletem sobre todos os aspectos relevantes a situação patrimonial em 31/12/2020, e foram elaboradas de acordo com a Lei n. 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, bem como as demais normas de contabilidade aplicada ao setor público, demonstrando um superávit na execução orçamentária de R\$ 1.223.854.842,93 (um bilhão duzentos e vinte e três milhões oitocentos e cinquenta e quatro mil oitocentos e quarenta e dois reais noventa e três centavos), conforme Balanço Orçamentário - Anexo 12.

4 - Diante dos exames realizados sobre o escopo selecionado nos parágrafos anteriores, consubstanciado no Relatório de Auditoria Anual de 2020 (0017509705) certifico como REGULARES as contas do responsável arrolado na presente Prestação de Contas Anual.

Quanto ao ponto, cabe destacar a importância das atividades do controle interno com vistas à construção de uma gestão pública cada vez mais



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

transparente, responsável e confiável, sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Para tanto, necessário que a Controladoria Geral do Estado adote medidas para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas, consubstanciadas na realização de um controle mais efetivo, com vistas a prevenir e detectar as possíveis irregularidades no decorrer do exercício financeiro, principalmente no que concerne às ocorrências registradas pelo corpo técnico em relação ao Balanço Geral do Estado, materializadas nos Achados A7 a A9 e A12, já destacadas neste parecer.

Tamanha a relevância da atuação estruturada do sistema de controle interno que a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que a sua ineficácia e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, com intensidade tal que resulte na abstenção de opinião quanto à fidedignidade dos registros e resultados espelhados nas demonstrações contábeis, impossibilitando a aferição da situação patrimonial, financeira e orçamentária do ente, ensejam a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo (Acórdão APL-TC 00273/20 – Processo n. 03976/2018, item IX).

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

Por fim, acerca das determinações proferidas pela Corte de Contas em exercício anteriores, consoante se depreende do relatório ID 1187508, o corpo técnico asseverou que “o trabalho de monitoramento das determinações exaradas nas decisões relativas às prestações de contas de exercícios anteriores demonstraram que estas **estavam em prazo de cumprimento**, em razão das datas dos respectivos acórdãos e das notificações relacionadas, como é o caso do APL-TC



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

00322/20, referente ao processo 01519/17, e do APL-TC 00273/20, referente ao processo 03976/18.”

Entende-se, no entanto, que na análise das contas referentes ao exercício de 2021, devem ser avaliadas as determinações contidas nas contas anteriores (exercícios 2015,<sup>53</sup> 2016,<sup>54</sup> 2017,<sup>55</sup> 2018<sup>56</sup> e 2019<sup>57</sup>) de modo a evidenciar quais foram, efetivamente, as decisões cumpridas ou não cumpridas pela Administração.

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

Com efeito, tal sugestão foi apresentada em diversas manifestações exaradas nas análises de prestações de contas de governos municipais,<sup>58</sup> sendo que o Tribunal prontamente acolheu a proposição e já vem adotando as providências para a concretização de medidas hábeis a garantir a efetividade das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas do Estado de Rondônia.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Consubstanciadas no Processo n. 1571/2016, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00211/19, em 05.08.2019.

<sup>54</sup> Consubstanciadas no Processo n. 1519/2017, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão n. APL-TC 00322/20, em 12.11.2020.

<sup>55</sup> Consubstanciadas no Processo n. 3976/2018, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00273/20, em 29.11.2020.

<sup>56</sup> Ainda Não apreciadas pela Corte (Processo 1749/2019).

<sup>57</sup> Ainda não apreciadas pela Corte (Processo 1833/2020).

<sup>58</sup> À exemplo dos seguintes autos relativos a prestações de contas de governos municipais: 958/2021; 1399/2021; 1157/2021; 1018/2021; 1129/2021.

<sup>59</sup> Cita-se a instalação de Grupo de Trabalho para deliberações específicas, mediante a Portaria n. 72, de 3 de fevereiro de 2022.



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

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Como visto, o artigo 47, *caput*, do Regimento Interno dessa Corte estabelece que o “parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado será conclusivo, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas”.<sup>60</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>60</sup> Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



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

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

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

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

Nesse mesmo sentido, os artigos 10 e 14 da Resolução n. 278/2019/TCE, que estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de contas de governo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal, exigem a demonstração, no parecer prévio, dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, bem como a indicação de eventual exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, *litteris*:

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



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

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

[...]

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

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

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

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

Exige-se, com especial enfoque, a evidenciação dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, com a apresentação da conduta, do nexa de causalidade e dos reflexos de eventual conduta dolosa (artigo 10 da Resolução n. 278/2019/TCE).

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



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

Executivo, em face de exercício negligente de suas prerrogativas de administração superior.<sup>61</sup>

Nos autos em apreço, o corpo técnico concluiu, em face dos Achados de Auditoria apontados, que o Balanço Geral do Estado não representa a situação patrimonial, financeira e orçamentária do exercício encerrado, bem como, que a Administração não cumpriu com a conformidade da gestão orçamentária e fiscal, destacando que as irregularidades que foram base para as opiniões adversas têm o condão de comprometer os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.

Todavia, no que se refere à evidenciação dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, o corpo técnico concluiu não haver evidências do exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da Administração, haja vista que não foi possível coligir elementos que comprovassem, de forma inequívoca, ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções encontradas nos autos, posição com a qual converge o Ministério Público de Contas, conforme já pontuado no item 3 deste opinativo.

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

---

<sup>61</sup> A definição de exercício negligente ou abusivo, para fins da Resolução n. 278/2019/TCE, consta do inciso XVIII do artigo 2º dessa norma, *litteris*: XVIII - exercício negligente ou abusivo: para efeito do processo de apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, ação ou omissão no exercício da direção superior da administração que tenha resultado ou que poderão resultar em desvios materialmente relevantes em relação aos objetivos de governança, quando as circunstâncias indiquem que os resultados podiam ser evitados e eram ou deviam ser conhecidos pelo mandatário, caso empregasse diligência do administrador ativo ou quando a ação ou omissão foi praticada com finalidade diversa da indicada pela lei.



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

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

## **6 – CONCLUSÃO**

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos – Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2020**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, destacando-se que a opinião adversa da unidade técnica quanto ao Balanço Geral do Estado e quanto à execução orçamentária não pode ser imputada, nestas específicas contas, diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo;

II – pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, para que adote ou determine a adoção de medidas visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia e que a Execução Orçamentária demonstre plena conformidade com os princípios constitucionais e normas legais que regem a administração pública, bem como para que evite a reincidência nas impropriedades apontadas nessa análise, sob pena de juízo de reprovação em contas futuras, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico (Achados A1 a A12, com exceção do achado A10);



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

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

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

b) realize (ou acompanhe, se já iniciado) estudo técnico com o escopo de evidenciar os riscos e possibilidades de continuidade da Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia, a fim de subsidiar a tomada de decisão quanto ao futuro da Companhia, considerando os reiterados prejuízos acumulados que podem repercutir negativamente sobre as finanças do Estado de Rondônia;

c) estabeleça controles rigorosos no tocante às despesas públicas, de forma a obstar a realização de despesas sem prévio empenho ao final do exercício, sob pena de reprovação das contas no caso de omissão quanto à instituição desses controles;

d) intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas tendentes a aprimorar a gestão e otimizar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, nos moldes alinhavados neste opinativo;

e) adote medidas para que a representação do Passivo Atuarial no BGE seja realizada com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações, de modo que o valor líquido do passivo não divirja do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis;

f) adote medidas para garantir a correta estruturação e atuação do Sistema de Controle Interno, em consonância com as diretrizes instituídas na Instrução Normativa n. 58/2017/TCERO;



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

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

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

b) apresentação do resultado orçamentário e do resultado da disponibilidade de caixa de modo individualizado, evidenciando os recursos pertinentes ao Poder Executivo de modo segregado em relação aos demais Poderes e órgãos, em consonância com o disposto no artigo 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

d) aferição da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado na jurisprudência do Tribunal que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável;

e) evidenciação e exame específico quanto à adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000;

g) realização do monitoramento individualizado das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas, cuja aferição tenha



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

vido remetida, pelas correspondentes deliberações, para os processos de contas de governo subsequentes.

É o parecer.

Porto Velho, 18 de maio de 2022.

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

Em 18 de Maio de 2022



## Assinado Eletronicamente

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

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