



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

PARECER N. : 0432/2019-GPGMPC

PROCESSO N.: 3976/2018
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
UNIDADE: GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA
RESPONSÁVEL: CONFÚCIO AIRES MOURA – GOVERNADOR
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se da análise das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o Senhor Confúcio Aires Moura, atinentes ao exercício de 2017¹, as quais serão apreciadas pela Corte de Contas, nos termos do art. 71, I, c/c o art. 75 da Constituição Federal de 1988 e do art. 49, I, da Constituição Estadual.

As contas, compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual², foram examinadas pela Diretoria de Controle VI, unidade de Controle Externo especializada, a qual, nos termos do relatório conclusivo ID 786399, destacou os principais resultados da gestão orçamentária, financeira,

¹ Referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017.

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



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

patrimonial, operacional e fiscal do Governo, bem como dos programas voltados à educação, saúde, segurança pública, entre outros, realizados ao longo do exercício de 2017.

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

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

5. Balanço Geral do Estado

[...]

5.2. Opinião

Em cumprimento ao art. 49, inciso I, da Constituição do Estado de Rondônia e ao art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), examinamos as demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia relativas ao exercício encerrado em 31.12.2017. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Estadual e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual, Processo, PCe n. 3976/18-TCRO.

Devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo Base para abstenção de opinião, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião sobre a fidedignidade do Balanço Geral do Estado (BGE). Consequentemente, não expressamos opinião sobre se o BGE representa adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2017 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do período.

5.2.1. Base para abstenção de opinião



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

O Balanço Geral do Estado de 2016 foi fiscalizado por meio auditoria financeira realizada durante o exercício de 2018, quando o Balanço de 2017 já havia sido publicado, conseqüentemente o BGE de 2017 foi elaborado com base no sistema de controle interno que apresentava as mesmas deficiências identificadas nas auditorias do BGE de 2016, cujo resultado inserto no Processo 1147/2018/TCE/RO subsidiou o exame das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual (Processo 1519/17), exercício de 2016.

Em razão de que somente a execução de procedimentos substantivos não é apropriado e suficiente para fundamentar a emissão de opinião conclusiva acerca do BGE e que o sistema de controle interno é ineficaz para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas. [...]

Portanto, considerando que o sistema de controle internos em 2017 foi avaliado como ineficaz, e considerando que o BGE de 2017, conforme evidenciado pela CGE, foi elaborado com base neste sistema de controle interno, e que somente a execução de procedimentos substantivos não é suficiente para fundamentar a emissão de opinião, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente para expressar opinião. (Grifo nosso)

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

6. Conformidade da execução orçamentária

[...]

6.2. Opinião sobre a execução do orçamento

Em cumprimento ao art. 1º, inciso III, e art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e art. 38 do Regimento Interno do Tribunal, foi examinado a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a execução dos Orçamentos em 2017, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que, exceto pelos efeitos das ressalvas constatadas, foram



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial o que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do capítulo:

- i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei n. 3.864/16 - LDO e Lei n. 3.970/16 – LOA) em face de (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF); (e) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF); (f) Ausência na LDO de norma concernente as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4, inciso I, alínea “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal);
- ii. Infringência ao Art. 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000 por apresentar deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO 2017;
- iii. Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEM CAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro de R\$42,67 bilhões;
- iv. Infringência ao art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece que o projeto de lei orçamentária anual, em razão da incompatibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2017 e a Previsão Orçamentária LOA 2017, relativas à projeção atuarial;
- v. Infringência ao art. 2º da Lei de Diretrizes (Lei n. 3.864, de 21 de julho de 2016), em razão do não atingimento da meta de resultado primário.

Diante da abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e da opinião com ressalvas quanto à execução orçamentária, o corpo técnico concluiu que as contas **estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pelo Poder Legislativo**, *verbis* (ID 786399):



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Por todo o exposto, com fulcro no art. 1, inciso VI, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c art. 47 do Regimento Interno, e em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Governador do Estado referente ao exercício de 2017, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir opinião no sentido de que as contas do Governador do Estado, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pela Assembleia Legislativa.

Assim instruídos, vieram os autos ao *Parquet* para manifestação regimental, em consonância com o que determina o Despacho do Relator (ID 786854).

É o relatório.

Trata-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, atinentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, sobre as quais a Corte de Contas emitirá Parecer Prévio, na forma do art. 71, I, c/c o art. 75 da Constituição Federal de 1988 e do art. 49, I, da Constituição Estadual, com o desiderato de subsidiar o julgamento a ser efetivado pelo Poder Legislativo do Estado de Rondônia.

O corpo técnico apresentou relatório conclusivo (ID 786399), pugnando pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas das contas, em face da abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e da opinião com ressalvas em relação à Execução do Orçamento.

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

Vê-se, nestes termos, que o trabalho empreendido pela unidade técnica da Corte de Contas, sólido e bem fundamentado, constitui-se



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

verdadeira peça consultiva, em face da relevância das informações abarcadas, as quais demonstram, em alguns aspectos, as particularidades do Estado de Rondônia frente ao cenário nacional.

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

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

I – DOS INDICADORES DA CONJUNTURA ECONÔMICA

E SOCIAL

1.1 – Do Produto Interno Bruto e do Produto Interno Bruto per capita

Extrai-se do relatório técnico relevante informação quanto ao Produto Interno Bruto – PIB³ de Rondônia, que no exercício de 2017 alcançou R\$ R\$ 41.327⁴, enquanto o PIB brasileiro, no mesmo período, atingiu a cifra de R\$ R\$ 6.559.940⁵.

³ Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE).

⁴ Em milhões de R\$.

⁵ Em milhões de R\$.

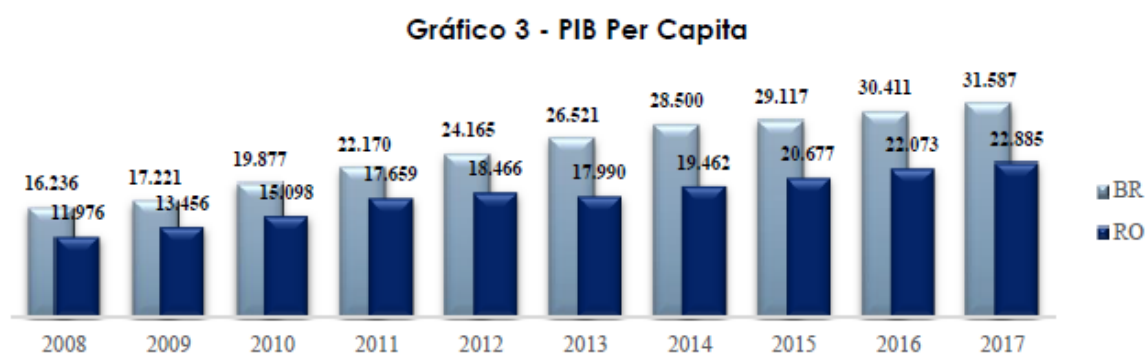


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

O PIB per capita do Estado de Rondônia, em 2017⁶, foi de R\$ 22.885,85, abaixo do PIB per capita nacional (R\$ 31.587,00), representando em torno de 70% do mesmo.

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



Como se vê, o PIB per capita de Rondônia, em toda a série, sempre foi menor que o PIB per capita nacional. Além disso, verifica-se que o PIB per capita rondoniense, assim como o PIB per capita nacional, vêm crescendo a taxas cada vez menores, tendo inclusive apresentado uma retração em 2013.

I.ii – Das Exportações

O corpo técnico apresenta anotações acerca das exportações e dos principais produtos exportados pelo Estado, destacando que entre os anos de 2015 e 2016 houve queda das exportações de Rondônia. Por outro lado, destacou que no ano de 2017 houve uma melhora tanto nas exportações de Rondônia, quanto nas exportações brasileiras.

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado de Rondônia, no ano de 2017, destacam-se (ID 786399):

⁶ Em valores correntes.



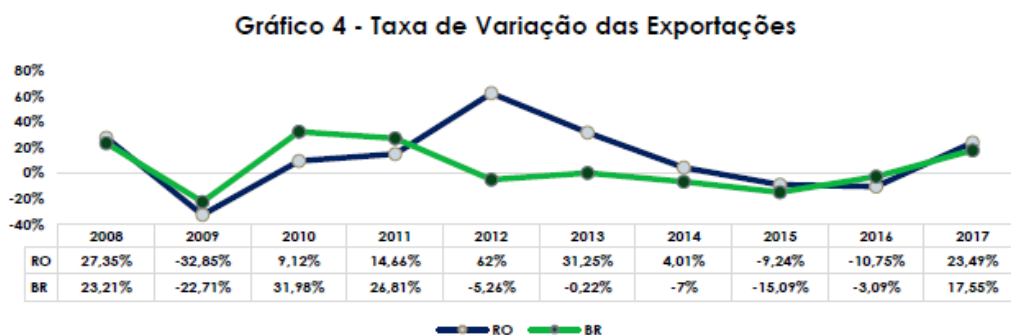
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

1º carne bovina desossada congelada (41,08%), 2º soja (30,73%), 3º carne bovina desossada refrigerada (6,43%), 4º milho em grão (3,68%), 5º miúdos de bovino congelados (3,13%), 6º bexigas e estômagos de animais frescos (1,80%), 7º outras madeiras perf., não coníferas (1,74%), 8º ouro em barras, fios e perfis de seção maciça (1,46%), 9º madeira de ipê serrada (1,29%), 10º minérios de estanho e seus concentrados (1,24%), 11º outras madeiras cortadas em folha (1,16%), 12º minério de nióbio, tântalo ou vanádio concentrados (0,52%), 13º estanho na forma bruta (0,49%), 14º outros minérios de manganês (0,48%) e 15º línguas de bovino congeladas (0,33%).

Dentre os dez principais países de destinos das exportações de Rondônia, por ordem de participação na exportação total, em 2017, estão: Hong Kong, Egito, Rússia, Espanha, China, Holanda, Chile, França, Turquia e Reino Unido, respectivamente; sendo os três primeiros o destino de mais de 40% das exportações do período.

Nos últimos 10 anos, é possível observar a seguinte evolução das exportações brasileiras, bem como das exportações do Estado de Rondônia:



Fonte: MDIC/SECEX (dezembro de 2017)

Como se depreende do demonstrativo gráfico, entre os anos de 2012 a 2015 as exportações do Estado apresentaram taxas de crescimento comparativamente maiores que taxas de crescimento das exportações brasileiras. Malgrado tenha havido entre os anos de 2015 e 2016 uma redução na taxa de



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

crescimento das exportações, no ano de 2017 as exportações, tanto brasileiras como de Rondônia, voltaram a crescer.

.Iii – Da Taxa de Analfabetismo e do IDEB

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

Consoante destacado pela unidade técnica, em 2017 a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais em Rondônia era 7,2%, resultado mais favorável que a taxa média de analfabetismo da Região Norte, para o mesmo período, que ficava em 8,0%.

Embora esteja numa posição muito próxima a média brasileira em termos de taxa de analfabetismo (7,0%), teve um aumento em relação a 2016, quando sua taxa de analfabetismo era de 6,7%.

No que diz respeito ao número médio de anos de estudo das pessoas com idade de 25 anos ou mais, em 2017, o Estado de Rondônia apresentava uma média de 8,2 anos de estudo, abaixo da média brasileira (9,1 anos) e da média da sua própria região (8,6 anos). *“Contudo, verifica-se que a escolaridade média do Estado de Rondônia aumentou em relação a 2016, quando a média era de 7,9 anos de estudo”.*

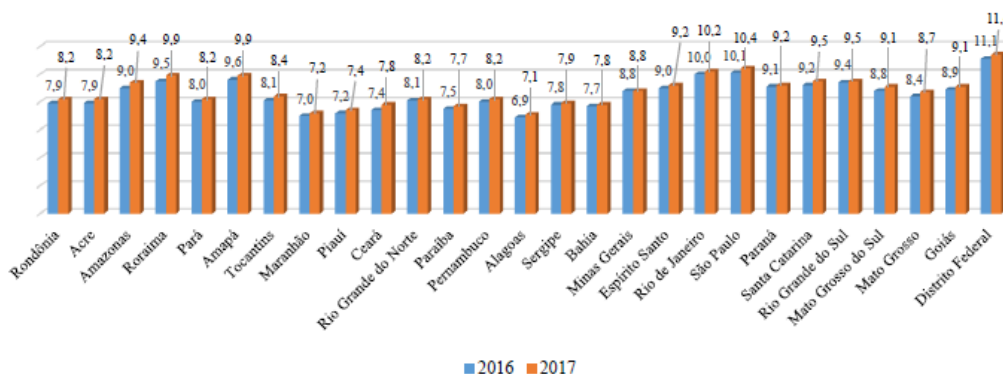
Eis a demonstração gráfica das informações mencionadas:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Gráfico 11 - Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo as UFs - 2017



Fonte: IBGE/PNAD Contínua – 2017

Quanto ao IDEB, se considerada apenas a **rede estadual de ensino para as séries iniciais do ensino fundamental**, constata-se a evolução positiva do índice entre os anos de 2005 a 2017.

O IDEB do Estado de Rondônia (6,1) superou a meta fixada para 2017 (5,2), sendo maior que resultado nacional (6,0). Tais informações podem ser melhor visualizadas na tabela abaixo:

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

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

Fonte: MEC/INEP

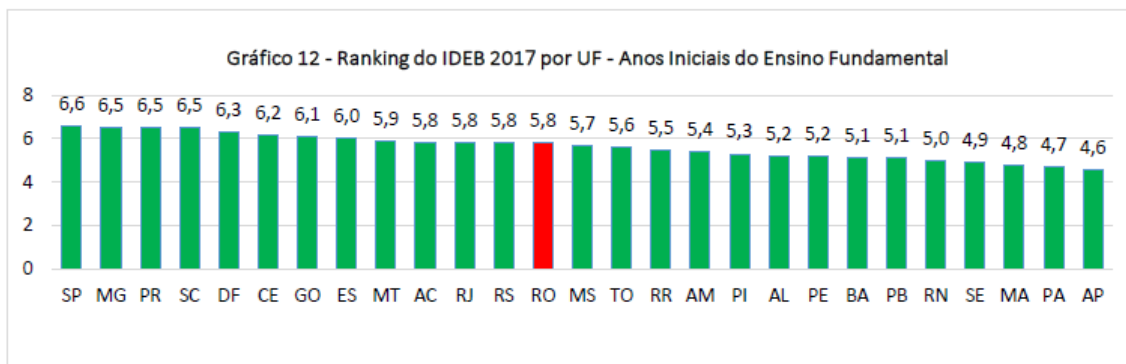
No ranking do **IDEB séries iniciais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual)**, o Estado de Rondônia ocupou a 13ª posição em 2017, o que representa um decréscimo, posto que em 2016 ocupou a 11ª posição.

O gráfico a seguir demonstra o resultado do exercício de 2017:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....



Fonte: MEC/INEP

Em relação aos **anos finais do ensino fundamental da rede estadual de ensino**, observa-se a evolução positiva ao longo dos anos, superando a meta estabelecida para 2017 (resultado 4,9/ meta 4,7).

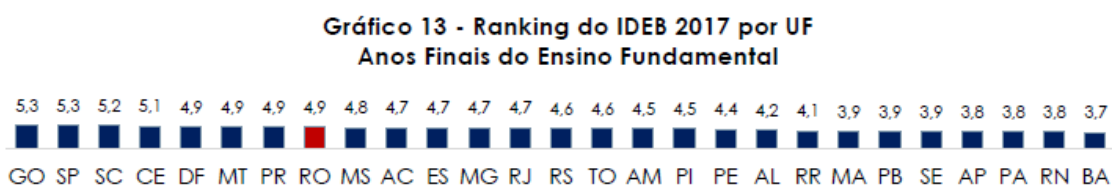
Ademais, o IDEB da rede estadual de Rondônia (4,9) também ficou acima do índice alcançado a nível nacional (4,5):

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

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

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB séries finais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual)**, o Estado de Rondônia saltou da 12ª posição ocupada em 2015, para 5ª posição entre as demais UFs em 2017, como pode ser visto no gráfico abaixo:



Fonte: MEC/INEP

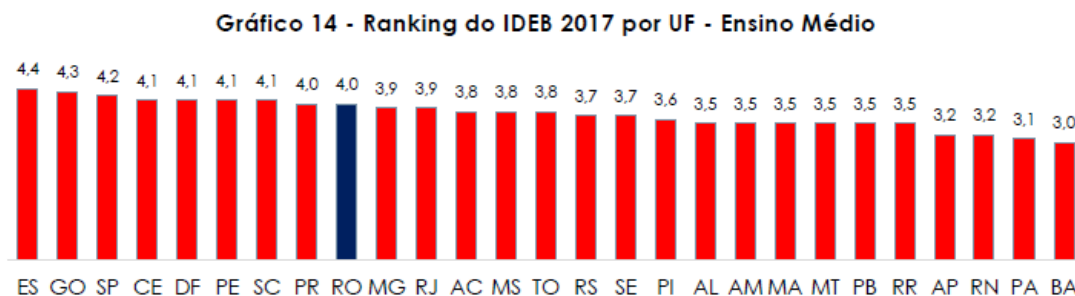


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

No ranking do IDEB **ensino médio de todas as redes de ensino por Unidade da Federação**, embora o Estado de Rondônia não tenha atingido a meta estabelecida para o período (meta 4,5/ resultado 4,0) saltou da 15ª posição ocupada em 2015, para 8ª posição entre as demais UFs em 2017.

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



Fonte: MEC/INEP

I.iv – Da saúde

Os indicadores relativos à saúde, destacados no relatório técnico conclusivo, demonstram que a **taxa de mortalidade infantil** de Rondônia em 2017 indicava que, em média, **19,6 crianças em cada grupo de mil nascidas vivas morrem no primeiro ano de vida**.

Destaca-se que a **taxa média de mortalidade infantil no Brasil, no mesmo período, era de 12,8 crianças** para cada mil e que em países mais desenvolvidos, por exemplo, essas taxas ficam próximas de duas ou três crianças.

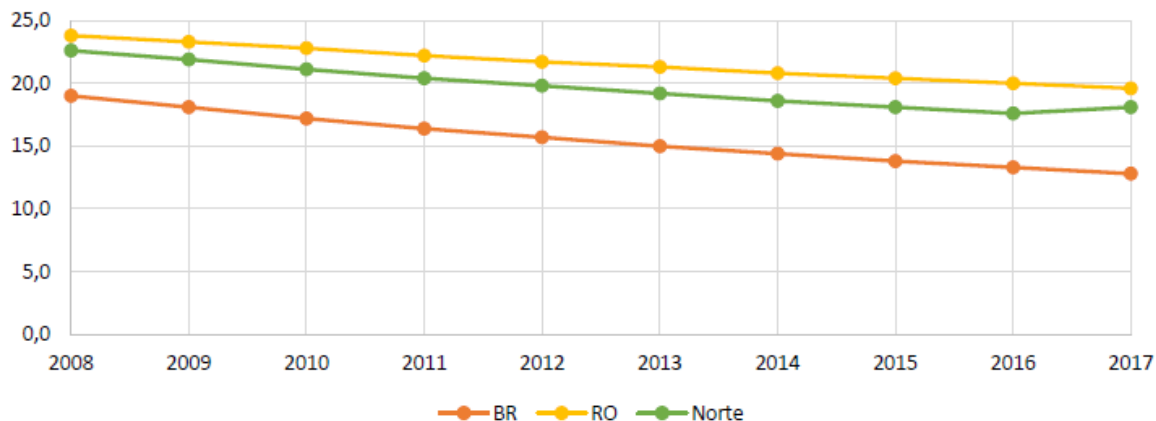
A taxa de Rondônia (19,6 crianças), embora apresente queda, tem se mantido acima da média da Região Norte e da média brasileira, conforme observado no seguinte quadro:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Gráfico 15 - Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos (2008-2017)



Nesse contexto, mui pertinente a ponderação feita pelo corpo técnico acerca do indicador da taxa de mortalidade infantil (ID 786399):

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

No que diz respeito ao **número de leitos hospitalares** por grupo de mil habitantes, em 2017, Rondônia apresentou 2,36 leitos por mil habitantes, enquanto a média da Região Norte era de 1,81 e do Brasil era de 2,1 leitos por mil habitantes.

O índice apresentado pelo Estado de Rondônia, em 2017, quando comparado ao mesmo período de 2016 (2,37), manteve-se praticamente estável.

Apesar do registro positivo, convém destacar a anotação no corpo técnico (ID 786399):

Esse indicador, embora destacando Rondônia positivamente, na região e no país, por si só não garante melhores condições de saúde da população do Estado, pois ainda depende da forma como estão distribuídos esses leitos, da qualidade dessa estrutura hospitalar disponível, da forma como são feitos os atendimentos,



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

do número de UTI por habitante dentre outros fatores. Além disso, a OMS recomenda como ideal o país ou região ter de 3 a 5 leitos por cada grupo de mil habitantes.

Na tabela a seguir, pode ser visualizada essa evolução do Estado de Rondônia, assim como a evolução nos demais Estados que fazem parte da Região Norte como um todo e do país⁷:

Tabela 15 - Número de Leitos Hospitalares por mil Habitantes (2015 - 2017)

UF/REGIÃO	2015 ²⁸	2016 ²⁹	2017 ³⁰
Brasil	2,16	2,12	2,10
Rondônia	2,37	2,37	2,36
Acre	1,78	1,79	1,75
Amazonas	1,46	1,44	1,42
Roraima	1,78	1,79	1,8
Pará	1,90	1,87	1,83
Amapá	1,50	1,43	1,87
Tocantins	1,69	1,67	1,72

Fonte: DATASUS e IBGE (população estimada)

À vista dos indicadores colacionados, conclui-se que o Estado de Rondônia deverá empreender prementes esforços no sentido de melhorar seu desempenho na prestação de serviços essenciais à sociedade, especialmente em educação e saúde e em incentivo à atividade econômica, fazendo com que o vultoso investimento público seja acompanhado, efetivamente, de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que aqui habitam.

Dessa forma, o *Parquet* aquiesce com a proposição do corpo técnico, no sentido de que a Corte recomende “ao Poder Executivo Estadual que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

⁷ Cumpre observar que os dados apresentados nas contas de 2017 (Proc. 3976/2018), quanto ao número de leitos hospitalares, apresentam divergências em relação aos dados constantes nas contas de 2016 (Proc. 1519/2017), tendo em vista que foram extraídas de instituições de pesquisas diversas (FAPESA e DATASUS, respectivamente), as quais utilizam métricas diferentes de aferição.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada”, e que apresente na Prestação de Contas do exercício de 2019 as ações que impactaram a melhora dos indicadores abordados nesse capítulo.

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

Consoante se extrai do relatório conclusivo sobre as contas do Governo do Estado de Rondônia (ID 786399), o corpo técnico da Corte não opinou acerca do Balanço Geral do Estado, **diante da impossibilidade de obter evidências de auditoria apropriadas para formar sua opinião.**

Essa posição, semelhante à adotada em relação ao BGE do exercício de 2016 (Proc. 1519/2017), decorreu da constatação de que as peças integrantes do referido balanço geral estão eivadas dos mesmos vícios verificados no BGE do exercício anterior.

Vale relembrar que as contas do exercício de 2016 foram objeto de **auditoria financeira**⁸, realizada pela Corte de Contas no ano de 2018, mediante Proc. n. 1147/2018, na qual foram constatadas diversas inconformidades que impediram a formação de opinião pela equipe técnica acerca do Balanço Geral daquele exercício.

Ocorre que no momento da realização da mencionada auditoria financeira (Proc. n. 1147/2018) o Balanço Geral do Estado atinente ao exercício de 2017 já havia sido publicado, tendo sido elaborado com base nas

⁸ Constitui o conjunto de procedimentos técnicos de auditoria que permitem ao auditor obter evidências ou provas suficientes e adequadas para fundamentar sua opinião sobre as demonstrações contábeis auditadas.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

informações advindas do exercício de 2016, sobre as quais o corpo técnico concluiu que havia diversas fragilidades que ensejaram a abstenção de opinião.

Nesse cenário, examinando as contas do exercício de 2017, o corpo técnico ressaltou que estas foram elaboradas com base no mesmo sistema de controle interno, apresentando, portanto, as mesmas fragilidades que as constatadas no exercício anterior (2016).

Aliás, os responsáveis pela prestação de contas em voga declararam expressamente que os dados publicados no BGE de 2017 estão, todos, embasados nas informações do ano de 2016, de modo que os ajustes devidos deverão ser examinados nas contas vindouras (Ofícios 735 e 737/2019/CGE-GFA⁹).

Diante disso, o corpo instrutivo manteve o mesmo posicionamento exarado no exercício de 2016, no sentido de que não obteve evidências de auditoria suficientes para emitir opinião acerca do BGE do exercício de 2017, abstendo-se, nesse sentido, de opinar quanto ao ponto.

Os fundamentos do entendimento técnico estão consignados no relatório ID 786399, cujo pertinente excerto colaciona-se a seguir:

5. Balanço Geral do Estado

[...]

5.2. Opinião

Em cumprimento ao art. 49, inciso I, da Constituição do Estado de Rondônia e ao art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), examinamos as demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia relativas ao exercício encerrado em 31.12.2017. Tais

⁹ *In verbis*: “Malgrado o acórdão ter sido proferido no mês de julho de 2018, o ofício n. 263/2019/SGCE solicita informações quanto ao saneamento ou não dos achados destacados no processo em epígrafe até a publicação do balanço Geral do Estado-BGE do exercício de 2017, todavia, o BGE deve ser encaminhado à Corte de Contas em até 60 dias após iniciada a 1ª sessão legislativa. Sendo assim, em vista a publicação da deliberação ter ocorrido após essa data, restou prejudicado o envio de tais informações no balanço do exercício de 2017”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Estadual e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual, Processo, PCe n. 3976/18-TCRO.

Devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo Base para abstenção de opinião, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião sobre a fidedignidade do Balanço Geral do Estado (BGE). Consequentemente, não expressamos opinião sobre se o BGE representa adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2017 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do período.

5.2.1. Base para abstenção de opinião

O Balanço Geral do Estado de 2016 foi fiscalizado por meio auditoria financeira realizada durante o exercício de 2018, quando o Balanço de 2017 já havia sido publicado, consequentemente o BGE de 2017 foi elaborado com base no sistema de controle interno que apresentava as mesmas deficiências identificadas nas auditorias do BGE de 2016, cujo resultado inserto no Processo 1147/2018/TCE/RO subsidiou o exame das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual (Processo 1519/17), exercício de 2016.

Em razão de que somente a execução de procedimentos substantivos não é apropriado e suficiente para fundamentar a emissão de opinião conclusiva acerca do BGE e que o sistema de controle interno é ineficaz para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas. O pronunciamento do Tribunal de Contas conforme Acórdão n. 101/19 e Relatório Técnico ID=715283 sobre o Balanço Geral do Estado, 2016 (Proc. 1147/18/TCRO), foi pela abstenção de opinião nos seguintes termos:

Conclusão

Opinião

Examinamos as demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia relativas ao exercício encerrado em 31.12.2016. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Estadual e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCE E), Processo n. 1519/2017, na data de 25.4.2017.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Devido à relevância dos assuntos descritos no parágrafo Base para abstenção de opinião, não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. Conseqüentemente, não expressamos opinião sobre o Balanço Geral do Estado (BG E) representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do período, com fundamento no item 5.1.3.3 da Resolução TCE/RO n. 234/2017 (Manual de Auditoria Financeira).

Base para abstenção de opinião

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e o Manual de Auditoria Financeira (Resolução n. 234/2017/TCE - RO). Não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião sobre o Balanço Geral do Estado.

A seguir são descritas as ocorrências que motivaram nossa opinião:

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

Com o fito de não deixar dúvida sobre as evidências de que o Balanço de 2017 carrega as mesmas fragilidades constatadas no BGE 2016, o Secretário Geral de Controle Externo encaminhou o Ofício n. 263/2019/SGCE à Controladoria Geral do Estado, a qual,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

mediante os Ofícios 735 e 737/2019/CGE-GFA, no que diz respeito ao Balanço de 2017, afirma:

“Malgrado o acórdão ter sido proferido no mês de julho de 2018, o ofício n. 263/2019/SGCE solicita informações quanto ao saneamento ou não dos achados destacados no processo em epígrafe até a publicação do balanço Geral do Estado-BGE do exercício de 2017, todavia, o BGE deve ser encaminhado à Corte de Contas em até 60 dias após iniciada a 1ª sessão legislativa. Sendo assim, em vista a publicação da deliberação ter ocorrido após essa data, restou prejudicado o envio de tais informações no balanço do exercício de 2017”.

Segundo a resposta esboçada pela Controladoria Geral do Estado, não houve tempo hábil para as correções, deixando claro que o balanço de 2017 carregou as mesmas impropriedades detectadas no balanço de 2016.

Acrescenta-se que reforça a situação acima, a Avaliação dos Controles Internos em Nível de Entidade do Poder Executivo Estadual, Processo n. 03694/17-TCRO, concluído em 23/5/18, detectou fragilidades de controle interno capazes afetar o balanço do Estado, conforme se observa no Acórdão APL 0272/18 publicado em 17/7/2018, com o seguinte teor:

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

I – Alertar o atual Governador do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, com fundamento no art. 38, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, sobre o conjunto de deficiências de controle identificadas que devido à gravidade e a relevância comprometem a eficácia do sistema de controle interno do poder executivo, não fornecendo razoável segurança de que os objetivos relacionados ao cumprimento das obrigações de prestar contas (accountability) serão alcançados;

II – Determinar ao atual Governador do Estado, juntamente com o atual Controlador Geral do Estado, com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, II do Regimento Interno do TCE - RO, que apresente a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta (180) dias, plano de ação com vistas ao saneamento das deficiências de controle identificadas contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

III - Determinar à Secretaria Geral de Controle Externo, com fundamento no o art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

154/1996 c/c o art. 62, §1º do Regimento Interno do TCE-RO, o apensamento do processo às contas de governo estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, para exame em conjunto e em confronto;

IV – Notificar, via ofício, o atual Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, instruindo os ofícios com cópia desta decisão e do último Relatório Técnico, para cumprimento do alerta e da determinação a eles destinados;

V – Dar ciência deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-lhes que o Voto e o Parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental.

VI – Encaminhar o presente processo a Secretaria Geral de Controle Externo para apensar ao processo de prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016, objetivando a análise consolidada.

Portanto, considerando que o sistema de controle internos em 2017 foi avaliado como ineficaz, e considerando que o BGE de 2017, conforme evidenciado pela CGE, foi elaborado com base neste sistema de controle interno, e que somente a execução de procedimentos substantivos não é suficiente para fundamentar a emissão de opinião, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente para expressar opinião. (Grifo nosso)

Portanto, diante dos fundamentos acima destacados, o corpo técnico não opinou acerca do Balanço Geral do Estado atinente ao exercício de 2017.

Ou seja, a unidade técnica especializada absteve-se de expressar opinião sobre se o BGE representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2017 e os resultados das operações no exercício de 2017, o que somente seria possível “*obtendo-se evidência de auditoria suficiente e*



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

*apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro*¹⁰.

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

Abstenção de opinião

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

Deve-se aplicar também em circunstâncias extremamente raras quando não é possível formar uma opinião devido à possível interação de múltiplas incertezas e seu possível efeito cumulativo sobre as demonstrações financeiras. Isso se aplica mesmo quando o auditor obteve evidência de auditoria apropriada e suficiente com relação a cada uma das incertezas individualmente (NBC TA 705, item 10).

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

Nesse contexto, fundamentando-se no referido Manual de Auditoria Financeira, a unidade técnica destacou, no capítulo 5 do relatório técnico conclusivo (ID 786399) as evidências que motivaram sua abstenção de opinar.

¹⁰ ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Disponível em: file:///C:/Users/990684/Downloads/ISSAI_100_Princípios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20do%20Setor%20Publico.pdf



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Resta-nos, portanto, compreender os efeitos dessa manifestação técnica quanto ao mérito da análise das contas, ou seja, se o fato de inexistir opinião técnica conclusiva acerca do BGE deve motivar o opinativo de reprovação das contas.

Denota-se, de início, que no contexto em que as contas estão instruídas, não se sabe ao certo se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2017.

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

Com efeito, o Regimento Interno da Corte de Contas estabelece em seu art. 47, *caput*, que o “*parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado será conclusivo, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas*”¹¹.

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

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

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

¹¹ Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

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)

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

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

Na forma do §4º do art. 47 do Regimento Interno do TCE/RO¹², caso a Corte emita opinião adversa acerca do Balanço Geral do Estado, deverá indicar **“se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes”**¹³.

Malgrado não se trate de opinião adversa e sim de abstenção de opinião afigura-se necessário verificar se as evidências que

¹² Apesar do §4º do art. 47 do RITCE/RO referir-se a opinião adversa acerca do BGE, utiliza-se o mencionado dispositivo para fins de compreensão dos efeitos da abstenção de opinião, tendo em vista que o Regimento Interno da Corte de Contas não trata dessa hipótese.

¹³ *Litteris*: §4º. Ao emitir opinião de auditoria adversa sobre o balanço geral ou sobre a execução do orçamento, o Tribunal indicará a rejeição das contas prestadas **se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental**. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

impediram a emissão de opinião técnica decorreram de ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo no exercício de suas prerrogativas.

O Ministério Público de Contas entende que se as evidências que impediram o corpo técnico de concluir sobre o tema (BGE) forem todas de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo (por ação ou omissão), essa conduta, devidamente caracterizada, poderia ensejar, por si só, a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

Contudo, a hipótese não se confirma *in casu*, pois o fundamento central da inexistência de opinião técnica quanto ao BGE é a de que as contas de 2017 foram elaboradas com base nas informações do exercício de 2016, o que, a princípio, não constitui, por si só, exercício negligente ou abusivo das prerrogativas do Governador do Estado na direção superior da administração.

Por outro lado, as falhas crônicas observadas há muito tempo na Administração não parecem ter se originado de ações praticadas no exercício de 2017, mas sim decorrente de atos falhos, repetidos ano após ano, que deverão ser objeto de correção pela Administração.

Insta ressaltar, que as razões de justificativas apresentadas pelo responsável em relação às contas do exercício de 2016¹⁴, mencionaram que alguns ajustes haviam sido executados nas contas do exercício de 2017, fato que não foi examinado pelo corpo técnico da Corte de Contas¹⁵, que, seguindo a informação prestada pela Administração, entendeu que as contas de 2017 foi elaborada no mesmo formato que as contas de 2016.

Aqui, faz-se imprescindível mencionar que o fato da Corte de Contas examinar o Balanço Geral do Estado com significativo atraso em relação ao exercício financeiro em que os atos foram praticados, torna difícil a indução de

¹⁴ Documento n. 3232/2019 - ID 758383 - Proc. n. 1519/2017.

¹⁵ Vale ressaltar que o corpo técnico não examinou as justificativas apresentadas nas contas de 2016, tendo em vista que estas foram trazidas aos autos após a emissão do relatório técnico conclusivo (Proc. n. 1519/2017).



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

melhorias em relação às falhas, especialmente as de ordem contábil, que acabam sendo apontadas anos após a sua publicação, perdendo-se a oportunidade de persuadir que estas sejam, a tempo e modo, corrigidas.

É certo que não cabe ao Tribunal de Contas o papel de revisor do Balanço Geral do Estado, porquanto esta função não está elencada dentre as missões constitucionais desse sodalício. Todavia, é cediço que a atuação tempestiva do Tribunal tem o condão de precaver a perpetuação de desconformidades que, de outra forma, não seriam apercebidas pela Administração.

In casu, não sendo possível estabelecer um liame entre a conduta do Chefe do Poder Executivo e as evidências que impediram o corpo técnico de examinar o Balanço Geral do Estado, não há que falar em opinativo de reprovação das contas por essa razão.

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

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

III.i – Dos Instrumentos de Planejamento

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



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

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

A LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 3.864, de 21 de julho de 2016, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2017, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

A LOA, consubstanciada na Lei Estadual n. 3.970, de 28 de dezembro de 2016, estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2017, na ordem de R\$ 7.346.024.884,00, consoante art. 4º da referida peça orçamentária, *litteris*:

Art. 4º A despesa total, no mesmo valor da receita total, é fixada em **R\$ 7.346.024.884,00** (sete bilhões, trezentos e quarenta e seis milhões, vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e quatro reais), sendo:

I – No **orçamento fiscal R\$ 5.459.300.632,00** (cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e nove milhões, trezentos mil, seiscentos e trinta e dois reais); e

II - No **Orçamento da Seguridade Social R\$ 1.886.724.252,00** (um bilhão, oitocentos e oitenta e seis milhões, setecentos e vinte e quatro mil, duzentos e cinquenta e dois reais)¹⁶.

Quanto a esses instrumentos de planejamento, o corpo técnico fez constar no relatório conclusivo a seguinte desconformidade (ID 786399):

IRREGULARIDADE

Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei n. 3.864/16 - LDO e Lei n. 3.970/16 - LOA), em face de (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação

¹⁶ Não há previsão de recursos para o orçamento de investimento.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na LDO de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal); (d) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF); (e) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF); (f) Ausência na LDO de norma concernente as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4, inciso I, alínea “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, inciso I, alínea “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ressalte-se que, por se tratar de irregularidade que não enseja a reprovação das contas, não foi aberto o contraditório aos responsáveis, com fundamento no art. 41 do Regimento Interno da Corte de Contas¹⁷, bem como na Súmula n. 17/TCE-RO¹⁸.

Pontualmente, no que toca à alínea “a”, acima colacionada que se refere à “Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal)”, o MPC diverge do apontamento técnico, tendo em vista que o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁹ (Lei Estadual n. 3.864, de 21 de julho de 2016) as evidencia em rol exaustivo.

¹⁷ Art. 41. A apreciação do processo das contas prestadas pelo Governador do Estado será realizada em até 60 (sessenta) dias a contar do recebimento, quando não identificadas no relatório preliminar distorções relevantes ou indícios de irregularidades que possam ensejar a indicação pela rejeição das contas, observados os seguintes prazos: (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

I - a Unidade Técnica especializada manifestar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias. (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

II - o Ministério Público de Contas manifestar-se-á no prazo de 20 (vinte) dias. (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

III - o Conselheiro -Relator disporá do prazo de 10 (dez) dias para o relato. (Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO)

¹⁸ Enunciado: “É desnecessária a citação dos responsáveis no caso de julgamento regular com ressalvas das contas sem a aplicação de multa, em razão da ausência de prejuízo à parte.” Órgão Julgador: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - Pleno Data da aprovação: 13.12.2018 Sessão Plenária: 13.12.2018 Data da Publicação/Fonte: 18 de dezembro de 2018 - DOe nº 1774.

¹⁹ A LDO, em seu art. 3º e incisos I a XL, fixou as prioridades básicas do Poder Público. Eis o caput do artigo referido: “Art. 3º. O Poder Público terá como prioridade a elevação da qualidade de vida, a redução das desigualdades sociais entre regiões, a inclusão social, a oferta de serviços públicos com qualidade e ênfase para a educação, a saúde e a segurança, o desenvolvimento



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Quanto aos demais itens (b, c, d, e, f), o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento técnico, opinando pela expedição de determinação ao responsável para que adote medidas visando a uma maior rigidez no controle e na técnica de elaboração das peças orçamentárias.

III.ii - Das alterações orçamentárias

A LOA (Lei Estadual n. 3.970/2016), estimou a receita e fixou a despesa do Governo do Estado de Rondônia ao patamar de **R\$ 7.346.024.884,00**. Todavia, no decorrer do exercício o orçamento inicial foi alterado mediante a abertura de créditos adicionais, com fundamento na autorização contida na própria Lei Orçamentária Anual (20,00% do orçamento inicial – art. 8^o20), bem como nas leis autorizativas específicas.

Essas alterações elevaram o orçamento do Estado de Rondônia à cifra de **R\$ 8.443.759.192,92** ao final do exercício, ou seja, 14,94% maior que a previsão inicial.

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

Desta feita, colaciona-se o quadro abaixo, extraído do relatório técnico conclusivo (ID 786399), para demonstrar a atualização do orçamento, diante da abertura de créditos adicionais, além de evidenciar as fontes de financiamento das referidas alterações:

sustentável, a gestão ambiental e territorial, a competitividade, o equilíbrio das finanças públicas, a responsabilidade fiscal, a modernização da gestão, a oferta da infraestrutura de interesse social, o combate à pobreza e extrema pobreza [...]”.

²⁰ *Verbis: “Art. 8º No curso da execução orçamentária fica autorizado o remanejamento de dotações orçamentárias, de uma mesma ação, ou de uma ação para outra, de uma mesma categoria econômica, ou de uma categoria econômica para outra, dentro de uma 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”.*



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Tabela 49 - Alterações do Orçamento inicial (R\$)

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	7.346.024.884,00	100,00%
(+) Créditos Suplementares	1.529.227.153,73	20,82%
(+) Créditos Especiais	0,00	0,00%
(+) Créditos Extraordinários	0,00	0,00%
(-) Anulações de Créditos	431.492.844,81	5,87%
= Dotação Inicial atualizada (Autorização Final)	8.443.759.192,92	14,94%
(-) Despesa Empenhada	7.085.530.016,80	83,91%
= Recursos não utilizados	1.358.229.176,12	16,09%

Fonte: Balanço Orçamentário

Tabela 50 - Composição das fontes de recursos (R\$)

Fonte de recursos	Valor	%
Superávit Financeiro	579.672.757,57	37,91%
Excesso de Arrecadação	327.400.171,70	21,41%
Anulações de dotação	431.492.844,81	28,22%
Operações de Crédito	190.661.379,65	12,47%
Total	1.529.227.153,73	100,00%

Fonte: Quadro das alterações orçamentárias (TC-18)

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

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

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



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

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

A receita orçamentária arrecadada no exercício de 2017 atingiu o montante de **R\$ 7.141.017.607,11**, o equivalente a 90,81% da receita estimada (R\$ 7.864.086.435,35). O quadro a seguir evidencia as receitas por origem e o cotejamento entre os valores previstos e os arrecadados (ID 786399):

Tabela 18 - Execução Orçamentária

Descrição das Receitas	ORÇADO LOA (2017) (a)	ARRECADADA (2017) (b)	DIFERENÇA (b-a)	EXEC. (%)	Var. +ou-	ARRECADADA (2016)	Δ% 17/16	Δ% 17/16 Real *
I.Receitas Correntes	9.263.630.826,18	8.773.108.082,90	-490.522.743,28	94,70	-5,30	8.727.820.718,00	0,52%	-2,36%
Receita Tributária	4.164.471.484,00	4.002.688.477,68	-161.783.006,32	96,12	-3,88	3.785.221.555,00	5,75%	2,72%
Receita de Contribuições	270.741.727,00	291.685.254,07	20.943.527,07	107,74	7,74	283.005.346,00	3,07%	0,11%
Receita Patrimonial	410.834.494,34	336.822.282,22	-74.012.212,12	81,98	-18,02	379.300.832,00	-11,20%	-13,74%
Receita de Serviços	268.734.099,00	269.113.505,57	379.406,57	100,14	0,14	220.031.739,00	22,31%	18,80%
Transferências Correntes	3.696.618.658,08	3.548.506.641,80	-148.112.016,28	95,99	-4,01	3.766.542.025,00	-5,79%	-8,49%
Outras Receitas Correntes	452.230.363,76	324.291.921,56	-127.938.442,20	71,71	-28,29	293.719.221,00	10,41%	7,25%
Z.Receitas de Capital	445.921.121,17	98.241.963,84	-347.679.157,33	22,03	-77,97	169.585.339,00	-42,07%	-43,73%
Operações de Crédito	217.035.641,65	33.865.652,45	-183.169.989,20	15,60	-84,40	117.241.366,00	-71,11%	-71,94%
Operações de Crédito Internas	215.177.024,02	30.358.607,45	-184.818.416,57	14,11	-85,89	111.426.990,00	-72,75%	-73,54%
Operações de Crédito Externas	1.858.617,63	3.507.045,00	1.648.427,37	188,69	88,69	5.814.376,00	-39,68%	-41,41%
Alienação de Bens	148.578,00	0,00	-148.578,00	0,00	-100,00	0,00	0,00%	0,00%
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00%	0,00%
Transferências de Capital	228.736.901,52	64.376.311,39	-164.360.590,13	28,14	-71,86	52.343.973,00	22,99%	19,46%
3.Receitas Intra-Orçamentárias Correntes	244.286.060,00	250.960.676,31	6.674.616,31	102,73	2,73	240.067.327,00	4,54%	1,54%
II.Deduções FUNDEB + COTA PARTE MUN.	-2.089.751.572,00	-1.981.293.115,94	108.458.456,06	94,81	-5,19	-1.943.741.158,58	1,93%	-0,99%
I. RECEITAS CORRENTES - Deduções (4)	7.173.879.254,18	6.791.814.966,96	-382.064.287,22	94,67	-5,33	6.784.079.559,42	0,11%	-2,75%
II. RECEITA TOTAL LÍQUIDA= 1+2+3-4	7.864.086.435,35	7.141.017.607,11	-723.068.828,24	90,81	-9,19	7.193.732.225,42	-0,73%	-3,58%

Fonte: Balanço Geral do Estado - 2017 /DEMONSTRATIVO DA RECEITA E DESPESA/ANEXO 1 DA LEI 4.320/64 - Vol. 02 Pag.04
Balanço Geral do Estado - 2016 /DEMONSTRATIVO DA RECEITA E DESPESA/ANEXO 1 DA LEI 4.320/64 - Vol. 02 Pag.11
Tabela 6 - Previsão Atualizada da Receita, constatare do Relatório técnico inserto que acompanha o Balanço Geral do Estado Vol. 01 Pag. 50

Como se observa, no exercício em exame a receita prevista (atualizada) era de **R\$ 7.864.086.435,35** e a arrecadação, como já dito, totalizou **R\$ 7.141.017.607,11**, evidenciando um **déficit de arrecadação de R\$ 723.068.828,24**.

No que concerne à **Receita Corrente Líquida - RCL**, nas duas formas de apuração destacadas pelo corpo instrutivo, quais sejam, a RCL contábil²¹ e a RCL calculada conforme o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002²²,

²¹ Apurada conforme estabelece a LRF, em seu art. 2º, inc. IV, alínea “b”, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções. Essa apuração segue as orientações do Manual de Contabilidade editado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN.

²² 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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

evidencia-se o seu declínio no 3º quadrimestre de 2017, em comparação com o mesmo período do ano anterior (2016).

Quanto ao ponto, eis o relato técnico (ID 786399):

A Receita Corrente Líquida, apurada de acordo com a metodologia da STN, no 3º quadrimestre de 2017 (R\$ 6.500.433.453,02), comparada à do 3º quadrimestre de 2016 (R\$ 6.502.106.330,05) apresenta declínio nominal de 0,03%. Considerando-se que o IPCA acumulado de 2017 foi de 2,95%, há um declínio de crescimento real da RCL de 2,97% em 2017.

Ao passo que a RCL, apurada conforme o Parecer Prévio n. 56/TCER/2002, do 3º quadrimestre de 2017 (R\$ 6.152.774.137,35) comparada com o 3º quadrimestre de 2016 (R\$ 6.191.728.293,09) apresenta declínio nominal de 0,63% que frente ao IPCA acumulado em 2017, de 2,95%, aponta para um declínio no crescimento real de 3,57% em 2017.

O quadro a seguir demonstra a composição da RCL, sob os dois aspectos analisados²³:

²³ Importa assinalar que este Tribunal, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16, de 15 de dezembro de 2016, exarado no Proc. n. 2542/2015, decidiu revogar o Parecer Prévio n. 56/2002, com efeitos a partir do exercício de 2017. Todavia, o Ministério Público do Estado de Rondônia recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado, alegando que, em prazo exíguo, os interessados teriam que se adequar à decisão desta Corte, em desconformidade com o planejado no Plano Plurianual, LDO e LOA. Frente a esses argumentos o Tribunal de Justiça deferiu liminar ao impetrante suspendendo a eficácia da decisão de revogação do Parecer Prévio n. 56/2002-TCER proferido no Processo 2542/2015-TCER. Assim, o Parecer em comento continua vigente em 2017, sendo corroborado pela decisão de mérito exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Mandado de Segurança (Processo n. 0800923-14.2017.8.22.0000).



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Tabela 23 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida contábil

Especificação	3º Quad. 2016(R\$1,00)	1º Quad. 2017(R\$1,00)	2º Quad. 2017(R\$1,00)	3º Quad. 2017(R\$1,00)	Δ 2016/2017
Receitas Correntes	8.726.454.251,92	8.891.175.089,56	9.080.140.984,97	8.772.632.256,67	0,53%
Receita Tributária	3.785.221.554,77	3.838.389.987,82	3.945.434.410,37	4.002.688.477,68	5,75%
Receitas de Contribuições	281.638.879,22	291.462.062,06	287.100.477,33	291.209.427,84	3,40%
Receita Patrimonial	379.300.832,06	381.515.036,40	361.076.855,45	336.822.282,22	-11,20%
Receitas de Serviços	220.031.739,47	221.262.376,32	237.019.076,48	269.113.505,57	22,31%
Transferências Correntes	3.766.542.025,23	3.856.743.498,92	3.933.562.403,28	3.548.506.641,80	-5,79%
Outras Receitas Correntes	293.719.221,17	301.802.128,04	315.947.762,06	324.291.921,56	10,41%
Deduções da Receita	(2.224.347.921,87)	(2.253.025.548,44)	(2.294.550.791,03)	(2.272.198.803,65)	2,15%
Transferências Constitucionais e Legais	927.918.774,16	930.868.885,89	954.541.764,34	975.336.415,08	5,11%
Transferências para a formação do FUNDEB	1.015.822.384,42	1.031.653.338,21	1.053.653.381,34	1.005.870.355,93	-0,98%
Contribuição para a Previdência	278.846.270,36	288.995.541,94	284.906.189,33	289.801.524,90	3,93%
Compensação Financeira entre Reg. De Previdência	1.721.004,39	1.470.402,83	1.409.064,69	1.145.533,16	-33,44%
Contribuição para custeio das Pensões Militares	39.488,54	37.379,57	40.391,33	44.974,58	13,89%
RCL - Receita Corrente Líquida	6.502.106.330,05	6.638.149.541,12	6.785.590.193,94	6.500.433.453,02	-0,03%
(-) Transferências obrigatórias da união emendas parl. Individ. (§13 art.166CF)				900.666,96	
Receita corrente líquida ajustada p/base cálculo despesa com pessoal				6.499.532.786,06	
IRRF	(310.378.036,96)	(347.900.735,46)	(354.726.606,41)	(347.659.315,67)	12,01%
RCL - Conforme Parecer Prévio n. 056/2002/TCER	6.191.728.293,09	6.290.248.805,66	6.430.863.587,53	6.151.873.470,39	-0,63%

III.iv – Da despesa orçamentária

No tocante às despesas orçamentárias, consoante se depreende do relato técnico, as despesas empenhadas (R\$ 7.085.530.016,80) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (R\$ 8.443.759.192,92).

Do confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, verifica-se que estas alcançaram 83,91% daquelas, conforme detalhamento contido no quadro abaixo, que evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Tabela 24 - Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

DESCRIÇÃO	DESPESA AUTORIZADA (a)	EMPENHADA (b)	% (B/A)
DESPESAS CORRENTES	6.959.407.149,41	6.424.628.822,52	92,32
Pessoal e Encargos Sociais	4.402.053.883,57	4.263.303.471,00	96,85
Juros e Encargos de Dívida	49.887.436,56	46.744.981,94	93,70
Outras Despesas Correntes	2.507.465.829,28	2.114.580.369,58	84,33
DESPESAS DE CAPITAL	1.338.565.108,51	660.901.194,28	49,37
Investimentos	1.190.508.049,24	520.354.689,31	43,71
Inversões Financeiras	13.879.198,10	6.511.074,10	46,91
Amortização de Dívidas	134.177.861,17	134.035.430,87	99,89
Reserva de Contingência	145.786.935,00	-	-
TOTAL	8.443.759.192,92	7.085.530.016,80	83,91

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada de 2017 - Anexos 11 e 12 da Lei 4.320/64.

Portanto, os dados demonstram uma **economia de dotação**, vez que o montante empenhado (**R\$ 7.085.530.016,80**) foi inferior ao autorizado (**R\$ 8.443.759.192,92**) em **R\$ 1.358.229.176,12**.

III.v – Dos gastos com educação e saúde

O corpo técnico adotou procedimentos para verificação do cumprimento da aplicação mínima em **educação e saúde** no exercício de 2017, concluindo, em relação aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, que fora aplicado o montante de **R\$ 1.400.188.858,00**, o que corresponde a **26,07%** da receita proveniente de impostos e transferências (**R\$ 5.371.726.903,00**), cumprindo, deste modo, o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no art. 212, da Constituição Federal de 1988.

No que tange à aplicação de recursos do **Fundeb**, concluiu o corpo técnico, que o Estado empenhou o valor de **R\$ 726.719.474,73**, o que corresponde a **73,42%** do total da receita.

Contudo, insta ponderar que conforme consta do Relatório Resumido da Execução Orçamentária atinente ao 6º Bimestre do exercício de 2017, a despesa empenhada no FUNDEB totalizou **R\$ 726.719.474,73**, dos quais



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

73,42% desse montante foi aplicado no Fundeb 60% e 25,61% foi aplicado no Fundeb 40%, tais valores, se confirmados, demonstrariam cumprimento ao disposto no art. 60, inciso XII, dos ADCT e art. 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007²⁴.

Tendo em vista que não foi realizada auditoria específica, especialmente quanto à composição das receitas do Fundo, não há como esclarecer a divergência, o que demandaria a oitiva do responsável. Porém, de acordo com a manifestação técnica conclusiva, o limite de aplicação mínimo no Fundeb 60% foi cumprido, sendo desnecessário o retrocesso processual para esclarecimento do ponto.

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, constatou-se a aplicação do montante de **R\$ 777.548.292,47**, o que **corresponde a 14,47%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$

²⁴ Consoante seguinte quadro demonstrativo extraído do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º Bimestre do Exercício de 2017:

RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS	
			Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100	Até o Bimestre (g)	% (h) = (g/d)x100
14- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	519.303.313,00	540.578.313,00	526.098.200,70	97,32	526.097.382,26	97,32
14.1- Com Ensino Fundamental	367.626.496,00	375.131.496,00	365.284.607,43	97,38	365.283.788,99	97,37
14.2- Com Ensino Médio	151.676.817,00	165.446.817,00	160.813.593,27	97,20	160.813.593,27	97,20
15- OUTRAS DESPESAS	240.719.156,00	221.169.878,68	200.621.274,03	90,71	183.533.640,41	82,98
15.1- Com Ensino Fundamental	114.981.835,00	135.411.189,77	119.270.124,79	88,08	104.638.882,86	77,27
15.2- Com Ensino Médio	125.737.321,00	85.758.688,91	81.351.149,24	64,86	78.894.657,55	62,00
16- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (14 + 15)	760.022.469,00	761.748.191,68	726.719.474,73	95,40	709.631.022,67	93,16
DEDUÇÕES PARA FINS DO LIMITE DO FUNDEB						
VALOR						
17- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB						0,00
17.1 - FUNDEB 60%						0,00
17.2 - FUNDEB 40%						0,00
18- DESPESAS CUSTEADAS COM O SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB						0,00
18.1 - FUNDEB 60%						0,00
18.2 - FUNDEB 40%						0,00
19- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE DO FUNDEB (17 + 18)						0,00
INDICADORES DO FUNDEB						
VALOR						
20 - TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB PARA FINS DE LIMITE (16 - 19)						726.719.474,73
20.1 - Mínimo de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério ¹ $(14 - (17.1 + 18.1)) / ((12) \times 100) \%$						73,42
20.2 - Máximo de 40% em Despesa com MDE, que não Remuneração do Magistério $(15 - ((17.2 + 18.2)) / ((12) \times 100) \%$						25,61
20.3 - Máximo de 5% não Aplicado no Exercício $(100 - (20.1 + 20.2)) \%$						0,98
CONTROLE DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE						
VALOR						
21 - RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB EM <EXERCÍCIO ANTERIOR> QUE NÃO FORAM UTILIZADOS						0,00
22 - DESPESAS CUSTEADAS COM O SALDO DO ITEM 21 ATÉ O 1º TRIMESTRE DE <EXERCÍCIO> ²						0,00

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

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	Valor Apurado Até o Bimestre	Limites Constitucionais Anuais	
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado Até o Bimestre
Mínimo Anual de <25%> das Receitas de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.400.188.858,37	25%	26,07%
Mínimo Anual de 80% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio	726.719.474,73	60%	73,42%
Mínimo Anual de 80% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Educação Infantil e Ensino Fundamental		60%	
Complementação da União ao FUNDEB		-	



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

5.372.582.682,00)²⁵, cumprindo, portanto, o percentual de aplicação mínima (12%) disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

III.vi - Limites de Operações de Crédito

Até o 3º quadrimestre do exercício de 2017, as operações de crédito realizadas pelo Governo do Estado de Rondônia alcançaram o montante de R\$ 33.865.652,45, representando 0,52% da RCL (R\$ 6.500.433.453,02), respeitando o limite máximo de 16% da RCL, conforme estabelece o art. 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal (ID 786399).

III.vii – Das despesas com pessoal

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

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

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

²⁵ Nota-se aqui uma divergência entre a Receita de Impostos e Transferências Constitucionais utilizada como parâmetro para apuração do percentual dos gastos da saúde (R\$ 5.372.582.682,00) e da educação (R\$ 5.371.726.903,00), porém a divergência não interfere no resultado da apuração, pelo que não há necessidade de reparos quanto ao ponto.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

A manifestação técnica evidenciou as duas formas de cálculo do limite das despesas com pessoal: **(1) de acordo com os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional - STN; e, (2) de acordo com o Parecer Prévio n. 56/TCER/2002.**

Segundo os critérios da STN é apurada a RCL contábil²⁶, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções legais. Do mesmo modo,

²⁶ O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a forma de cálculo da RCL, *verbis*:

03.03.02 CONCEITO

03.03.02.01 Receita Corrente Líquida

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

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

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

03.03.03 PARTICULARIDADES

03.03.03.01 Ente da Federação

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



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

a despesa com pessoal é apurada, na forma do art. 18 da LRF²⁷, sendo que a razão entre as duas contas apresenta o percentual de gastos com pessoal em determinado período²⁸.

O corpo técnico evidenciou, em seu relatório conclusivo, o resultado da apuração dos gastos com pessoal, segundo a configuração atribuída pela STN, no qual o gasto com pessoal do **Estado de Rondônia** totalizou 54,21% (R\$ 3.533.465.907,12) da RCL²⁹ (R\$ 6.499.532.786,06), ou seja, inferior ao limite máximo de 60% previsto no art. 19, II, da LRF, o que impõe o reconhecimento de que a Administração Estadual obedeceu ao ditame legal neste sentido.

a) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência⁴⁷; e

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

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

²⁷ O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a forma de cálculo da Despesa com Pessoal, *verbis*:

DESPESA COM PESSOAL

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

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

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

²⁸ O Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (Válido a partir do exercício de 2017) apresenta a definição do percentual da Despesa com Pessoal em relação a RCL, *verbis*:

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

²⁹ Sem considerar o Parecer Prévio n. 056/2002-TCER.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Seguindo a mesma linha de entendimento, no exercício de 2017 as despesas de pessoal do **Poder Executivo totalizaram** 43,32% (R\$ 2.815.868.758,17)³⁰ da RCL, em observância ao limite legal de 49,00% (o PE segue a metodologia da STN).

Da mesma forma os gastos com pessoal do **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de 2017, somaram R\$ 62.801.073,72, o que corresponde a 0,97% da RCL, portanto, dentro do limite legal de 1,04%.

Registre-se que em relação ao **Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Assembleia Legislativa**, seguindo critério da STN, as despesas com pessoal totalizaram 5,99%, 1,95% e 1,87% da RCL, respectivamente. Nesse contexto, os Poderes mencionados extrapolaram os seus limites prudenciais de 5,70%, 1,90%, 1,86%, respectivamente.

O segundo critério de apuração de gastos com pessoal observa as diretrizes do Parecer Prévio n. 56/TCER/2002³¹, 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 (Proc. n. 2542/2015-TCER), que a partir do exercício de 2017, seria revogado o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER.

³⁰ O Poder Executivo Estadual desde a entrada em vigor da LRF adota o padrão segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

³¹ *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).



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

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. 0800923-14.2017.8.22.0000³²).

Como consequência da suspensão 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.

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 2017, totalizaram o montante de gasto de R\$ 109.754.637,84 o que corresponde a 1,78% da RCL, estando dentro do limite legal de 1,96%.

Também, os gastos com pessoal do Ministério Público do Estado de Rondônia, no exercício de 2017, importaram em R\$ 109.870.148,42, equivalentes a 1,79 % da RCL, compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia despendeu com pessoal o montante de R\$ 341.195.041,83 correspondente a 5,55% da RCL, estando dentro do limite legal de 6%.

³² 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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Nesta linha de entendimento, quanto aos gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2017 não foram detectadas infringências³³, estando em conformidade com as disposições do art. 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

III.viii – Do cumprimento das metas fiscais

III.viii.1 – Do resultado primário

O resultado primário é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas financeiras³⁴.

Caso essa diferença seja positiva, tem-se um superávit primário; caso seja negativa, tem-se um déficit primário. Esse resultado “indica se

³³ O corpo técnico sintetizou as informações relativas à despesa com pessoal no seguinte quadro:

Tabela 59 - Despesa com Pessoal, 3º Quadrimestre de 2017, por Poderes e Órgãos

Poderes/ Órgãos	Despesa Total com Pessoal - DTP	IRRF	Despesa pessoal c/redução trabalhista	DTP, com redução do IRRF c/dedução trabalhistas	DTP/ RCL (%)	Límite Máximo (%)	Límite Prudencial (%)
Poder Executivo	2.815.868.758,17	-	-	-	43,32%	49,00	46,55
Assembleia legislativa	138.640.552,67	11.900.557,74	121.655.195,58	109.754.637,84	Com IRRF 1,87%	1,96	1,86
Tribunal de Contas	62.801.073,72	-	-	-	0,97%	1,04	0,99
Poder Judiciário	389.129.239,65	47.934.197,82	-	341.195.041,83	Com IRRF 5,99%*	6,00	5,70
Ministério Público	127.026.282,91	17.156.134,49	-	109.870.148,42	Com IRRF 1,95%*	2,00	1,90
Estado de Rondônia	3.533.465.907,12	76.990.890,05	-	-	54,21% 53,41%	60,00	57,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA P/DESPESA COM PESSOAL						6.499.532.786,06	
RCL (IRRF) conf. Parecer Prévio 56/2002						6.151.873.470,39	

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal: Poder Executivo, Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Poder Legislativo; e Relatório Resumindo da Execução Orçamentária.

³⁴ Indicadores Fiscais – Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

os níveis de gastos orçamentários do Estado são compatíveis com a sua arrecadação” (ID 786399), ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida.

A tabela abaixo detalha o resultado do exercício:

Tabela 62 - Demonstração do Resultado Primário

Discriminação	2017
1. Receitas Primárias	6.784.780.360,53
2. Despesas Primárias	6.902.749.603,99
3. Resultado Primário (1-2)	-117.969.243,46
4. Meta fixada na LDO	52.694.955,00
5. % realizado = (3/4)*100	Não Atingida

Fonte: Gestão Fiscal e LDO

Assim, realizada a apuração pela equipe técnica, concluiu-se que o resultado primário (-R\$ 117.969.243,46) não atingiu a meta estabelecida (R\$ 52.694.955,00) na LDO.

Diante disso, o corpo técnico consignou a irregularidade quanto ao “*não atingimento da meta de resultado primário*”, o que ensejou opinativo pela aprovação com ressalvas quanto à execução orçamentária, entendimento corroborado pelo *Parquet*.

III.viii.2 – Do resultado nominal

O resultado nominal representa “*a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida (DFL) em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior*”³⁵.

Para apuração, o corpo técnico deduziu da Dívida Consolidada as disponibilidades de caixa. A metodologia indica que “*quanto maior*

³⁵ Trata-se do conceito de resultado nominal “abaixo da linha”. Indicadores Fiscais – Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

negativo for o valor apurado, melhor será a situação da entidade, demonstrando que a entidade possui mais recursos disponíveis do que dívida” (ID 786399).

A tabela a seguir detalha o resultado nominal do Governo do Estado de Rondônia no exercício de 2017:

Tabela 6363 - Demonstração do Resultado Nominal (2017) - R\$

Descrição	Apresentados (Gestão fiscal)
1. Dívida Fiscal Líquida - Exercício anterior	3.254.708.567,13
2. Dívida Fiscal Líquida - Exercício Atual	3.151.591.054,27
3. Resultado Nominal Realizado (2-1)	-103.117.512,86
4. Meta Anual Fixada na LDO (R\$)	-15.563.149,00
Situação (Atingida/Não Atingida)	Atingida

Fonte: Gestão Fiscal e LDO

Do que se vê, realizada a apuração pela equipe técnica, concluiu-se que o resultado nominal (-R\$ 103.117.512,86) atingiu a meta estabelecida na LDO (-R\$ 15.563.149,00), superando-a.

III.ix – Do equilíbrio orçamentário e financeiro

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

Do confronto entre a receita arrecadada no montante de R\$ 7.141.017.607,11 e a despesa empenhada no valor de R\$ 7.085.530.016,80, constata-se que o exercício de 2017 encerrou com **superávit orçamentário consolidado de R\$ 55.487.590,31**, consoante seguinte quadro demonstrativo lavrado pelo corpo técnico:

Tabela 55 - Resultado Orçamentário - R\$

Discriminação	2017
1. Receitas Arrecadadas (BO Consolidado)	7.141.017.607,11
2. Despesas Empenhadas (BO Consolidado)	7.085.530.016,80
3. Resultado Orçamentário (1-2)	55.487.590,3131

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

No que tange ao resultado orçamentário exclusivo do Poder Executivo, a receita arrecadada, excluídos os Poderes e o Fundo Previdenciário, totalizou **R\$ 4.888.724.237,91**, enquanto que a despesa empenhada do Poder Executivo somou **R\$ 5.121.238.887,20**. Ao confrontar esses valores, tem-se o **déficit orçamentário do Poder Executivo no valor de R\$ 232.514.649,29**.

O corpo técnico, quanto ao déficit orçamentário, consignou (ID 786399):

O déficit de execução orçamentária do Poder Executivo (R\$ 232.514.649,29) também foi seguido pelo Poder Judiciário (déficit de R\$61.075.661,17) e Ministério Público (déficit de R\$144.289,08), esses déficits foram compensados pelos superávits dos demais órgãos e poderes, resultando no superávit orçamentário do Estado da ordem de R\$ 55.487.590,31. Por isso, considerando-se que a análise deve ser feita de acordo com o Balanço Orçamentário Consolidado do Estado, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, não houve desobediência ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como ao princípio do equilíbrio orçamentário.

Não fosse a intempestividade, se faria necessário expedir alerta ao Poder Executivo, Tribunal de Justiça e Ministério Público para que adotem medidas preventivas e corretivas de riscos de endividamento e desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas, em atendimento ao disposto nos artigos 1º, §1º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c art.48, "b" da Lei Federal nº 4.320/64, a fim de evitar a reincidência no déficit de execução orçamentária.

Apesar do aparente déficit orçamentário, há que se ressaltar que nas contas atinentes ao exercício anterior (2016)³⁶, ainda não apreciadas pelo Tribunal de Contas, o corpo técnico apontou, no relatório técnico conclusivo, a existência de superávit financeiro no montante de R\$ 722.260.991,00 (consolidado) e R\$ 272.986.886,98 (Poder Executivo), posicionamento roborado pelo MPC.

Dessa forma, tendo em vista que o superávit do exercício anterior tem o condão de justificar eventuais déficits de natureza orçamentária,

³⁶ Sob ID 756712 do Proc. n. 1519/2017.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

não há que se falar em afronta ao princípio do equilíbrio das contas públicas, estabelecido no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda em relação ao equilíbrio das contas públicas, o corpo técnico analisou o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, concluindo que “as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2017”, conforme seguinte memória de cálculo:

Tabela 57 – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte – Poder Executivo⁵⁷

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	241.144.573,67	1.118.867.599,56	1.360.012.173,23
OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	3.691.458,31	25.161.467,89	28.852.926,20
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	90.329.346,97	77.777.886,20	168.107.233,17
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	620.023,51	19.048.074,78	19.668.098,29
Demais Obrigações Financeiras (e)	30.901.356,25	55.654.360,40	86.555.716,65
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	115.602.388,63	941.225.810,29	1.056.828.198,92
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	27.679.176,49	289.773.521,10	317.452.697,59
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) (h) = (f - g)	87.923.212,14	651.452.289,19	739.375.501,33

No que se refere ao resultado do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (superávit de R\$ 208.937.600,16³⁷), segundo a unidade técnica, esse montante está incluído entre os recursos vinculados, ou seja, os recursos livres (R\$ 651.452.289,19) apresentam as disponibilidades do Poder Executivo já descontado o resultado da Autarquia Previdenciária (Proc. n. 3299/2017 – Gestão Fiscal).

Verifica-se que a análise foi realizada, acertadamente, com a evidenciação da suficiência financeira por fontes de recursos livres e vinculados,

³⁷ Considerando o resultado dos Planos Financeiro e Previdenciário (Proc. n. 3299/2017 – Gestão Fiscal – Relatório ID 583528).



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

com fundamento no art. 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece:
“I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

Nessa perspectiva, observa-se que houve cumprimento ao preceito insculpido no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca ao equilíbrio das contas públicas sob os aspectos orçamentário e financeiro.

III.x – Da Dívida Ativa

No que concerne à dívida ativa, especialmente ao comportamento das ações de recuperação de créditos, o corpo técnico consignou, que *“fica claro o insucesso na recuperação dos créditos tributários, tendo em vista a comparação entre os orçados e os valores arrecadados”* (ID 786399).

Além disso, um dos fatores que motivaram a abstenção de opinião do corpo técnico quanto ao Balanço Geral do Estado é, exatamente, o fato de que a *“Administração não dispõe de controle razoáveis que possam assegurar que o saldo da dívida ativa demonstrado no BGE”.*

Ressalte-se que, nestes autos, a falha não foi levada a contraditório dos responsáveis. Contudo, insta repisar que no que toca aos registros da dívida ativa, as informações divulgadas no Balanço de 2017 encontram suporte naquelas já veiculadas no exercício de 2016, sendo razoável entender que se encontrem eivadas dos mesmos vícios³⁸.

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

³⁸ Na análise das contas do exercício de 2016 foi apontada, quanto à gestão da dívida ativa, a “Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa” – Proc. 1519/2017.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Encaminhamento:

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

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

Quanto à **Recuperação dos Créditos da Dívida Ativa**, o corpo técnico não se manifestou. Nesse sentido, destaque-se que o *Parquet*, acerca do tema, tem defendido que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva, mormente no cenário de crise econômica que assola o país e com maior veemência alguns estados da Federação.

Necessário, portanto, diante do cenário posto, determinar ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, bem como estabeleça as medidas de contabilização e controle do saldo da dívida ativa, nos termos determinados no Proc. n. 1147/2018.

IV – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

O corpo técnico realizou procedimentos em relação à gestão previdenciária, concluindo por sua conformidade com Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, exceto pelas ressalvas apontadas nos seguintes termos (ID 786399):



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Ante o exposto, conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que a gestão previdenciária do Estado no exercício de 2017 está em conformidade com a Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, com as seguintes ressalvas:

- i. Subavaliação do Passivo Atuarial na ordem de R\$ 42.672.826.143;
- ii. Incompatibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2017 e a Previsão Orçamentária LOA 2017, relativas à projeção atuarial;
- iii. Ausência de transparência da projeção atuarial constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2017.

Vale salientar que foram exaradas no processo específico da fiscalização (Processo, PCe n. 3299/17-TCRO) determinações para a correção das deficiências e irregularidades identificadas na gestão previdenciária do Estado, assim como no Processo 3446/17-TCRO que versa sobre Auditoria no RPPS, exercício 2016.

Saliente-se que, no que concerne à gestão previdenciária do exercício de 2017, não houve auditoria específica, não tendo sido apontadas irregularidades atinentes à eventuais ausências de repasses de contribuições previdenciárias.

As conclusões exaradas pelo corpo técnico encontram respaldo no acompanhamento realizado na Gestão Fiscal do Estado de Rondônia, realizado mediante o Proc. n. 3299/2017.

Nesse aspecto, o *Parquet* corrobora parcialmente a análise técnica, tecendo breves considerações tão somente acerca do resultado atuarial.

A Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia de maio de 2017, efetivada pelo PEM CAIXA³⁹, apresenta os seguintes destaques para as Reservas Matemáticas (situação atuarial) do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, numa projeção de 75 anos:

³⁹ Data base de avaliação 2015.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Tabela 53 – Consolidação atuarial dos fundos previdenciários

Descrição	Fundo Financeiro ⁵³ (servidores até 31.12.2009)	Fundo Capitalizado ⁵⁴ (servidores a partir de 1.1.2010)	Total
Passivo Atuarial	(44.111.984.822)	(440.152.790)	(44.552.137.612)
(+) Ativos dos Fundos	1.175.036.302	704.275.167	1.879.311.469
Resultado da Avaliação Atuarial	(42.936.948.520)	264.122.377	(42.672.826.143)

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial correspondente à data base de 31 de dezembro de 2016 e RREO 6º bimestre de 2017.

Ou seja, na perspectiva de longo prazo (75 anos), o Passivo atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro é de R\$44,111 bilhões, que frente a ativos de R\$1,175 bilhões, resulta o déficit atuarial de R\$42,936 bilhões.

Essa é a impropriedade que o corpo técnico está a capitular em seu relatório conclusivo, *verbis*:

IRREGULARIDADE

Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEM CAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro de R\$42,67 bilhões.

Contudo, segundo demonstrado pelo corpo técnico, esse resultado é anulado por lançamento contábil realizado pela Administração, *litteris*:

Todavia, esse déficit atuarial, apesar de contabilizado pelo Estado, tem o seu efeito anulado por meio da conta contábil Cobertura de Insuficiência Financeira, com base no Plano de Contas para Entes com Segregação da Massa. A técnica contábil consiste em debitar o déficit à conta Cobertura de Insuficiência Financeira, assim, anula-se contabilmente o seu efeito. Mas, apenas contabilmente.

Sem o lançamento na conta Cobertura de Insuficiência Financeira o déficit atuarial de R\$44,111 bilhões do Fundo Financeiro apareceria no Relatório de Gestão Fiscal. Consequentemente, o Patrimônio Líquido contábil do Estado ficaria descoberto em muitos bilhões de reais.

A soma do resultado financeiro do Plano Previdenciário Capitalizado e do Plano Previdenciário Financeiro do 3º quadrimestre é de R\$42.672.826.143, anteriormente analisado



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

anexo 4 do RREO, espelha uma situação de curto prazo e diz respeito à arrecadação e despesas do 3º quadrimestre de 2017, todavia, no longo prazo, a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEM CAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro⁴⁰ de R\$42,936 bilhões.

O posicionamento da Corte de Contas acerca de tal lançamento é o de que não constitui irregularidade, conforme verificado nos autos do Proc. n. 1571/2016, que trata da análise da prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia atinente ao exercício de 2015, de relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello⁴¹, consoante seguinte excerto extraído do Acórdão APL-TC 00211/19 integrante daqueles autos:

⁴⁰ Segregação de Massa, de acordo com a Portaria MPS n. 403/2008 consiste na separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano (Fundo) Financeiro, destinado aos servidores que ingressaram no Estado até 31/12/2009 e o Plano (Fundo) Capitalizado, aos servidores ingressos no Estado a partir de 2010.

⁴¹ Eis a ementa do julgado: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PREVIDENCIÁRIO. PODER FISCALIZATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTAS DE GOVERNO. OBSERVÂNCIA ÀS DIRETRIZES, OBJETIVOS, METAS E PRIORIDADES ESTABELECIDAS NO PLANO PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ATENDIMENTO ÀS NORMAS LEGAIS E REGIMENTAIS QUANTO ÀS POSIÇÕES ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. SUPERÁVITS ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PERTINENTES AO ENDIVIDAMENTO, DESPESAS COM PESSOAL, GASTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE. ATENDIMENTO DAS METAS FIXADAS NA LDO PARA OS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL. INSATISFATÓRIA ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES FORMAIS QUE NÃO MACULAM A PRESTAÇÃO DE CONTAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. ENCAMINHAMENTO DA DECISÃO AO PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. DETERMINAÇÕES. 1. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio. 2. O Planejamento Governamental serve para assegurar a consecução dos programas e ações em consonância com os objetivos, diretrizes e metas previstas no PPA, na LDO e na LOA. 3. Restou evidenciado nos autos o cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais relativos à educação (25,51% na MDE e 69,35% no FUNDEB – valorização do magistério); à saúde (13,90%); gastos com pessoal (53,18%); 4. Os limites da despesa com pessoal por órgão também foram atendidos (Executivo = 43,26%; Assembleia Legislativa = 1,81%; Tribunal de Contas = 0,93%; Poder Judiciário = 5,29%; Ministério Público = 1,90%). 5. O governo do Estado encerrou o exercício de 2015 com superávits orçamentário e financeiro consolidados de R\$ 187.242.345,11 e R\$ 453.016.910,07, respectivamente. 6. A análise individualizada do resultado orçamentário e financeiro, demonstra que o Poder Executivo encerrou o exercício de 2015 com superávit financeiro de R\$ 42.439.597,07. O resultado orçamentário, por sua vez, foi deficitário em R\$ 141.276.426,15, todavia, este déficit foi mitigado em razão dos ajustes redutores de obrigações no valor de R\$ 144.848.735,59, após análise dinâmica dos demonstrativos contábeis. 7. A arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa foi insatisfatória, todavia, a Administração tem envidado esforços para incrementar a cobrança de seus créditos inscritos em dívida ativa. 8. Considerando o cumprimento dos índices constitucionais e demais dispositivos legais, bem como considerando a existência de irregularidades formais, as contas em tela devem receber parecer



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

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

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

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

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

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

No mesmo sentido, o entendimento exarado no Acórdão n. APL-TC 00165/2019⁴², que trata da apreciação das contas do Governo do Estado de Rondônia referentes ao ano de 2014 (Proc. 1964/2015), conforme seguinte excerto do Voto proferido pelo Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *verbis*:

Relativamente ao Achado 15 – Adoção de procedimento contábil que anula o efeito da contabilização do déficit atuarial do “Plano Previdenciário Financeiro”, produzindo distorção na real situação

prévio pela aprovação com ressalvas. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16. Disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 1926 de 12/08/2019.

⁴² Eis a ementa do julgado: CONTAS DE GOVERNO. PRESTAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE 2014. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA GESTÃO. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES DE EDUCAÇÃO, DE SAÚDE. LIMITES FISCAIS ATENDIDOS. EXISTÊNCIA DE IMPROPRIEDADES QUE NÃO MACULAM AS CONTAS. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. Relator: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Acórdão APL-TC 00165/19-Pleno referente ao processo 01964/15. Disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nº 1900 de 05/07/2019.



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

patrimonial do Estado, e por similaridade o Achado 21, é pertinente frisar, como bem registrou a Unidade Técnica, que esse procedimento contábil está “em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e com a Nota Técnica Conaprev – Contabilização do déficit atuarial do RPPS”.

Ademais, o então Ministério da Previdência Social, no exercício de sua competência legal, estabeleceu normas gerais de contabilidade aplicáveis aos RPPS pela Portaria MPS 509/2013:

Portaria MPS 509

Art. 1º Os procedimentos contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 2º Os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 3º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP dos RPPS devem seguir as regras e modelos definidos no MCASP, aprovado por Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.

Art. 4º Os RPPS deverão adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2º e 3º desta Portaria nos mesmos prazos definidos na Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, publicada no DOU, de 21 de novembro de 2013.

Art. 5º A Secretaria de Políticas de Previdência Social adotará as medidas necessárias para a prestação de informações sobre a aplicação do PCASP e das DCASP pelos entes federativos detentores de RPPS.

E, em cumprimento à Portaria MF 184/2008, a Secretaria do Tesouro Nacional desenvolveu ações para promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público publicadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB, o órgão da International Federation of Accountants – IFAC que trabalha especificamente para o desenvolvimento da padronização internacional das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC TSP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, com o objetivo de auxiliar as entidades do setor público na implantação das mudanças necessárias para se atingir o novo padrão. O inciso II do artigo 1º da referida portaria destaca a seguinte ação:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

II - editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público; (grifo nosso)

Assim, para consolidar entendimento sobre o assunto em questão, impõe trazer a lume o que prescreve a IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS:

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

Portanto, estando o procedimento contábil em harmonia com os normativos que disciplinam a contabilização e gestão de recursos do RPPS, descaracterizados os Achados 15 e 21.

Nesses termos, está sedimentado na jurisprudência do Tribunal de Contas que o apontamento atinente à subavaliação do passivo previdenciário não deve permanecer, tendo a vista a existência de previsão normativa da Previdência Social que regulamenta a questão, não sendo exigível, portanto, que a autoridade competente adote medida outra que não a prevista nas normas cogentes.

Ante o exposto, em consonância com as decisões proferidas nos autos dos Processos n. 1964/2015 e n. 1571/2016, o *Parquet* entende pelo saneamento das impropriedades.

Nada obstante, sabe-se que estados brasileiros têm “quebrado” às custas da má gestão do regime de previdência e a sociedade, no mais das vezes, toma conhecimento do crítico cenário apenas quando não há mais possibilidade de reversão.

Assim, apesar de entender, no caso concreto, que a infringência não deve prosperar, diante da existência de normativo da Previdência



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Social que ampara a anotação contábil realizada na forma constante dos autos, opina-se que a Corte de Contas adote medidas visando o acompanhamento da situação atuarial do regime próprio de previdência, concitando os responsáveis a dar publicidade ampla ao cenário, de modo a garantir que o controle social seja exercido também quanto à tal aspecto.

V – DA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Acerca da avaliação do sistema de controle interno, o corpo técnico, após a realização de procedimentos específicos, apresentou a seguinte conclusão:

4.7. Conclusão

Avaliação do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual (em nível de entidade) possibilitou visualizar em que nível de maturidade está o sistema. Esta avaliação global do sistema de controle interno teve o propósito de verificar se os controles internos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência, o Coso – Estrutura integrada de controles internos, do *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Tradway).

[...]

A avaliação está baseada no QACI que foi estruturado com 126 assertivas distribuídas dentre os cinco componentes do modelo: ambiente de controle (18 questões); avaliação de riscos (12 questões); atividades de controles (73 questões); informação e comunicação (12 questões); e monitoramento (11 questões), as quais trouxeram o seguinte resultado avaliativo:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

Gráfico 37 - Avaliação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado

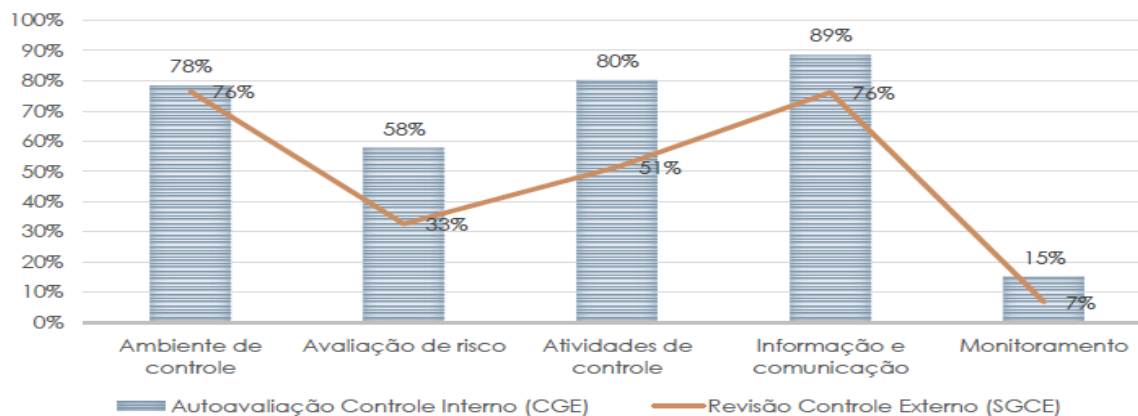


Gráfico – Avaliação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado
Fonte: Questionário de avaliação de controles internos nível de entidade (QACT)

Conforme observa-se no gráfico 37, verifica-se que o Governo do Estado não preencheu os requisitos para um sistema de controle interno eficaz. Existem deficiências de controle interno que comprometem a eficácia do sistema de controle interno pois os cinco componentes de controle interno não estão presentes e funcionando.

Com base nos procedimentos efetuados, concluiu-se que o Governo do Estado não manteve, em todos os aspectos relevantes, controles internos eficazes para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas em 31 de dezembro de 2017, de acordo com os critérios definidos no *Internal Controls Integrated Framework* (2013), emitido pelo *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (COSO), já que foram identificadas deficiências de controle que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presente nem funcionando.

Do que se vê, o corpo técnico, ao avaliar o sistema de controle interno do Poder Executivo, conclui pela existência de imperfeições que ensejam a adoção de medidas corretivas e pugna por determinações a serem expedidas ao Chefe do Poder Executivo para que esse aperfeiçoamento alcance o mundo dos fatos, os quais são, nessa assentada, integralmente corroboradas pelo *Parquet*.

Insta consignar que nos autos da auditoria realizada para subsidiar a análise das contas do exercício de 2016, Processo n. 3694/17-TCRO



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

(Avaliação do Sistema de Controle Interno), foi detectada falha e prolatada Acórdão 0272/18 determinando ao chefe do executivo e ao Controlador Geral do Estado, que apresentem a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta (180) dias, plano de ação com vistas ao saneamento das deficiências de controle identificadas contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, os quais devem ser atendidas pela administração.

Por fim, é relevante dispor que não foram realizadas outras auditorias para subsidiar a análise das contas do exercício de 2017, tal como foram em relação as contas de 2016⁴³, de forma que o entendimento deste *Parquet* está consubstanciado nas contas prestadas, acompanhamento realizado na Gestão Fiscal e documentos apresentados pela administração e nas análises empreendidas pela equipe técnica.

VI – CONCLUSÃO

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

1. emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas prestadas pelo Senhor Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2017, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 47 do Regimento Interno dessa Corte, destacando a abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e diante das seguintes irregularidades remanescentes da análise da Execução do Orçamento:

⁴³ i. Processo n. 3732/17-TCRO (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal); ii. Processo n. 1147/18 -TCRO (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado); iii. Processo n. 03446/17-TCRO (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social); iv. Processo n. 2004/16-TCRO (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual); v. Processo n. 3694/17-TCRO (Avaliação do Sistema de Controle Interno).



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

I - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento (Lei n. 3.864/16 - LDO e Lei n. 3.970/16 – LOA) em face de Ausência na LDO de:

(a) avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal);

(b) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Art. 4º, §2º, inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal);

(c) normas relativas ao controle de custos (art. 4º, “e”, inciso I, da LRF);

(d) normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, “e”, inciso I, da LRF);

(e) norma concernente as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4, inciso I, alínea “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal);

II - Infringência ao art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece que o projeto de lei orçamentária anual, em razão da incompatibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2017 e a Previsão Orçamentária LOA 2017, relativas à projeção atuarial;

III - Infringência ao art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 3.864, de 21 de julho de 2016), em razão do não atingimento da meta de resultado primário;

2. expedição de determinação ao atual Governador do Estado de Rondônia para que adote as medidas sugeridas pelo corpo técnico e as destacadas a seguir:



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

I - observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada, e que apresente na Prestação de Contas do exercício de 2019 as ações que impactaram na melhora dos indicadores abordados nesse capítulo, especialmente quanto à taxa de analfabetismo e à taxa de mortalidade infantil;

II - determine à Controladoria Geral do Estado para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações constantes da Decisão a ser prolatada pela Corte de Contas, manifestando-se, especialmente, quanto ao atendimento ou não das determinações e recomendações exaradas;

III - adote medidas visando ao cumprimento das metas fiscais, notadamente, o resultado primário que, como visto, não foi atingido no exercício de 2017, bem como intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, estabelecendo as medidas de contabilização e controle do saldo da dívida ativa, nos termos determinados no Proc. n. 1147/2018;

3. emissão de alerta o Poder Executivo Estadual, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000, sobre a possibilidade do Tribunal de Contas emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas em razão do descumprimento de determinações e recomendações que foram exaradas de forma a evitar a ocorrência de irregularidades, sanar distorções e impropriedades e estabelecer procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e a confiabilidade das informações contábeis do Estado;



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

Fls. n.
Proc. n. 3976/2018
.....

4. expedição de determinação ao corpo técnico para que inclua no escopo de sua avaliação em relação às contas vindouras a análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo, de modo a verificar o cumprimento das disposições do art. 167, V e VI, da Constituição Federal e arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

5. adoção de providências, pela Corte de Contas, visando o acompanhamento da situação atuarial do regime próprio de previdência, concitando os responsáveis a dar publicidade ampla ao cenário, de modo a garantir que o controle social seja exercido em seu maior potencial.

É o Parecer.

Porto Velho, 29 de novembro de 2019.

Yvonete Fontinelle de Melo

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

S-8

Em 29 de Novembro de 2019



YVONETE FONTINELLE DE MELO
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS