



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

PARECER N. : 0060/2022-GPGMPC

PROCESSO N.: 1749/2019

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE RONDÔNIA - EXERCÍCIO DE 2018

RESPONSÁVEL: CONFÚCIO AIRES MOURA - GOVERNADOR DO ESTADO (NO PERÍODO DE 01.01 A 05.04.2018)

DANIEL PEREIRA - GOVERNADOR DO ESTADO (NO PERÍODO DE 06.04 A 31.12.2018)

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS - GOVERNADOR (A PARTIR DE 01.01.2019)

RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, Governador do Estado no período de 01.01 a 05.04.2018; do Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado no período de 06.04 a 31.12.2018; e do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado a partir de 01.01.2019, este último responsável pelos aspectos formais das contas, por ter sido o organizador e apresentador da prestação de contas em foco.



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

O Ministério Público de Contas já se manifestou nestes autos, mediante os Pareceres n. 292/2020-GPGMPC (ID 978171), em que opinou pelo aperfeiçoamento da instrução quanto à responsabilização dos gestores (ID 978171), e n. 0226/2021-GPGMPC (ID 1123057), em que opinou pela audiência dos responsáveis de acordo com a individualização de condutas proposta no relatório técnico de instrução complementar ID 1114175.

Após a manifestação deste Órgão Ministerial, o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, considerando que as irregularidades apontadas pelo corpo técnico da Corte de Contas poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, determinou a audiência dos responsáveis, nos termos da Decisão Monocrática n. 00213/21-GCWCS- Decisão em Definição de Responsabilidade (ID 1125870), *litteris*:

III - DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação aquilatada, DETERMINO ao Departamento do Pleno deste Tribunal de Contas, que:

I - EXPEÇA-SE MANDADO DE AUDIÊNCIA, com fundamento no art. 12, III, da LC n. 154, de 1996, c/c o art. 19, III, do RITCE-RO, aos Senhores CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF n. 037.338.311-87, DANIEL PEREIRA, CPF n. 204.093.112-00, e MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, CPF n. 001.231.857-42, na qualidade de Governadores do Estado de Rondônia, para que, querendo, exerçam o direito de defesa, por todos os meios não defesos em Direito, para sanar as impropriedades a si imputadas, na medida de suas condutas, nos termos da legislação processual regente, sendo:

II - DE RESPONSABILIDADE DOS SENHORES CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF N. 037.338.311-87 E DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EXGOVERNADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA, E MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, CPF N. 001.231.857-42, ATUAL GOVERNADOR, EM RAZÃO DOS SEGUINTE ACHADOS DE AUDITORIA VERIFICADOS NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITENS 2.1 E 2.3, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):

1) A1 - INCONSISTÊNCIA NA BASE DE DADOS DA DÍVIDA ATIVA

Não foi possível obter evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar opinião sobre a titularidade do direito, sua exatidão, valorização e alocação do saldo das contas Créditos a Curto e Longo Prazo evidenciadas no valor total de R\$4,6 bilhões, no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Balanço Patrimonial do exercício encerrado em 31.12.2018, em função das deficiências identificadas na documentação de suporte dos créditos, que, segundo a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, afronta aos arts. 39, 85, 87 e 89, da Lei n. 4.320, de 1964, a LC Estadual n. 620, de 2011, ao art. 139 e seguintes, do Código Tributário Nacional (CTN, Lei n. 5.172, de 1966), ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 7ª edição), e à NBC TSP Estrutura Conceitual.

2) A3 - SUBAVALIAÇÃO DA CONTA PROVISÕES A LONGO PRAZO EM, PELO MENOS, R\$18,5 BILHÕES

A conta Provisões a Longo Prazo apresentada no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2018, encontra-se subavaliada, em pelo menos, R\$ 18,5 bilhões, em razão da: (i) utilização da data base de cálculo atuarial ser significativamente divergente da data do Balanço Geral do Estado-BGE; (ii) da utilização da contabilização da “cobertura de insuficiência financeira” como redutora do passivo (ativo do RPPS), sem qualquer “contrapartida” do saldo dessa obrigação; (iii) da não utilização no cálculo atuarial de taxa que represente o valor do dinheiro no tempo; e, (iv) da ausência de divulgação de informações relevantes sobre os planos de benefícios constituídos pelo Estado de Rondônia, contrariando, consoante indica a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, as disposições da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, NBC TSP 15, itens 59, 60, 85 a 88 e art. 38, da Portaria MF n. 464, de 2018, bem como mostra-se em descompasso com o art. 50 da LC n. 101, de 2000, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 7ª edição), e com a NBC TSP 15-Benefícios a Empregados.

I.II - DE RESPONSABILIDADE DOS SENHORES CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF N. 037.338.311-87, E DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EXGOVERNADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.5, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):

1) A5 - INCONFORMIDADE DE INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Constatou-se que inconformidades identificadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, Lei Estadual n. 4.112, de 2017), prejudicaram o planejamento e a execução orçamentária, que, de acordo com o que apurou a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, afronta o art. 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988, e o art. 4º, I, “e”, da LC n. 101, de 2000.

I.III - DE RESPONSABILIDADE DOS SENHORES DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EX-GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, E MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, CPF N. 001.231.857-42, ATUAL GOVERNADOR, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.2, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):

1) A2 - SUBAVALIAÇÃO DA CONTA FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO EM, PELO MENOS, R\$ 45,1 MILHÕES

O saldo da conta “Fornecedores e Contas a Pagar a curto prazo” apresentadas no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2018, no valor de R\$92,5 milhões, encontra-se subavaliado em, pelo menos, R\$45,1 milhões, em razão do cancelamento de empenhos e realização de despesas sem prévio empenho, cujos fatos geradores da obrigação foram realizados no exercício de 2018; verificou-se, ainda, distorções entre a posição contábil e respostas de circularização dos fornecedores. Esse contexto denota, conforme revelado pela Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, que houve descumprimento das regras vistas nos arts. 35, 60, 85, 87 e 89, da Lei n. 4.320, de 1964, no art. 1º, § 1º, da LC n. 101, de 2000, no art. 139 e seguintes, do Código Tributário Nacional (CTN, Lei n. 5.172, de 1966), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 7ª edição), e na NBC TSP Estrutura Conceitual.

LIV - DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF N. 037.338.311-87, EX-GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.4, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):

1) A4 - FINANCIAMENTO IRREGULAR DE GASTO PÚBLICO POR MEIO DE INADIMPLENTO DE OBRIGAÇÕES COM FORNECEDORES NA CAERD, SESAU E SEJUS

O Estado de Rondônia financiou parte dos seus gastos em 2018 através do inadimplemento de obrigações, constituindo equiparação a operações de créditos nos termos da LRF (pedalada fiscal), consubstanciado na seguinte situação:

a) II. Financiamento Irregular por meio de inadimplemento de obrigações na CAERD (Prejuízo Líquido em 2018) no valor de R\$48.244.792,00 (quarenta e oito milhões, duzentos e quarenta e quatro mil, setecentos e noventa e dois reais).

Essa situação, consoante anotou a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, mostra desacerto com o art. 167, II, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 37, II, da LC n. 101, de 2000.

LIV - DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EX-GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.4, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1) A4 - FINANCIAMENTO IRREGULAR DE GASTO PÚBLICO POR MEIO DE INADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES COM FORNECEDORES NA CAERD, SESAU E SEJUS O Estado de Rondônia financiou parte dos seus gastos em 2018 através do inadimplemento de obrigações, constituindo equiparação a operações de créditos nos termos da LRF (pedalada fiscal), consubstanciado na seguinte situação:

a) I. Financiamento irregular de gastos públicos em razão de cancelamento de empenho e execução de despesa sem prévio empenho no valor de R\$52.196.562,30 (cinquenta e dois milhões, cento e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta e dois reais e trinta centavos);

Essa situação, consoante anotou a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, mostra desacerto com o art. 167, II, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 37, II, da LC n. 101, de 2000.

II - DETERMINAR à CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA, na pessoa de seu Controlador-Geral, o Senhor FRANCISCO LOPES FERNANDES NETTO, CPF n. 808.791.792-87, para que, no prazo de até 30 (trinta) dias, manifeste-se acerca do cumprimento ou não, pela Administração Estadual, de todas as determinações exaradas por este Tribunal de Contas nas decisões referentes às contas do Governo do Estado de Rondônia dos exercícios de 2010 (Processo n. 1.984/2011/TCE-RO, Decisão n. 196/2013-PLENO), 2011 (Processo n. 1.731/2012/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00302/17), 2012 (Processo n. 1.826/2013/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00314/17) e 2013 (Processo n. 1.380/2014/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00215/18), que seguem anexas a este decisum;

III - OFEREÇAM os Agentes Públicos listados no item I e seus subitens deste Dispositivo, manifestações de justificativas, por escrito, no prazo de até 30 (trinta) dias, consoante § 1º, II, do art. 41, do RITCE-RO, contados na forma do disposto no art. 97, do RITCE-RO, em face das imputações formuladas no item 2-Dos Achados de Auditoria, do Relatório Técnico, reproduzidas no item I e seus subitens, deste Dispositivo, cuja defesa poderá ser instruída com documentos, bem como poderão alegar o que entenderem de direito, nos termos da legislação processual, podendo aquiescer ou impugnar os apontamentos que constam dos Relatórios Técnicos (ID's ns. 969067 e 1114175) e dos Pareceres Ministeriais (ID's ns. 978171 e 1123057), que seguem anexos aos Mandados; (Destacou-se)

Devidamente instados, os gestores que atuaram no Governo do Estado de Rondônia no exercício de 2018, Senhores Confúcio Aires Moura e Daniel Pereira, bem como o gestor sucessor, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado no exercício de 2019, apresentaram razões de justificativas, tempestivamente, conforme atesta a Certidão Técnica ID 1150680.



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

Após o exame das justificativas e documentos trazidos aos autos, o corpo técnico emitiu relatório de instrução complementar, em que opinou pela manutenção de todos os Achados de Auditoria inicialmente apontados (ID 1180979).

No mencionado relatório, a unidade técnica especializada opinou no sentido de que a Corte de Contas emita parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2018, propondo o seguinte encaminhamento (ID 1180979):

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. Pelo exposto, submetem-se os autos ao excelentíssimo senhor conselheiro relator Edilson de Sousa Silva, propondo:

6.1. Emitir parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do excelentíssimo senhor Confúcio Aires Moura, CPF n. 037.338.311-87, Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, excelentíssimo senhor Daniel Pereira, CPF n. 204.093.112-00, Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018; e excelentíssimo senhor Marcos José Rocha dos Santos, CPF n. 001.231.857-42, Governador do Estado de Rondônia, a partir de 01.01.2019, com fundamento no parágrafo único do artigo 10 e artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, artigo 35 da Lei Complementar 154/1996, e o artigo 38 do Regimento Interno do TCE-RO.

6.2. Alertar ao Chefe Poder Executivo acerca do financiamento irregular da despesa pública por fornecedores relativo a recorrente irregularidade de realização de despesa sem prévio empenho no âmbito das unidades do Estado, situação que defronta com a lei orçamentária e possui risco de configurar crime de responsabilidade do governador, o que demonstra fragilidade no sistema de controle interno da execução orçamentária estadual, devendo, portanto, avaliar a necessidade de gerir esse risco, por meio da resposta adequada para tratá-lo;

6.3. Dar conhecimento à Administração do Estado, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que o Relatório Técnico, o Parecer Ministerial, o Voto, o Parecer Prévio e o Acórdão estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;



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

6.4. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que, após o trânsito em julgado, encaminhe os autos ao Assembleia Legislativa para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo arquivados. (Destacou-se)

Assim instruídos, vieram os autos para manifestação ministerial, consoante determinado pelo Conselheiro Relator no Despacho ID 1182749.

É o relatório.

Tratam os autos da análise das contas de governo do Poder Executivo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, Governador do Estado no período de 01.01 a 05.04.2018; do Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado no período de 06.04 a 31.12.2018; e do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado a partir de 01.01.2019, no que se refere tão somente aos aspectos formais, por ter sido ele o organizador e apresentador da prestação de contas em foco.

Acerca das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, incumbe ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia emitir Parecer Prévio, na forma do artigo 71, I, c/c o artigo 75 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 49, I, da Constituição Estadual, com o desiderato de subsidiar o julgamento a ser efetivado pelo Poder Legislativo Estadual.

As presentes contas de governo são compostas pelo Balanço Geral do Estado – BGE e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos, de que trata o artigo 134 da Constituição Estadual.¹

¹ E o artigo 38, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – RITCERO, consoante *in verbis*: Art. 38. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento. Parágrafo Único. As contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.



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

A unidade de controle externo especializada, após o regular trâmite processual, com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, emitiu opinião conclusiva acerca do Balanço Geral do Estado e da Execução dos Orçamentos, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, na forma prevista no artigo 47, §1º, I e II, do Regimento Interno da Corte de Contas.

Quanto ao **Balanço Geral do Estado**, o corpo técnico da Corte de Contas, detectou inconsistências contábeis relevantes, destacando-se: A1 - Inconsistência na base de dados da Dívida Ativa; A2 - Subavaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo, em pelo menos R\$ 45,1 milhões; " A3 - Subavaliação da conta Provisões a Longo Prazo em, pelo menos R\$ 18,5 bilhões (ID 1114175).

Diante das distorções apontadas, a unidade técnica emitiu **opinião adversa quanto ao BGE**, consoante se depreende do relatório ID 969067, *in verbis*:

4.8 Proposta de Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

[...]

Desta forma, com base nos exames das demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia – Balanço Geral do Estado, referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2018, conforme manifestação técnica acostado aos autos do processo 01288/19, devido à relevância dos reflexos das distorções contábeis consignadas na seção 4.7 deste relatório, principais assuntos da asseguaração limitada, propõe-se ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

4.8.1 Expressar opinião adversa sobre o Balanço Geral do Estado do exercício de 2018, no âmbito do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado, tendo em vista que as demonstrações contábeis que compõe o Balanço Geral do Estado não apresentam uma visão verdadeira e justa do patrimônio do Estado, em todos os aspectos relevantes, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público. (Destacou-se)

Quanto à **execução dos orçamentos**, por considerar que os Achados de Auditoria identificados na análise denotam a inobservância dos princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

constitucionais e das normas legais que regem a administração pública, o corpo técnico **emitiu opinião adversa**, nos seguintes termos (ID 969067):

3.2 Proposta de Opinião sobre a conformidade da execução financeira e orçamentária

[...]

Em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 3º c/c o art. 13 da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, após avaliação das evidências obtidas e das conclusões das fiscalizações realizadas, foram constados os seguintes indícios de irregularidades:

a) Inobservância do art. 4º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos;

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

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

d) Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), do pressuposto da transparência na gestão fiscal responsável (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 50, II, da Lei Complementar 101/2000, em face da omissão de obrigações financeiras com fornecedores no passivo circulante;

e) Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, II, da Lei Complementar 101/2000, em face da realização de despesas sem prévio empenho, que resultou na execução de despesas sem suficiente dotação orçamentária e consequente extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento do Estado para a fonte de financiamento 0110 – Recursos para Apoio das Ações e Serviços de Saúde, pelas Secretarias de Estado da Saúde (SESAU/Fundo Estadual da Saúde), Segurança Pública (SESDEC) e Justiça (SEJUS);

f) Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e legitimidade (art. 70, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, IV, da Lei Complementar 101/2000, em face do financiamento irregular de gastos públicos por meio de inadimplemento de obrigações com fornecedores na CAERD, SESAU, SEJUS, que equiparam-se a operações de crédito.

Tendo em vista que estes indícios representam inobservância de princípios constitucionais e normas legais que regem a administração pública, propõe-se, com fundamento no art. 13, §2º, inciso I, da Resolução n. 278/2019/TCE-RO, emissão de opinião adversa sobre a execução dos orçamentos do Estado, referente ao exercício financeiro de 2018.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permitiria assegurar o cumprimento do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

g) Ausência de rotinas formais visando assegurar o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

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

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

Após assentar as opiniões adversas acerca do BGE e da Execução Orçamentária, ponderando sobre os elementos necessários à responsabilização dos gestores do exercício de 2018, o corpo técnico opinou pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas do chefe do Executivo Estadual de Rondônia**, de acordo com os fundamentos alinhavados no relatório técnico ID 1180979 a seguir destacados:

4. FUNDAMENTOS PARA PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO

124. **O trabalho demonstra claramente que o Balanço Geral do Estado não representa a situação patrimonial, financeira e orçamentário do exercício encerrado, e a Administração não cumpriu com conformidade da gestão orçamentária e fiscal, sendo que as irregularidades que foram base para opinião adversa sobre o BGE e sobre a execução orçamentário têm o condão de comprometer os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental,** conforme inteligência do inciso I do artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE.

125. **No entanto, parágrafo único do artigo 10 inciso I do artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, não temos evidências do exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, haja vista que não foi possível verificar, de forma inequívoca, os elementos que comprovassem ação ou omissão dos responsáveis chefes do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções do Balanço Geral do Estado e na não conformidade da execução orçamentária, uma vez que não foi possível avaliar as circunstâncias que indicassem que os resultados podiam ser**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

evitados e eram de conhecimento do gestor, considerando ainda a descontinuidade dos lapsos temporal que cada um exerceu suas funções.

126. Assim, o artigo 14 da Resolução n. 278/2019/TCERO prevê que, para a emissão de Parecer desfavorável à aprovação das contas, faz-se necessária a cumulação dos incisos I e II, ou seja, deverá ser considerado não só as distorções ou irregularidades em si (inciso I), mas, também, se houve o exercício negligente ou abusivo do gestor (inciso II). Sobre a aplicação da referida resolução, destacamos que esta foi aprovada em maio de 2019, após encerramento do exercício em exame, sendo que esta possui objetivo de estabelecer parâmetros relativos ao processo de apreciação das contas, de forma que, em nossa avaliação, sua aplicação não traz qualquer prejuízo ao jurisdicionado, de forma que não fere o princípio da irretroatividade da lei.

127. Dessa forma, propomos a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2018, com fundamento no artigo 35, da LC 154/1996, c/c o artigo 38, do RITCE-RO.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. Pelo exposto, submetem-se os autos ao excelentíssimo senhor conselheiro relator Edilson de Sousa Silva, propondo:

6.1. Emitir parecer prévio pela aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual de Rondônia, atinentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do excelentíssimo senhor Confúcio Aires Moura, CPF n. 037.338.311-87, Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01 a 05.04.2018, excelentíssimo senhor Daniel Pereira, CPF n. 204.093.112-00, Governador do Estado de Rondônia no período de 06.04 a 31.12.2018; e excelentíssimo senhor Marcos José Rocha dos Santos, CPF n. 001.231.857-42, Governador do Estado de Rondônia, a partir de 01.01.2019, com fundamento no parágrafo único do artigo 10 e artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE, artigo 35 da Lei Complementar 154/1996, e o artigo 38 do Regimento Interno do TCE-RO. (Destacou-se)

Além das análises do BGE e da Execução do Orçamento, o relatório técnico ID 969067 apresenta 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”.

Alguns desses indicadores serão a seguir destacados, sem a pretensão de repisá-los além do que necessário para motivação da manifestação



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

desta Procuradoria-Geral de Contas quanto ao mérito das contas de governo em epígrafe.

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

1 - DOS INDICADORES DA CONJUNTURA ECONÔMICA E SOCIAL

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 – PIB de Rondônia,² que no exercício de 2018 alcançou R\$ 45.062,³ enquanto o PIB brasileiro, no mesmo período, atingiu a cifra de R\$ 6.827.586.⁴

O PIB per capita do Estado de Rondônia, em 2018,⁵ foi de R\$ 24.472,73, o que representa 74% do PIB per capita nacional (R\$ 32.7471).

1.2 - Das Exportações

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

Extrai-se da manifestação técnica que entre os anos de 2015 e 2016 houve queda das exportações de Rondônia, as quais voltaram a crescer nos anos de 2017 e 2018, “chegando a crescer 15,3% em 2018, quando comparado a 2017.

² Representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (IBGE).

³ Em milhões de R\$.

⁴ Em milhões de R\$.

⁵ Em valores correntes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado de Rondônia, no ano de 2018, destacam-se (ID 969067):

Em 2018, os quinze produtos mais exportados, por ordem de participação na exportação total do Estado de Rondônia foram: 1º carne bovina desossada congelada, fresca ou refrigerada (44%), 2º soja (33%), 3º estanho na forma bruta (3,6%), 4º miudezas de animais, comestíveis (3,2%), 5º ouro semimanufaturado, para uso não monetário (2,9%), 6º milho em grão (2,9%), 7º madeira serrada ou fundida com 6 mm de espessura (2,3%), 8º tripas e buchos de animais frescos, salgados ou secos (2,1%), 9º demais produtos básicos (1,7%), 10º madeira perfilada (1,6%), 11º madeira compensada ou contraplacada (0,47%), 12º madeira laminada (0,32%), 13º armações e cabos de ferramenta ou vassoura, em madeira (0,26%), 14º cimentos hidráulicos (0,12%), 15º demais produtos manufaturados (0,11%).

1.3 - Da Taxa de Analfabetismo e do IDEB

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

Consoante destacado pela unidade técnica, em 2018 a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais em Rondônia era 6,5%, resultado mais favorável que a taxa média de analfabetismo da Região Norte para o mesmo período, que ficava em 8%.

A taxa de analfabetismo verificada no Estado de Rondônia está numa posição muito próxima da média brasileira (6,8%) e teve uma redução em relação a 2017, quando sua taxa de analfabetismo era de 7,2%.

No que diz respeito ao número médio de anos de estudo das pessoas com idade de 25 anos ou mais, em 2018 o Estado de Rondônia apresentava uma média de 8,4 anos de estudo, abaixo da média brasileira (9,3 anos) e da média da própria Região Norte (8,7 anos), sem embargo de a escolaridade média do Estado de



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

Rondônia haver aumentado em relação a 2017, quando era de 8,2 anos de estudo, conforme anotou a unidade técnica.

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

Assim, se considerada apenas a **rede estadual de ensino para as séries iniciais do ensino fundamental**, o IDEB do Estado de Rondônia (5,7) superou a meta fixada para 2019 (5,5), porém, ficou abaixo da média brasileira das redes estaduais (6,1).

Tais informações podem ser melhor visualizadas na tabela abaixo:

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

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

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB séries iniciais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual)**, verifica-se que o Estado de Rondônia regrediu de 2017 (5,8) para 2019 (5,6).

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

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



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

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

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

Fonte: MEC/INEP

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

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

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

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

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB séries finais do ensino fundamental de todas as redes de ensino por Unidade da Federação (privada/municipal/estadual)**, verifica-se que o Estado de Rondônia, muito embora tenha igualado a média nacional, não conseguiu atingir a meta estabelecida para o ano de 2019, como pode ser visto no gráfico abaixo:

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

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

Fonte: MEC/INEP

No ranking do **IDEB ensino médio de todas as redes de ensino por Unidade da Federação**, em 2019 (4,3) houve uma evolução do índice em



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

Rondônia, comparativamente ao ano de 2017 (4,0), nada obstante tenha ficado ainda abaixo da meta (4,8):

Tabela 13 - Resultado Ideb Ensino Médio – Toda Rede

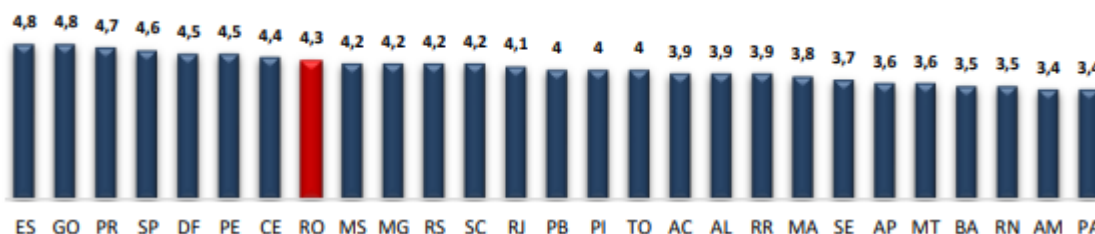
UF	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
RO	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6	3,6	4,0	4,3	4,8
BR	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	4,2	5,0

Fonte: MEC/INEP

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

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

Gráfico – Ranking Ideb 2019 por UF – Ensino Médio



1.4 – Da saúde

Os indicadores relativos à saúde, destacados no relatório técnico conclusivo, demonstram uma **taxa de mortalidade infantil** de Rondônia em 2018 em que, em média, **19,2 crianças em cada grupo de mil nascidas vivas morrem no primeiro ano de vida**. Referida taxa é a terceira maior quando comparada com as demais unidades da federação, sendo que somente os Estados do Amapá e do Maranhão obtiveram taxas mais elevadas em 2018.

Destaca-se que a taxa média de **mortalidade infantil no Brasil**, no mesmo período, era de **12,4 crianças**, destacando-se que esse indicador,



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

como consignado pela unidade técnica, reflete em muito as condições de nutrição, saúde e habitação das crianças que aqui vivem, estando “muito relacionado, por exemplo, à falta de assistência e orientação às grávidas, à deficiência na assistência hospitalar aos recém-nascidos, à ausência de saneamento básico, à ineficiência das campanhas de vacinação dentre outros fatores”.

No que diz respeito ao **número de leitos hospitalares** por grupo de mil habitantes, em 2018, Rondônia apresentou 2,47 leitos por mil habitantes, enquanto a média nacional era de 2,1 leitos por mil habitantes. O resultado apresentado pelo Estado de Rondônia em 2018 (2,47 leitos por mil habitantes) é o melhor entre todos os Estados da Região Norte.

Já a expectativa de vida em Rondônia era de 71,72 anos de idade (68,63 anos só para homens e 75,32 anos só para mulheres), enquanto no Brasil era de 76,25.

Para além dos dados acima destacados, os documentos que compõem a prestação de contas de governo do exercício de 2018, bem como o relatório da unidade técnica da Corte, apresentam outros relevantes indicadores econômicos e sociais.

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

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



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

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

2.1 - Dos Instrumentos de Planejamento

Como cediço, o modelo orçamentário brasileiro, fundamentado na Constituição da República de 1988, compõe-se de três instrumentos essenciais e integrados de planejamento, em consonância com o artigo 165 da Carta Magna, a saber, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA afeto às contas em exame, aprovado pela Lei Estadual n. 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 correspondente LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 4.151/2017, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2018, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

Já a LOA, consubstanciada na Lei Estadual n. 4.231/2017, estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2018, na ordem de **R\$ 7.852.271.289,00**, consoante artigo 4º da referida peça orçamentária, *litteris*:

Art. 4º. A despesa total, no mesmo valor da receita total, é fixada em **R\$ 7.852.271.289,00** (sete bilhões, oitocentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e setenta e um mil, duzentos e oitenta e nove reais), sendo:

I - **No Orçamento Fiscal RS 5.985.488.804,38** (cinco bilhões, novecentos e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, oitocentos e quatro reais e trinta e oito centavos); e

II - **No Orçamento da Seguridade Social RS 1.866.782.484,62** (um bilhão oitocentos e sessenta e seis milhões, setecentos e oitenta e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

dois mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e dois centavos).⁶ (Destacou-se)

Quanto a esses instrumentos de planejamento, o corpo técnico fez constar no relatório preliminar as seguintes desconformidades (ID 969067), consubstanciadas no Achado A5, atribuídas aos gestores Confúcio Aires Moura e Daniel Pereira:⁷

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

- a) Inobservância do art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos;
- b) Inobservância do art. 4º, “e”, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e
- c) Inobservância do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, bem como do art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

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

- a) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita. Esse processo teria como objetivo garantir que a previsão da receita orçamentária cumpra o estabelecido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

⁶ Não há previsão de recursos para o orçamento de investimento.

⁷ Item I.II da Decisão Monocrática n. 00213/21-GCWCS: (A5) Inconformidade dos instrumentos de planejamento em razão de ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e a ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (ID 1125870).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde. Esse processo de revisão permitiria assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 12% em ações e serviços públicos de saúde;

c) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB. Esse processo de revisão permitiria assegurar o cumprimento da aplicação mínima de 60% com remuneração dos profissionais da educação básica, conforme artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/2007;

d) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE. Esse processo de revisão permite assegurar o cumprimento de aplicação mínima de 25% em MDE, conforme o disposto no artigo 212 da Constituição Federal;

e) Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo ao Poder Judiciário, para garantir o pagamento referente aos precatórios. Esse processo de revisão teria como objetivo assegurar o cumprimento da Emenda Constitucional n. 62/2009;

f) Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação. A implementação dessa metodologia permitiria assegurar o cumprimento do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

g) Ausência de rotinas formais visando assegurar o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

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

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

Conforme consta do relatório de análise de justificativas, o corpo técnico concluiu que permanecem todos os apontamentos pertinentes às



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

deficiências dos instrumentos de planejamento, opinando, no entanto, pela exclusão da responsabilidade do Senhor Daniel Pereira em face do Achado A5 (ID 1180979).

Depreende-se dos autos que as justificativas apresentadas pelo Senhor Confúcio Aires Moura, por meio de seus advogados,⁸ quanto ao apontamento em foco, refere tão somente que essas distorções não seriam capazes de macular o equilíbrio da gestão dos recursos (ID 1150572).

Por sua vez, o Senhor Daniel Pereira, também por intermédio de seus advogados,⁹ afirmou que o Poder Executivo do Estado de Rondônia desenvolve, desde o ano de 2007, o sistema SIPLAG, “com o propósito de ser uma ferramenta de captação de dados para elaboração do planejamento e orçamento governamental, além de monitorar e avaliar o planejamento” (ID 1150535).

Sustentou, ainda, que as ações prioritárias são estabelecidas na LDO e no PPA, instrumentos efetivamente elaborados antes do início do seu mandato, razão pela qual não seria devida a sua responsabilização pelas alegadas falhas de planejamento, haja vista não ter sido o responsável pelas normas orçamentárias vigentes no exercício de 2018.

Como se vê, os gestores não apresentaram enfrentamentos pontuais quanto aos itens que compõem o referido Achado de Auditoria, de modo que, tal qual o corpo técnico, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que a irregularidade em foco deve permanecer, por restar incontroverso que não foram observados os requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento.

Nada obstante, não cabe responsabilização do Senhor Daniel Pereira pelo Achado A5, por se referir o apontamento a falhas na elaboração das normas orçamentárias vigentes em 2018, fato que ocorreu anteriormente à gestão do referido agente, iniciada em 06.04.2018, quando as referidas normas, elaboradas no

⁸ Procuração juntada aos autos, sob ID 1150567.

⁹ Procuração juntada aos autos, às fls. 243 do Documento ID 1150543.



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

ano anterior, sob responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, já se encontravam em plena execução.

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

Nesse sentido, diante da falha apontada no Achado de Auditoria A5, a qual prejudica o alcance dos objetos dos instrumentos de planejamento, opina-se que a Corte de Contas determine ao atual Governador do Estado de Rondônia, o Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que adote medidas para garantir maior rigidez no controle e na técnica de elaboração das peças orçamentárias.

2.2 – Das alterações orçamentárias

Como visto, a Lei Estadual n. 4.231/2017 estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Rondônia no patamar de R\$ 7.852.271.289,00.

Todavia, o orçamento inicial foi alterado no decorrer do exercício, mediante a abertura de créditos adicionais, com fundamento na autorização contida no artigo 42 da LDO¹⁰ e no artigo 8º da LOA (20% do orçamento inicial),¹¹ bem como nas leis autorizativas específicas.

Nesse sentido, durante a execução do orçamento do exercício de 2018, foram abertos créditos suplementares para fazer face a despesas

¹⁰ *Verbis*: Art. 42. O Projeto da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2018 poderá conter dispositivos autorizando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública do Estado a abrir crédito orçamentário até o limite de 20% (vinte por cento) da Dotação Orçamentária do Órgão, na forma do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, preservadas as dotações para execução das despesas decorrentes de Emendas Parlamentares.

¹¹ *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 da mesma unidade orçamentária, até o limite de 20% (vinte por cento) da dotação da Unidade Orçamentária, devendo ser preservada as dotações para execução das despesas decorrentes de Emendas Parlamentares”.



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

insuficientemente dotadas e créditos especiais para realização de despesas não previstas inicialmente.

O corpo técnico apresentou em seu relatório conclusivo o demonstrativo das alterações orçamentárias, consoante sintetizado no seguinte quadro (ID 969067):

Tabela 31 - Alterações no Orçamento Geral do Estado 2018

Alteração do Orçamento	Valor	%
Dotação Inicial	7.852.271.289,00	100,00%
(+) Créditos Suplementares	1.350.892.387,24	17,20%
(-) Anulações de Créditos	-489.203.401,69	-6,23%
(=) Dotação Atualizada (Autorização Final)	8.713.960.274,55	110,97%
(-) Despesa Empenhada	-7.526.529.882,12	-95,85%
= Recursos não utilizados	1.187.430.392,43	15,12%

Fonte: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias - Portal Diver (<http://servicos.contabilidade.ro.gov.br:8080/portal#>)

Como se observa, as alterações orçamentárias elevaram o orçamento do Estado de Rondônia à cifra de **R\$ 8.713.960.274,55** ao final do exercício, ou seja, 10,97% maior que a previsão inicial (**R\$ 7.852.271.289,00**).

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

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



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

Nesse cenário, sugere-se 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 artigo 167, V e VI, da Constituição Federal e artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.

2.3 – Da Receita Orçamentária e da Receita Corrente Líquida - RCL

A **Receita Orçamentária arrecadada** no exercício de 2018 atingiu o montante de R\$ 7.745.399.904,16,¹² o equivalente a 92,72% da receita prevista atualizada (R\$ 8.353.660.095,49), evidenciando um déficit de arrecadação de R\$ 608.260.191,33 (ID 969067).

No que concerne à **Receita Corrente Líquida - RCL**, nas duas formas de apuração destacadas pelo corpo instrutivo, quais sejam, a RCL contábil¹³ e a RCL calculada conforme o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002,¹⁴ evidencia-se o seu crescimento no 3º quadrimestre de 2018, em comparação com o mesmo período do ano anterior (2017).

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

¹² Esse montante se refere à Receita Líquida, ou seja, após as necessárias deduções dos valores arrecadados pelo Estado, mas que efetivamente não ficam em seus cofres, tais como: 1. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente (transferências constitucionais ou legais); 2. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente; e, 3. Renúncia de receita orçamentária (fls. 46 do relatório ID 969067).

¹³ Apurada conforme estabelece a LRF, em seu artigo 2º, inc. IV, alínea “b”, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções. Essa apuração segue as orientações do Manual de Contabilidade editado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN.

¹⁴ 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

O quadro a seguir demonstra a composição da RCL do exercício de 2018, sob os dois aspectos analisados:¹⁵

Tabela 35 - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (R\$1,00)

Especificação	3º Quad. 2017	1º Quad. 2018	2º Quad. 2018	3º Quad. 2018	Δ 2018/2017
Receitas Correntes	8.772.632.256,67	8.980.966.812,57	9.102.123.334,58	9.434.649.064,48	7,55%
Receita Tributária	4.002.688.477,68	4.195.326.808,86	4.266.500.874,51	4.526.089.218,57	13,09%
Receitas de Contribuições	291.209.427,84	306.864.743,33	319.187.099,35	328.506.248,30	12,81%
Receita Patrimonial	336.822.282,22	305.469.779,76	265.206.363,68	282.982.979,55	-15,98%
Receitas de Serviços	269.113.505,57	277.584.476,21	291.647.727,39	267.217.180,31	-0,70%
Transferências Correntes	3.548.506.641,80	3.628.898.801,92	3.700.702.448,21	3.775.047.338,94	6,38%
Outras Receitas Correntes	324.291.921,56	266.822.202,49	258.828.821,44	254.206.100,81	-21,61%
Deduções da Receita	-2.272.198.803,65	-2.348.783.890,03	-	-2.491.109.275,48	9,63%
Transferências Constitucionais e Legais	975.336.415,08	1.007.742.857,34	1.015.176.560,27	1.063.925.419,30	9,08%
Transferências para a formação do FUNDEB	1.005.870.855,93	1.034.040.551,79	1.050.825.270,98	1.097.447.725,62	9,10%
Contribuição para a Previdência	289.801.524,90	204.165.072,53	271.694.929,39	281.447.158,17	-2,88%
Compensação Financeira entre Reg. De Previdência	1.145.533,16	1.020.073,68	696.903,49	1.235.895,79	7,89%
Contribuição para custeio das Pensões Militares	44.974,58	41.815.334,70	46.795.266,47	47.053.076,60	104521,49%
RCL - Receita Corrente Líquida	6.500.433.453,02	6.632.182.922,54	6.716.934.403,98	6.943.539.791,00	6,82%
IRRF	-347.659.315,67	-358.826.527,01	-379.574.123,56	-395.666.679,05	13,81%
RCL - Conforme Parecer Prévio n. 056/2002/TCER	6.152.774.137,35	6.273.356.395,53	6.337.360.280,42	6.547.873.111,95	6,42%

Fontes: Relatório Técnico de Acompanhamento da Gestão Fiscal do Governo do Estado, proc. 2423/18, pag. 203/204

Consoante se depreende da aferição técnica, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2018 apurada de acordo com as orientações do Manual de Contabilidade editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN totalizou R\$ 6.943.539.791,00. Já a RCL calculada sob critérios do Parecer Prévio n. 056/TCER/2002 totalizou R\$ 6.547.873.111,95.¹⁶

¹⁵ Importa assinalar que esse 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 continuava vigente em 2018, 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).

¹⁶ Corresponde ao valor da RCL apurada pela metodologia da STN (R\$ 6.943.539.791,00) menos o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (R\$ 395.666.679,05).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ao comparar-se a RCL (STN) do 3º quadrimestre de 2017 (R\$ 6.500.433.453,02), com a RCL (STN) do 3º quadrimestre de 2018 (R\$ 6.943.539.791,00), constata-se o acréscimo nominal de 6,82%, que se traduz em acréscimo real de 2,96% considerando a inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, acumulado em 3,75% no período (ID 969067).

2.4 – Da despesa Orçamentária

No tocante às **Despesas Orçamentárias**, extrai-se dos autos que as despesas empenhadas (R\$ 7.526.529.882,12) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (R\$ 8.545.132.838,55).

Do confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, verifica-se que estas alcançaram 88,08% daquelas, conforme detalhamento contido no quadro abaixo, que espelha o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica (ID 969067):

Tabela 23 - Comparativo da Despesa Orçamentária Fixada e a Realizada

DESCRIÇÃO	DESPESA AUTORIZADA (a)	EMPENHADA (b)	% (B/A)
DESPESAS CORRENTES	7.107.460.470,84	6.632.662.767,96	93,32
Pessoal e Encargos Sociais	4.598.758.811,53	4.440.352.094,03	96,56
Juros e Encargos de Dívida	105.713.668,49	104.592.881,61	98,94
Outras Despesas Correntes	2.402.987.990,82	2.087.717.792,32	86,88
DESPESAS DE CAPITAL	1.436.506.819,09	893.867.114,16	62,23
Investimentos	1.271.198.173,17	737.758.853,23	58,04
Inversões Financeiras	13.797.379,14	6.248.781,64	45,29
Amortização de Dívidas	151.511.266,78	149.859.479,29	98,91
Reserva de Contingência	1.165.548,62	-	-
TOTAL	8.545.132.838,55	7.526.529.882,12	88,08

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada de 2018 - Anexos 11 e 12 da Lei 4.320/64.

Os dados destacados evidenciam que no exercício de 2018 houve economia de dotação, uma vez que o montante empenhado (R\$



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

7.526.529.882,12) foi inferior ao autorizado (R\$ 8.545.132.838,55) em **R\$ 1.018.602.956,43.**

2.5 – Do Equilíbrio Orçamentário e Financeiro

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

Consoante se extrai do Balanço Orçamentário (ID 776084) e do relatório técnico (ID 969067), do confronto entre a receita arrecadada, no montante de **R\$ 7.745.399.904,16**, e a despesa empenhada, no valor de **R\$ 7.526.529.882,12**, evidencia-se o **superávit orçamentário** consolidado no total de **R\$ 218.870.022,04.**

Já o **equilíbrio financeiro das contas** é aferido mediante o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que consoante previsto no artigo 55, III, da LRF, deve contemplar: a) o montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) a inscrição em Restos a Pagar;¹⁷ e c) o cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do artigo 38, quando houver operações de crédito por antecipação de receita orçamentária.

Após a análise do referido demonstrativo, o corpo técnico concluiu pela existência de disponibilidade financeira suficiente para cumprimento das obrigações assumidas até 31.12.2018, nos termos sintetizados no quadro a seguir (ID 969067):

¹⁷ Incluindo as despesas: “1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38” (artigo 55, III, “b”, da LRF).



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

Tabela 37 - Equilíbrio Financeiro

DESCRIÇÃO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (b)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA c = a - b
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	1.045.621.390,11	96.525.437,34	949.095.952,77
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	280.853.100,12	90.586.509,69	190.266.590,43
DISPONIBILIDADE DE CAIXA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RPNP - Poder Executivo (RECURSOS VINCULADOS + NÃO VINCULADOS)	1.326.474.490,23	(187.111.947,03)	1.139.362.543,20
INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS			(295.298.367,04)
SUPERÁVIT/DÉFICIT do Exercício			844.064.176,16

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre 2018 (Doc. .

Conforme se observa da análise técnica, ao final do exercício de 2018 o Estado de Rondônia possuía **disponibilidade de caixa** no total de **R\$ 844.064.176,16**, sendo que, desse montante, **R\$ 190.266.590,43** se referiam a **recursos livres** e **R\$ 949.095.952,77** a **recursos vinculados**.

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

Além disso, a unidade técnica concluiu que houve cumprimento ao artigo 42 da LRF, considerando que a apuração da suficiência de caixa ao final do exercício de 2018 (R\$ 844.064.176,16) incluiu o montante de despesas inscritas em restos a pagar não processados (R\$ 295.298.367,04), relevando que “o titular do Poder Executivo Estadual encerrou o exercício de 2018 deixando caixa suficiente para honrar os compromissos a serem pagos no exercício seguinte”.

Diante dessa avaliação técnica pertinente ao equilíbrio orçamentário e financeiro das contas em foco, duas anotações se afiguram sobremodo relevantes.



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

A primeira delas é que a análise do equilíbrio orçamentário e financeiro foi realizada considerando os resultados consolidados, deixando de contemplar os resultados individualizados do Poder Executivo em relação aos demais Poderes e órgãos, o que é exigido no artigo 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”.

Dessa forma, sugere-se que seja endereçada diretriz ao corpo técnico da Corte de Contas para que, nas contas vindouras, apresente os resultados orçamentário e da disponibilidade de caixa de modo individualizado, evidenciando os recursos pertinentes ao Poder Executivo de modo segregado.

A segunda anotação importante cuida do **Achado de Auditoria A4**, concernente ao “**financiamento irregular de gastos públicos**”, diante de cancelamento indevido de empenhos, de despesas não empenhadas e do inadimplemento de obrigações com fornecedores no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, da Secretaria de Estado de Segurança, Defesa e Cidadania - SESDEC, da Secretaria de Estado da Justiça - SEJUS e da Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia - CAERD.

A questão merece destaque dentro da análise do equilíbrio financeiro porque o montante relativo ao **financiamento irregular de gastos públicos**, uma vez confirmado, constitui dívida não reconhecida pelo ente (passivo subavaliado) e, portanto, deve ser considerada na aferição da disponibilidade financeira apresentada pelo Governo do Estado de Rondônia no encerramento do exercício de 2018, impactando negativamente esse resultado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nessa perspectiva, constam do relatório técnico preliminar duas infringências relativas ao tema, capituladas nos seguintes termos (ID 969067):¹⁸

e) Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, II, da Lei Complementar 101/2000, **em face da realização de despesas sem prévio empenho, que resultou na execução de despesas sem suficiente dotação orçamentária e consequente extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento do Estado** para a fonte de financiamento 0110 – Recursos para Apoio das Ações e Serviços de Saúde, pelas Secretarias de Estado da Saúde (**SESAU/Fundo Estadual da Saúde**), Segurança Pública (**SESDEC**) e Justiça (**SEJUS**);

f) Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e legitimidade (art. 70, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento e da transparência da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 167, II, da Constituição Federal c/c 37, IV, da Lei Complementar 101/2000, **em face do financiamento irregular de gastos públicos por meio de inadimplemento de obrigações com fornecedores na CAERD, SESAU, SEJUS**, que equiparam-se a operações de crédito.

[...]

Tabela 46 - Financiamento Irregular de Gastos Públicos

Descrição	Valor
Fundo Estadual de Saúde (SESAU)	44.151.254,25
SESDEC	6.382.637,47
SEJUS	1.662.670,58
Total de Despesas sem Prévio Empenho e Correspondente	52.196.562,30
Crédito Orçamentário	
Financiamento Irregular por meio de inadimplemento de obrigações na CAERD (Prejuízo Líquido em 2018)	48.244.792,00
Total de Financiamento Irregular no Exercício de 2018	100.441.354,30

Fonte: Relatório Técnico do Processo 02042/19

Conforme narrado no relatório preliminar, o financiamento irregular de despesas públicas seria decorrente de: a) **cancelamentos de empenhos** e execução de **despesas sem prévio empenho**, no montante de **R\$ 52.196.562,30**,

¹⁸ Os achados foram inicialmente detectados no Processo n. 02042/19/TCE-RO, que versa acerca de Auditoria de Conformidade da Gestão Fiscal – Exercício de 2018, autuado para subsidiar a apreciação da prestação das contas do Governador do Estado referente ao exercício de 2018.



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

no âmbito da SESAU, SESDEC e SEJUS; e b) inadimplemento de obrigações com fornecedores no âmbito da CAERD, no total de R\$ 48.244.792,00.

Mediante a Decisão Monocrática n. 0213/21-GCWCS, o Relator atribuiu, em tese, para fins de contraditório e ampla defesa, a responsabilidade pelo financiamento irregular de despesas no âmbito da CAERD, no valor de R\$ 48.244.792,00, ao Senhor Confúcio Aires Moura, na qualidade de Governador do Estado no período de 01.01 a 05.04.2018 (ID 1125870).¹⁹

De outro turno, o Relator endereçou a responsabilidade pelo cancelamento de empenhos e execução de despesas sem prévio empenho no âmbito da SESAU, SESDEC e SEJUS, no montante de R\$ 52.196.562,30, ao Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado no período de 06.04 a 31.12.2018 (ID 1125870).²⁰

Assim, definidas as responsabilidades, ambos os gestores apresentaram justificativas, consoante se depreende dos documentos protocolados

¹⁹ I.IV – DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF N. 037.338.311-87, EX-GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.4, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175): 1) A4 – FINANCIAMENTO IRREGULAR DE GASTO PÚBLICO POR MEIO DE INADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES COM FORNECEDORES NA CAERD, SESAU E SEJUS O Estado de Rondônia financiou parte dos seus gastos em 2018 através do inadimplemento de obrigações, constituindo equiparação a operações de créditos nos termos da LRF (pedalada fiscal), consubstanciado na seguinte situação: a) II. Financiamento Irregular por meio de inadimplemento de obrigações na CAERD (Prejuízo Líquido em 2018) no valor de R\$48.244.792,00 (quarenta e oito milhões, duzentos e quarenta e quatro mil, setecentos e noventa e dois reais). Essa situação, consoante anotou a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, mostra desacerto com o art. 167, II, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 37, II, da LC n. 101, de 2000.

²⁰ I.V – DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EX-GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, EM RAZÃO DO SEGUINTE ACHADO DE AUDITORIA VERIFICADO NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITEM 2.4, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175): 1) A4 – FINANCIAMENTO IRREGULAR DE GASTO PÚBLICO POR MEIO DE INADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES COM FORNECEDORES NA CAERD, SESAU E SEJUS O Estado de Rondônia financiou parte dos seus gastos em 2018 através do inadimplemento de obrigações, constituindo equiparação a operações de créditos nos termos da LRF (pedalada fiscal), consubstanciado na seguinte situação: a) I. Financiamento irregular de gastos públicos em razão de cancelamento de empenho e execução de despesa sem prévio empenho no valor de R\$52.196.562,30 (cinquenta e dois milhões, cento e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta e dois reais e trinta centavos); Essa situação, consoante anotou a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, mostra desacerto com o art. 167, II, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 37, II, da LC n. 101, de 2000.



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

pelo Senhor Confúcio Aires Moura (ID 1150572) e pelo Senhor Daniel Pereira (ID 1150535).

O Senhor Confúcio Aires Moura, Governador do Estado no período de 01.01 a 05.04.2018, em suas razões de justificativas defendeu que não lhe cabe responsabilidade pelos atos descritos nos achados de auditoria, porquanto inexistira, de sua parte, qualquer conduta que pudesse ensejar as irregularidades em foco, as quais, se existiram, seriam de responsabilidade exclusiva dos respectivos secretários e diretores das unidades administrativas, em se tratando de atos de gestão e não de governo (ID 1150572).

Ao final, sustentou que as distorções ventiladas não teriam ocasionado insuficiência de desempenho e que todos os resultados e índices legalmente exigidos foram obedecidos.

A seu turno, o Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado no período de 06.04 a 31.12.2018, argumentou que a conclusão da unidade técnica da Corte de Contas, quanto à suposta fragilidade dos controles internos, estaria equivocada, pois “há todo um sistema de controle interno sedimentado para evitar cancelamento de empenho e realização de despesas sem prévio empenho de forma irregular” (ID 1150535).

Sustentou que, durante a sua gestão, impôs a “obrigatoriedade de que todos os processos referentes a criação de despesas sejam previamente analisados pela Procuradoria-Geral do Estado”, determinando, para tanto, a lotação de Procuradores de Estado em cada secretaria, “a fim de prestar uma rápida, eficaz e especializada assessoria jurídica, sem a qual não seria autorizada a realização de despesa”.

Referiu que no exercício de 2018 foi editado pelo Governo do Estado o Decreto n. 23.277/2018, que normatizou as três linhas de defesa do Sistema de Controle Interno, destacando que “os eventos listados no achado em discussão



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

ocorrem nas primeiras linhas de defesa que estão sob a responsabilidade dos gestores das pastas”.

Destacou que teria havido trabalho conjunto das Secretarias de Finanças e de Planejamento, Orçamento e Gestão e da CGE-RO para o desenvolvimento de uma sistemática de controle, assessoria e consultoria para as unidades gestoras, especificamente sobre procedimentos de encerramento de exercício e de cumprimento das recomendações da SEFIN e da SEPOG, com vistas a garantir que o Estado atingisse seu objetivo de fechar o exercício com equilíbrio fiscal e orçamentário.

Sustentou que os eventos listados ocorreram em pastas específicas, não configurando conduta generalizada, a indicar a efetividade dos controles adotados.

Ressaltou que a análise empreendida pelo corpo técnico da Corte de Contas estaria equivocada, pois, “conforme declarações e demonstrativos assinados pelos Gestores da época, não houve a grande maioria das realizações de despesas sem prévio empenho alegadas e as que ocorreram decorreram de atos legítimos, que permitiam tal realização”.

Malgrado não tenha sido instado a apresentar justificativas quanto ao financiamento irregular de gastos públicos no âmbito da CAERD, o Senhor Daniel Pereira argumentou que, ao assumir a gestão estadual, tomou a iniciativa de substituir totalmente a diretoria daquela empresa pública, o que teria resultado em melhorias imediatas.

Afirmou que a gestão financeira da CAERD se caracteriza por sua autonomia e que eventuais falhas na emissão e cancelamento de empenho não podem ser assumidas pelo Poder Executivo.



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

Além disso, sustentou que o cenário financeiro da entidade é resultado de vários anos de gestão e não poderia ser sanado num espaço de tempo de oito meses, período em que esteve à frente da gestão governamental.

Por fim, ressaltou que “o Governo Daniel Pereira fez tudo o que estava ao seu alcance para melhorar a situação financeira da CAERD e para melhorar seu fluxo de trabalho, levando-se em conta o curto período de trabalho (8 meses), frente a vários anos de má gestão da Companhia”.

Ao examinar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos constantes do relatório de instrução complementar (ID 1180979), o corpo técnico considerou que estas não foram suficientes para modificar os apontamentos iniciais, opinando pela permanência do Achado de Auditoria A4, em sua integralidade.

Quanto à responsabilização dos gestores, ponderou que o Senhor Daniel Pereira “não pode ser responsabilizado em razão do exíguo tempo à frente da chefia do estado de Rondônia, insuficiente para configurar a sua conduta negligente, nos termos do artigo 14 da Resolução n. 278/2019/TCERO”.

No mesmo sentido, em relação à responsabilização do Senhor Confúcio Aires Moura pelo financiamento irregular de gastos públicos no âmbito da CAERD, ressaltou que “não existe elementos suficientes que demonstrem que o ex-governador Confúcio Moura se manteve omissos acerca disso, principalmente, no que se refere à ausência de determinações desta Corte de Contas nesse sentido. Portanto, entendo que não restou configurada a negligência da sua conduta”.

Como se vê, malgrado tenha opinado pela permanência do Achado A4, o corpo técnico entendeu que o apontamento não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, pois inexistiriam os elementos de responsabilidade dos Chefes do Poder Executivo que atuaram no exercício de 2018 e considerando o período de atuação de cada um dos gestores.

Pois bem.



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

A questão em debate, pertinente ao financiamento irregular de gastos públicos, requer análise minuciosa por parte dessa Corte de Contas, por configurar irregularidade grave que atenta contra os pressupostos de planejamento e da transparência na gestão fiscal, preceitos instituídos no artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000, vulnerando também o artigo 167, II, da Constituição da República.²¹

Necessário consignar, de início, que o Senhor Confúcio Aires Moura não apresentou argumentação no sentido de questionar a existência dos fatos narrados no Achado de Auditoria A4.

Por outro lado, o Senhor Daniel Pereira argumentou que “não houve a grande maioria das realizações de despesas sem prévio empenho alegadas e as que ocorreram decorreram de atos legítimos”, sem, contudo, apresentar documentos que comprovem essa afirmação.

Ressalte-se que a desconstituição do achado de auditoria em epígrafe somente se operaria se os responsáveis comprovassem a legalidade, um a um, do cancelamento dos empenhos indicados pelo corpo técnico em seu relatório inicial, bem como das despesas realizadas sem empenho, o que não ocorreu no presente caso.

Apesar disso, especificamente em relação ao financiamento irregular de gastos públicos pela CAERD, malgrado o corpo técnico defenda que “a Companhia deveria ter sido enquadrada como empresa estatal dependente e seus resultados consolidados no BGE do exercício”, impende destacar que não foram realizados, no exercício de 2018, repasses financeiros pelo Estado de Rondônia à Companhia, a qual se encontra juridicamente estruturada como uma empresa estatal independente.

²¹ Art. 167. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



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

Dessa forma, na visão deste Órgão Ministerial, afigura-se desarrazoado imputar ao Chefe do Poder Executivo a responsabilidade pelo prejuízo líquido da unidade, assim como considerar esse montante para fins de apuração da suficiência de caixa do Estado de Rondônia.

Todavia, diante dos reiterados prejuízos acumulados pela CAERD e do risco de que tais resultados repercutam, no futuro, negativamente sobre as finanças do Estado de Rondônia, que detém 99,99% do capital da Companhia, urge que a Corte de Contas determine ao atual Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que realize, mediante a atuação de órgãos técnicos responsáveis, estudo que materialize os riscos e possibilidades da Companhia a curto e médio prazo, a fim de subsidiar a tomada de decisão quanto ao futuro da Companhia.

Lado outro, em relação aos cancelamentos de empenhos e à execução de despesas sem prévio empenho no âmbito da SESA, SESDEC e SEJUS, que segundo a apuração do corpo técnico totalizaram R\$ 52.196.562,30, consoante já destacado, as justificativas apresentadas não sanaram a infringência, pelo que não há que se falar em inexistência ou desconstituição dessa irregularidade, consubstanciada no Achado de Auditoria A4, cuja responsabilidade fora atribuída ao Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado no período de 06.04 a 31.12.2018.

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

Nesse contexto, impende mencionar as nefastas consequências que o cancelamento indiscriminado de empenhos e a realização de despesas sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

empenho acarretam à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão, elencadas no escólio doutrinário a seguir:²²

- 1) os balanços orçamentários, econômico e patrimonial do exercício findo escamotearão a verdade fiscal do período, vez que parcela da despesa foi simplesmente excluída, deturpando, daí, o resultado orçamentário, financeiro e econômico. Tudo isso fere o princípio da evidenciação contábil (art. 83 da Lei 4.320, de 1964);
- 2) conforme normas universais de auditoria, a não-fidelidade das peças contábeis enseja, por si só, parecer desfavorável do controle externo;
- 3) tendo em mira que o cancelamento alcança boa parte dos empenhos, já liquidados, a estratégia contraria o princípio do prévio empenho (art. 60 da referida lei);
- 4) afronta ao regime de competência da despesa governamental (art. 35, II, da sobredita lei);
- 5) segundo o art. 37 da Lei nº. 4320, a dotação “despesas de exercícios anteriores” será utilizada em casos excepcionais, nos quais terá havido imprevisão dos que orçam a despesa pública. Essa falha técnica não se contextualiza na situação em destaque, vez que as despesas não só foram previstas; mais do que isso, sofreram cancelamento.

Merece destaque, dentre essas consequências advindas do financiamento irregular de gastos públicos, a impossibilidade de se realizar avaliação fidedigna quanto à situação fiscal dos entes,²³ em decorrência do não registro de todas as receitas e despesas que são consumadas ao largo da execução orçamentária.

²² Junior e Rossi, citados por Clayton Arruda de Vasconcelos no artigo: Vasconcelos, Clayton Arruda de. **Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos controversos**. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Biblioteca Digital. 04.07.2011. P. 16. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/artigo-42-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-aspectos-controversos.htm> - Acesso em 22.04.2022.

²³ Nesse sentido, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional reconhece que essa irregularidade é perpetrada recorrentemente no âmbito de alguns estados: “Vale lembrar que, além das receitas, também existem despesas realizadas que não passaram pelos registros orçamentários dos Estados. Conforme será detalhado posteriormente em seção específica sobre o tema, nos demonstrativos de alguns Estados foi possível constatar a supressão de relevantes despesas que não passaram pela execução orçamentária, ou seja, despesas sem empenho, no valor de R\$ 11,4 bilhões. Uma das consequências da não execução orçamentária dessas despesas é a dificuldade da avaliação da real situação fiscal dos Entes”. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/30407_981194/Boletim%20de%20Fina%20n%C3%A7as%20dos%20Entes%20Subnacionais_2019.pdf?v=466 - Acesso em 22.04.2022.



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

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

In casu, examinando apenas três unidades administrativas (SESAU, SESDEC e SEJUS), o corpo técnico identificou empenhos cancelados indevidamente e despesas não empenhadas no total de **R\$ 52.196.562,30**, as quais não foram reconhecidas no passivo do ente público.

Fundamental ressaltar que a presente irregularidade é discutida nos autos da prestação de contas do Poder Executivo Estadual sob o prisma de suposta ineficiência do Sistema de Controle Interno a cargo do Chefe do Poder Executivo.

A ineficiência do Sistema de Controle Interno teria possibilitado, segundo a análise empreendida pelo corpo técnico, que na gestão do exercício de 2018 ocorressem cancelamentos indevidos de empenhos e despesas realizadas sem prévio empenho em valores expressivos (R\$ 52.196.562,30).

Ocorre que, de acordo com o posicionamento externado pela unidade técnica da Corte de Contas, a infringência detectada (Achado A4) não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, tendo em vista o curto período de atuação do Governador Daniel Pereira no exercício de 2018 e a inexistência de elementos que possam indicar “o exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração” (ID 1180979).

Nada obstante o entendimento técnico, em se tratando de análise de contas de governo, esta Procuradoria-Geral de Contas considera fundamental, para a formação de sua opinião, analisar não somente o resultado do exercício de 2018, mas a trajetória que levou ao cenário encontrado ao cabo do exercício em análise.



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

Com esse mister, imperioso registrar que esta não é a primeira vez que achados de auditoria dessa natureza são detectados pela Corte de Contas no exame das contas de Governo do Estado de Rondônia.

Infringência similar fora apontada pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas governamentais pertinentes ao exercício de 2016, consubstanciada nos autos n. 1519/2017, no qual se emitiu o Acórdão n. APL-TC 00322/20 e o Parecer Prévio n. PPL-TC 00018/20, no sentido da não aprovação das contas daquele exercício.

Naqueles autos, fora apontada a infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei n. 4.320/1964 e o § 1º do artigo 1º da Lei Complementar n. 101/2000 e artigo 37, *caput* (Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de sucessivas **despesas realizadas sem prévio empenho**²⁴ e do **cancelamento de empenho de forma irregular**,²⁵ totalizando, no mínimo, **R\$ 72.776.966,42** de distorção (ID 969764 do Processo n. 1519/2017).

A irregularidade foi considerada grave pelo Pleno da Corte de Contas, tanto que, diante do conjunto de achados identificados, entre eles, falhas na gestão previdenciária e infringências de natureza contábil,²⁶ emitiu o Parecer Prévio

²⁴ Que totalizam no mínimo R\$ 63.648.959,17.

²⁵ Que totalizam no mínimo R\$ 9.128.007,25.

²⁶ Eis o conjunto de achados de auditoria apontados nas contas: a. 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; b. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa); c. Subavaliação da conta investimentos no valor de R\$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas; d. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência; e. Ausência de controle dos empréstimos e financiamentos; f. 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; g. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo; h. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA); i. Empenhos cancelados indevidamente; j. Realização de despesa sem prévio empenho; k. Deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016; l. Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA; m. Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo; e n. Não repasse de contribuições descontadas de servidores. Acórdão APL-TC 00322/20, referente ao processo 01519/17 (ID 969764).



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

n. PPL-TC 00018/20 pela não aprovação das contas do Governo do Estado de Rondônia do exercício de 2016 (ID 969767).²⁷

Anote-se, contudo, que a referida apreciação das contas de governo do exercício de 2016 foi empreendida pelo Tribunal somente no exercício de 2020, de modo que, insta reconhecer, as determinações constantes do Acórdão n. APL-TC 00322/20 e do Parecer Prévio n. PPL-TC 00018/20 não serviram de subsídios para aperfeiçoamento da gestão relativa ao exercício de 2018, ora examinada, porquanto já havia se encerrado no momento da expedição das referidas decisões.

Nesse cenário, relevante destacar que, embora as contas em apreço se refiram ao último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, em que o Estado esteve sob comando de dois gestores ao longo do exercício, o exame circunstanciado revela que houve, de fato, redução do montante de despesas não empenhadas e dos empenhos cancelados, considerando como período de referência o exercício de 2016.

Conforme já destacado, ao final do exercício de 2016 o total de despesas não empenhadas e de empenhos cancelados havia alcançado o montante de R\$ 72.776.966,42.

Já a análise dos presentes autos aponta que, ao final do exercício de 2018, as despesas nessa condição totalizaram R\$ 52.196.562,30, a indicar que as ações de controle interno adotadas pelos gestores, destacadas em suas razões de justificativas (ID 1150572 e ID 1150535), foram eficazes no sentido de reduzir a incidências dessas condutas irregulares apontadas no âmbito das unidades administrativas.

À toda evidência, essa melhoria no cenário tem como fundamento a adoção de medidas de controle pelos Chefes do Poder Executivo, que

²⁷ Referida decisão foi atacada mediante Recurso de Reconsideração de que tratam os autos n. 1453/2021, ainda pendente de julgamento pelo TCE/RO.



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

noticiaram, entre as medidas adotadas, a instituição de análise jurídica previamente ao cancelamento de empenhos, a edição de normas acerca da administração do Sistema de Controle Interno, em três linhas de defesa, a implementação de ação conjunta da Secretaria de Finanças, da Secretaria de Planejamento e da CGE visando a normatização e a orientação às demais unidades administrativas quanto aos procedimentos de encerramento de exercício etc.²⁸

Diante de tal contexto, diversamente de qualquer omissão ou ação negligente ou abusiva, recai do detido exame da gestão, especialmente da comparação entre os resultados do exercício de 2016 e de 2018, um perceptível esforço no sentido de adotar controles internos capazes de induzir o aperfeiçoamento da gestão e a confiabilidade das contas, cujos resultados merecem ser reconhecidos pela Corte de Contas.

Assim, esta Procuradoria-Geral de Contas defende que, no caso concreto, não está configurada a omissão do Chefe do Poder Executivo em face do financiamento irregular de gastos públicos, tampouco o “exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração”, o que constitui fator de importância vital para a formação de juízo da Corte quanto ao mérito das contas, exatamente como estabelece o § 4º do artigo 47 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, embora ainda persistente a irregularidade (somente no que se refere ao financiamento irregular de gastos públicos no âmbito da SESAU, SESDEC e SEJUS), esta não se apresenta revestida de poder ofensivo suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, mormente porque

²⁸ Consta das justificativas apresentadas pelo Senhor Daniel Pereira (ID 1150535): “Essa atuação da CGE-RO pode ser observada nos seguintes processos do SEI nº. 0030.438166/2018-85 (depuração de despesas); nº. 0030.438159/2018-83 (disponibilização por fonte); nº. 0030.433328/2018-99 (Valores em Trânsito); nº. 0030.195362/2018-50 (Teto dos Gastos); nº. 0030.432774/2018- 86 (Valores Restituíveis); 0030.228441/2018-54 (Restos a Pagar Não Processados); nº. 0030.438178/2018-18 (Despesa Liquidada); nº. 0030.129393/2018-12 (Justificativa de Anulações); nº. 0030.441845/2018-31 (Recursos Financeiros de Convênios).”



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

está demonstrado que o resultado não decorreu de omissão ou exercício negligente das prerrogativas da Administração Superior por parte dos responsáveis.

Releva anotar, no entanto, que não se está a prestigiar a conduta descrita no Achado A4, apenas por ter sido reduzido o montante de despesas inquinadas, mesmo porque a legislação em vigor e as decisões dessa egrégia Corte são no sentido de que a observância dos deveres de transparência e de responsabilidade fiscal são fatores preponderantes para a emissão de parecer prévio favorável à aprovação.

Além disso, imprescindível alertar ao atual gestor que argumentações no sentido de que não se possa responsabilizar o Governador do Estado por distorções detectadas em unidades administrativas, por se tratar de atos de gestão dos respectivos titulares, não encontram guarida na jurisprudência desse Tribunal de Contas.

Consoante o entendimento assentado pela Corte de Contas na análise das contas de governo do exercício de 2016, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo não se atrela à prática de qualquer ato de gestão, estando fundamentada no âmbito dos atos de governo, dos macroresultados, dos efeitos das distorções não obstadas pelo sistema de controle interno, ao permitir ou, no mínimo, tolerar, por ação ou omissão, irregularidades graves, a exemplo da existência de orçamento não transparente, oculto, paralelo àquele que fora legitimamente aprovado pelo povo (Acórdão n. APL-TC 00322/20 - Processo n. 1519/2017).

É dizer, se o Chefe do Poder Executivo não instituir mecanismos de controle eficazes, para fins de obstar distorções significativas e generalizadas nas contas, com prejuízos à transparência e ao controle da execução orçamentária, pode, sem laivo de dúvida, obter juízo de reprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas, em sede de parecer prévio, o que, como visto, no entender desta Procuradoria-Geral de Contas, não é o caso dos autos.



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

Nessa senda, relevante abordar a questão dos ajustes no resultado financeiro do exercício de 2018, considerando os passivos subavaliados em decorrência de cancelamentos de empenhos ou de despesas realizadas sem prévio empenho, na SESAU, SESDEC e SEJUS, no valor total de R\$ 52.196.562,30.

Constata-se, quanto ao ponto, que mesmo excluindo das disponibilidades de caixa em 31.12.2018 (R\$ 844.064.176,16) o montante da subavaliação de passivos (R\$ 52.196.562,30), obtém-se disponibilidade de caixa positiva (R\$ 791.867.613,86).

Mais que isso, consideradas tão somente as disponibilidades de caixa pertinentes a recursos livres (R\$ 190.266.590,43), em face da subavaliação de passivos (R\$ 52.196.562,30), ainda assim estaria configurado o superávit das disponibilidades em 31.12.2018 (R\$ 138.070.028,13).

Assim sendo, observa-se o cumprimento ao princípio do equilíbrio financeiro, preceito insculpido no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que toca ao equilíbrio das contas públicas, tanto sob o aspecto orçamentário, inicialmente destacado, quanto financeiro.

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

2.6 – Das Despesas com Pessoal

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



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

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

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

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 contábil, considerando-se as receitas efetivadas e suas deduções legais. Do mesmo modo, a despesa com pessoal é apurada, na forma do artigo 18 da LRF, sendo que a razão entre as duas contas apresenta o percentual de gastos com pessoal em determinado período.

O corpo técnico evidenciou, em seu relatório conclusivo, o resultado da apuração dos gastos com pessoal segundo a configuração atribuída pela STN, cenário em que o gasto com pessoal do **Estado de Rondônia** totalizou 52,48% (R\$ 3.644.121.985,11) da RCL (R\$ 6.943.289.791,00),²⁹ ou seja, inferior ao limite máximo de 60% previsto no artigo 19, II, da LRF, o que impõe o reconhecimento de que a Administração Estadual obedeceu ao ditame legal neste sentido.

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



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

Seguindo a mesma linha de entendimento, no exercício de 2018 as despesas de pessoal do **Poder Executivo totalizaram** 41,92% % (R\$ 2.910.339.177,69)³⁰ da RCL (R\$ 6.943.289.791,00), com observância, portanto, ao limite legal de 49,00%.

Da mesma forma os gastos com pessoal do **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de 2018, somaram R\$ 64.146.086,15, o que corresponde a 0,92% da RCL (R\$ 6.943.289.791,00), 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 5,77%, 1,94% e 1,93% da RCL, respectivamente.

Nesse contexto, o **Poder Judiciário** extrapolou o limite prudencial de 5,70%, o Ministério Público do Estado, no mesmo sentido, extrapolou o limite prudencial de 1,90%, ocorrendo o mesmo com a Assembleia Legislativa, que extrapolou o limite prudencial de 1,86%, todos por pequena margem percentual.

Já o segundo critério de apuração de gastos com pessoal observa as diretrizes do Parecer Prévio n. 56/TCER/2002,³¹ segundo o qual a RCL é contabilizada deduzindo-se a receita de imposto de renda retido na fonte. No mesmo sentido, da despesa com pessoal também se deduz o imposto de renda retido na fonte.

Quanto a essa forma de apuração, insta consignar que o Tribunal de Contas decidiu, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16 (Processo n.

³⁰ O Poder Executivo Estadual desde a entrada em vigor da LRF adota o padrão da 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

2542/2015-TCER), que a partir do exercício de 2017 seria revogado o Parecer Prévio n. 56/2002-TCER.

Todavia, a referida decisão foi objeto de Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia perante a Justiça Estadual, requerendo a manutenção da vigência do Parecer Prévio n. 56/2002, obtendo-se sucesso em decisão de caráter liminar, exarada pelo TJ/RO em 17.04.2017, que suspendeu a revogação do referido parecer prévio, sendo tal decisão confirmada posteriormente, mediante a decisão de mérito proferida pela Corte de Justiça do Estado de Rondônia (Proc. n. 0800923-14.2017.8.22.0000).³²

Como consequência dessa decisão judicial, 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 2018, totalizaram o montante de R\$ 120.586.131,18 o que corresponde a 1,84% da RCL (R\$ 6.547.623.111,95), estando dentro do limite legal de 1,96%.

Também, os gastos com pessoal do **Ministério Público** do Estado de Rondônia, no exercício de 2018, importaram em R\$ 116.585.562,83, equivalentes a 1,78 % da RCL (R\$ 6.547.623.111,95), compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

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

Por sua vez, o **Tribunal de Justiça** do Estado de Rondônia despendeu com pessoal o montante de R\$ 350.137.629,33 correspondente a 5,35% da RCL (R\$ 6.547.623.111,95), estando dentro do limite legal de 6%.

Nesse cenário, quanto aos gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia no exercício de 2018 não foram detectadas infringências, estando em conformidade com as disposições do artigo 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

Ainda acerca do tema, objeto de regra específica relativamente ao último ano de mandato, a unidade técnica da Corte de Contas entendeu que foi cumprido o disposto no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque, de acordo com corpo técnico, não houve aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do governo, em consonância com a análise a seguir colacionada (ID 969067):

3.1.2.5.3 Aumento de Despesa com Pessoal nos Últimos Cento e Oitenta dias do Final do Mandato

O art. 21 da LRF estabelece que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – (...) Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Observa-se que os padrões de demonstrativos fiscais vigente à época não possibilitavam a apuração do cumprimento do parágrafo único do art. 21 da LRF em razão da ausência de apresentação do gasto com pessoal acumulado, considerando como data de corte os 180 dias antes do final do mandato, tendo em vista que obrigatoriedade de publicação de demonstrativo de despesa com pessoal consta apenas no art. 55, I, “a”, da LRF, que trata do conteúdo Relatório de Gestão Fiscal – RGF, que possui periodicidade quadrimestral. (*sic*)

Deste modo, em razão da ausência de informações oficiais apropriadas para análise do cumprimento do parágrafo único do dispositivo acima, adotou-se como procedimento a avaliação a partir das informações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

disponíveis, no caso, os três RGF's quadrimestrais do exercício de 2018, cujas despesas de pessoal e Receita Corrente Líquida-RCL, de cada quadrimestre, foram comparadas, visando a aferição do aumento ou redução da despesa de pessoal, conforme demonstrativo a seguir:

Tabela 44 - Demonstrativo de Gastos com Pessoal por Quadrimestre

Discriminação	Conforme RGF em 30/04/2018 (1º quadrimestre)	Conforme RGF em 30/08/2018 (2º quadrimestre)	Conforme em 31/12/2018 (3º quadrimestre)
Despesa de Pessoal – Executivo Estadual – RGF's	2.831.450.367,07	2.872.211.784,32	2.910.339.177,69
Receita Corrente Líquida-RCL - RREO's	6.631.032.255,58	6.716.684.403,98	6.943.289.791,00
% despesa de pessoal em relação à RCL	42,70%	42,76%	41,92%

Fonte: RGF's do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, publicados no Portal Transparência do Governo do Estado de Rondônia, constantes nos autos do acompanhamento da gestão fiscal 2018 (

Verifica-se, conforme demonstrado acima, que o percentual do gasto com pessoal do Poder Executivo, em 31/12/2018, de 41,92% da Receita Corrente Líquida do Estado, foi o menor percentual de gastos com pessoal dos três quadrimestres do exercício de 2018. Os percentuais do 1º e 2º quadrimestres foram acima de 42%, embora não se tenha a data de corte de 30/06/2018, temos a de 31/12/2018, que assegura redução da despesa de pessoal no último quadrimestre do exercício, em relação à RCL.

Esclarecemos que apesar de a despesa de pessoal apresentar valores nominais crescentes nos três quadrimestres de 2018, tal crescimento, possivelmente vegetativo, foi compensado pelo crescimento da RCL, o que não implica crescimento da despesa com pessoal em relação à RCL.

Ressalte-se o Tribunal de Contas publicou a Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, que define o conteúdo, o sentido e o alcance prescrito no art. 21, parágrafo único, da LRF para o exercício das competências do TCE-RO e estabeleceu diretrizes para a fiscalização do cumprimento dessa vedação, foi publicado em 27 de maio de 2019, portanto, a obrigação de apresentação de informações na forma disposta nesta Decisão Normativa só se aplica aos exercícios financeiros encerrados após a publicação.

Extrai-se do excerto colacionado, que a aferição de cumprimento da regra constante no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi empreendida com base nos resultados quadrimestrais, não havendo, deste modo, referência ao período de 180 dias mencionado na lei.



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

Como se sabe, a LRF requer, para fins de apuração da regra em foco, que tanto a RCL (artigo 2º, IV e §3º, da LRF),³³ como a despesa com pessoal (§ 2º do artigo 18 da LRF)³⁴ sejam calculadas abrangendo o período de 12 meses, considerando-se o mês em referência com os onze imediatamente anteriores, restando claro que esta forma de apuração não foi empregada no presente caso.

Com efeito, não consta do exame os valores da despesa total com pessoal e da RCL mês a mês, de forma que não foi realizada a efetiva comparação com corte semestral, o que se mostra imprescindível para subsidiar a conclusão quanto ao aumento ou redução dos gastos nos dois períodos (1º e 2º semestres).

De acordo com o corpo técnico, “os padrões de demonstrativos fiscais vigente à época não possibilitavam a apuração do cumprimento do parágrafo único do art. 21 da LRF em razão da ausência de apresentação do gasto com pessoal acumulado, considerando como data de corte os 180 dias antes do final do mandato”, exigindo-se do gestor tão somente a publicação quadrimestral tais informações.

Defende-se, no entanto que, embora a obrigatoriedade de publicação de demonstrativos de despesa com pessoal, instituída no artigo 55, I, “a”, da LRF, que trata do conteúdo Relatório de Gestão Fiscal – RGF, tenha periodicidade quadrimestral, é impositivo que, quanto ao último ano de gestão, tanto a Administração, como a unidade técnica da Corte de Contas, adotem medidas para a evidenciação dos dados de modo adequado, por meio de demonstrativos e documentos específicos, a fim de possibilitar a correta apreciação do que preconizado no artigo 21 da LRF.

³³ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: [...]

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

³⁴ § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. (Redação vigente em 2018)



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

Para fins de justificar a forma de apuração empregada *in casu*, o corpo técnico alegou que a Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO,³⁵ editada pela Corte de Contas em 2019, somente imporia “a obrigação de apresentação de informações na forma disposta nesta Decisão Normativa” aos exercícios financeiros encerrados após a sua publicação.

Todavia, antes da publicação da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE-RO, que estabelece as diretrizes para a fiscalização do cumprimento do artigo 21 (então parágrafo único, atual inciso II) da LRF, o Tribunal já possuía firme jurisprudência acerca da forma de apuração dessa regra, sendo invocados no bojo daquela decisão normativa “numerosos precedentes” importantes que basearam os termos de apuração ali definidos.³⁶

Portanto, é certo que a escorreita aferição da regra insculpida no artigo 21 da LRF deve observar o limite temporal de 180 dias anteriores ao termino do mandato e a proporção da receita corrente líquida e da despesa com pessoal, tendo como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos onze meses anteriores.

Assim, acerca das despesas com pessoal, considera-se prejudicada, no caso concreto, a aferição de cumprimento dessa regra de final de mandato, ressaltando-se, por outro lado, a inexistência de elementos indicativos de irregularidades que justifiquem o retorno dos autos ao corpo técnico para aperfeiçoamento da análise, notadamente porque, utilizando-se dos documentos disponíveis, a unidade instrutiva assegurou que apesar da “despesa de pessoal apresentar valores nominais crescentes nos três quadrimestres de 2018, tal crescimento, possivelmente vegetativo, foi compensado pelo crescimento da RCL, o que não implica crescimento da despesa com pessoal em relação à RCL”.

³⁵ Disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico desta Corte, n. 1879, publicada em 3.6.2019.

³⁶ *In verbis*: “CONSIDERANDO a controvérsia jurisprudencial e doutrinária relevante sobre o tema e os numerosos precedentes convergentes deste Tribunal de Contas (processo nº 2048/17, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto, processo nº 2258/15, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, processo nº 1591/17, Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, processo nº 1507/09, Relator Conselheiro Valdivino Crispim de Souza)”.



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

Nesse cenário, sugere-se que seja reforçada ao corpo técnico a necessidade de que, doravante, a avaliação de cumprimento da regra disposta no artigo 21 da LRF seja realizada em consonância com os critérios previstos na referida lei e na Decisão Normativa n. 002/2019/TCE/RO.

De igual modo, necessário a Corte determine ao atual Governador do Estado, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, que implemente controles internos apropriados para assegurar o cumprimento do artigo 21 da Lei Complementar n. 101/2000, demonstrando, por meio de anotações específicas, no processo de contas anual, a conformidade dos gastos, nos termos da Decisão Normativa n. 002/2019/TCE/RO.

2.7 – Da Aplicação de Recursos em Saúde e Educação

O corpo técnico adotou procedimentos para verificação do cumprimento da aplicação mínima em **saúde e educação** no exercício de 2018.

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, constatou-se a aplicação do montante de **R\$ 769.259.232,10**, o que **corresponde a 13,03%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 5.903.342.093,92), cumprindo, portanto, ao menos formalmente, o percentual de aplicação mínima (12%) disposto no artigo 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Em relação aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o corpo técnico verificou que foi aplicado o montante de **R\$ 1.506.443.407,33**, o que corresponde a **25,52%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 5.903.369.800,57), cumprindo, deste modo, também sob o aspecto formal, o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

No que tange à aplicação formal de recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - **FUNDEB**, concluiu o corpo técnico que o Estado aplicou, no exercício de



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

2018, o montante de R\$ 726.719.474,73 na remuneração do magistério, correspondente a 73,42% do total da receita base, cumprindo o disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007.

2.8 – Limites de Operações de Crédito

O corpo técnico verificou que no exercício de 2018 o Governo do Estado de Rondônia realizou operações de crédito no montante de R\$ 23.956.905,82, o que representa 0,35% da RCL (R\$ 6.943.539.791,00), observando, deste modo, o limite máximo de 16% da RCL, conforme estabelece o artigo 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal.

2.9 – Do cumprimento das Metas Fiscais

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

O resultado da apuração revelou que o resultado primário (R\$ 205.730.507,87)³⁷ atingiu a meta estabelecida (R\$ 1.243.534,00) na LDO, superando-a em 16.444,02%.

Por outro lado, a equipe técnica concluiu que o resultado nominal (R\$ 344.416.052,65) não atingiu a meta estabelecida na LDO (-R\$ 214.186,00).

A unidade técnica consignou em seu relatório que embora a meta de resultado nominal projetada visasse à redução da dívida pública em R\$ 214.186,00, o resultado nominal efetivado foi um aumento da dívida em R\$ 344.416.052,65, o que se mostra “totalmente oposto ao objetivo almejado, faltando 160.902% para o atingimento da meta estipulada na LDO”.

³⁷ O Resultado Primário apresentado corresponde à metodologia “acima da linha” e “abaixo da linha”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Acerca desse incremento da dívida pública no exercício de 2018, o corpo técnico teceu importante consideração (ID 969067):

Com relação a esse crescimento da Dívida do Estado, não se pode esquecer que, no contexto da renegociação da dívida do BERON, após as assinaturas dos 6º e 7º termos aditivos, assinados em 22/12/17 e 16/8/2018, respectivamente, foram incorporados no alongamento da dívida do BERON o montante de R\$ 517.449.746,68, sendo, R\$ 344.887.324,36 referente às parcelas da dívida do BERON do período de julho de 2014 a junho de 2016 e R\$ 172.562.422,32 referentes a julho de 2016 a dezembro de 2016, denominados de reduções extraordinárias de 100%, cujos pagamentos foram adiados no alongamento da dívida.

Em face dessa compreensão acerca do não atingimento da meta de resultado nominal, o corpo técnico não constou a irregularidade dentre os achados de auditoria levados a contraditório do gestor.

De outro turno, a unidade instrutiva evidenciou a necessidade premente de melhorias nos processos de definição e alcance das metas, consoante relatado no relatório preliminar, *in verbis* (ID 969067):

Constata-se, nos demonstrativos acima, que as metas estabelecidas nas LDO's do Estado quando comparadas com as suas realizações apresentam dissonâncias relevantes, basta observar as variações percentuais entre as metas e suas realizações, a saber:

No exercício de 2016, as realizações foram muito além das metas, com resultado primário de 105,28% e resultado nominal de 12.948,84% acima das metas, respectivamente;

Em 2017, as realizações foram muito aquém das metas, com resultado primário menos (323,87%) e resultado nominal menos (762,57%).

Em 2018, resultado primário acima em 16.444,02% e resultado nominal abaixo em (160.902,32%) das respectivas metas.

Há que se ponderar, que as metas, são objetivos a serem atingidos, por isso quando confrontadas com as realizações sempre haverá diferenças, no entanto, as dissonâncias que estão ocorrendo entre o que foi planejado e o realizado, como se vê acima, extrapolam a razoabilidade, ora para mais, ora para menos, principalmente, em relação ao resultado nominal.

Por isso, entendemos que, embora a SEPOG adote a metodologia da STN, o planejamento dos futuros Anexos de Metas Fiscais da LDO deve ser melhorado, afim de que não se torne mera formalidade e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

possa contribuir, de fato, para a asseguuração do equilíbrio fiscal do Estado.

Diante do cenário posto, este Órgão Ministerial corrobora o entendimento técnico quanto à necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de estabelecimento das metas fiscais e de expedição da seguinte recomendação à Secretaria de Planejamento Estadual:

Recomendação n. 1. - à SEPOG que revise a metodologia e melhore o planejamento dos futuros Anexos de Metas Fiscais que acompanham a LDO do Estado para apuração das metas de resultados primário e nominal, afim de que não se tornem mera formalidade, e possam, de fato, contribuir para a asseguuração do equilíbrio fiscal do Estado.

Espera-se que com a adoção das medidas recomendadas seja, num futuro próximo, observada maior coerência entre as metas de resultado fiscal previstas e realizadas, de modo a evitar tamanha disparidade.

2.10 – Da Recuperação de Créditos da Dívida Ativa

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

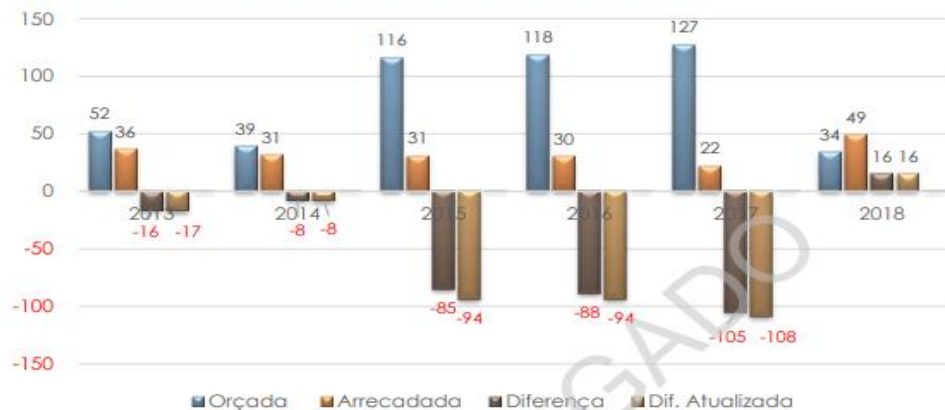
A manifestação técnica é melhor retratada no seguinte quadro extraído do relatório conclusivo (ID 969067):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Gráfico 34 - Execução Orçamentária da Dívida Ativa (em milhões de R\$)



Fonte: Anos de 2013 a 2017: Balanços Orçamentários dos anos 2013 a 2017 do Estado de Rondônia
Ano de 2018: Anexo 10, Proc. 1749/19 - fls. 373 e 376

Como se observa do gráfico acima, no exercício de 2018 houve uma redução na discrepância entre os valores orçados e arrecadados da dívida ativa, considerando os últimos 6 anos de gestão, razão pela qual o corpo técnico concluiu que as ações de cobrança implementadas foram efetivas.

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

Isso porque, no exercício de 2018, a efetiva arrecadação da dívida ativa totalizou R\$ 49.285.572,19,³⁸ o que representa tão somente 0,62% do estoque final do período anterior (R\$ 7.993.934.694,40).³⁹

³⁸ De acordo com os registros constantes do "ANEXO 02 - RECEITA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONOMICAS", Documento ID 776085, às fls. 6/11.

³⁹ De acordo com os dados registrados no seguinte quadro, constante do Documento ID 776084, às fls. 105:



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

De acordo com as informações apresentadas pela Administração na prestação de contas,⁴⁰ o saldo total da dívida ativa em 31.12.2018 era de R\$ 8.173.769.002,37, montante que supera o valor do orçamento anual do Estado de Rondônia, fixado em R\$ 7.852.271.289,00, nos termos da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018 (Lei n. 4.234/2017).

Apesar deste Órgão Ministerial defender, em todas as suas manifestações em processos de contas dos governos municipais e estadual,⁴¹ que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva e deve receber maior atenção por parte da Corte de Contas nas respectivas instruções desses processos, a falha concernente à baixa arrecadação da dívida ativa não foi levada a contraditório do responsável nestes autos.

Não se pode olvidar, por outro lado, que a Administração adotou algumas medidas visando ao aperfeiçoamento das ações de cobrança da dívida ativa, conforme evidenciado no Relatório de Desempenho da Arrecadação, cujo pertinente excerto se transcreve a seguir (Documento ID 776085, fls. 379/380):

3. NO ÂMBITO DA ARRECADAÇÃO

Figura 18: Estoque da dívida tributária

MÊS	ESTOQUE FINAL DO PERÍODO (MÊS) ANTERIOR (A)	ATUALIZAÇÃO (B)	INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA	AJUSTE POSITIVO (D)	BAIXA (E)				RECEBIMENTO (F)	SALDO AO FINAL DO PERÍODO (MÊS) RS
					REMISSÃO	CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO OU JUDICIAL	COMPENSAÇÃO	AJUSTE NEGATIVO		
dez/18	7.993.934.694,40	73.536.278,15	76.523.394,33	215.460,94	-	267.165,91	-	105.047,88	68.591,66	8.143.769.002,37

Fonte: SITAFE/RO

⁴⁰ Documento ID 776084, às fls. 105.

⁴¹ Nessa senda, convém salientar que, ainda em janeiro do exercício de 2014, em ação conjunta, este Órgão Ministerial, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, expediram um Ato Recomendatório, direcionado aos entes municipais, que versa sobre a implementação de sistemática tendente a aprimorar a cobrança e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, além de desafogar o Poder Judiciário de milhares de processos de cobrança judicial da dívida pública, mediante a utilização do instrumento de protesto extrajudicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Em 2018, foi elaborada uma consulta estruturada ao banco de dados para extração e consolidação das informações necessárias à cobrança de dívida ativa.

Com base nesses dados foi realizada cobrança via Domicílio Eletrônico Tributário – DET, com resultado da cobrança sendo demonstrado em painel interativo.

Essa primeira cobrança via DET foi realizada em maio/2018 com foco nos lançamentos não pagos de janeiro a abril do ano corrente. Foram notificados 4350 lançamentos de ICMS, no valor total de aproximadamente R\$ 13.450.000,00 (treze milhões, quatrocentos e cinquenta mil reais).

O resultado obtido foi de 16,87% de retorno, com 1,6 milhões pagos a vista e cerca de 650 mil parcelados.

A fim de tornar o processo de cobrança de ICMS mais efetivo, a GEAR encaminhou relação desses débitos já cobrados, permitindo que a PDA/PGE priorizasse a inscrição em dívida ativa desses débitos, bem como seu conseqüente protesto e/ou ajuizamento fiscal.

Desta forma, após a cobrança realizada em maio via DET, a GEAR encaminhou cerca de 5,6 milhões de débitos de ICMS para inscrição em dívida ativa.

[...]

No que se refere a saldos de parcelamento, apesar de, assim como os demais créditos tributários, já ficaram disponíveis no sistema PGE para tomada das medidas cabíveis, a Gerência de Arrecadação tem enviado relatórios à PDA/PGE informando a relação de saldos de parcelamentos cancelados, possibilitando que seja dado tratamento prioritário para inscrição em dívida ativa destes débitos, com o conseqüente protesto ou início da ação de execução fiscal.

Os saldos de parcelamentos de dívida ativa também são informados a fim de que a PGE tome as providências para continuidade da ação de execução fiscal.

Em 2018, foram enviados à PDA/PGE relatórios referentes a 870 (oitocentos e setenta) saldos de parcelamentos de dívida ativa, no valor total de cerca de 35,23 milhões de reais que se encontram inadimplido e assim, estão aptos ao prosseguimento da ação de execução fiscal existente.

Conquanto, apesar da adoção das medidas detalhadas na prestação de contas, verifica-se que, ano após ano, os saldos finais da conta da dívida ativa crescem exponencialmente, enquanto a recuperação desses créditos desenvolve-se em proporções geometricamente inferiores.



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

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

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

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

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

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



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

Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000.

2.11 – Da Gestão Previdenciária

Saliente-se, de início, que concernente à gestão previdenciária do exercício de 2018, não houve auditoria específica, inexistindo notícias de irregularidades decorrentes de eventuais ausências de repasses de contribuições previdenciárias patronais, de servidores ou de parcelamentos.

Quanto ao resultado financeiro previdenciário do exercício de 2018, as informações constantes da prestação de contas, a partir do confronto entre as receitas (R\$ 800.184.901,98) e as despesas afins (R\$ 656.516.394,96), demonstram um resultado previdenciário superavitário em R\$ 143.668.507,02, conforme consta do seguinte quadro demonstrativo extraído do Documento ID 776086, fls. 858:

Demonstra-se, a seguir, a apuração do Resultado Previdenciário no exercício de 2018:

RESULTADO PREVIDENCIÁRIO EXERCÍCIO 2018			
DESCRIÇÃO	VALOR R\$	DESCRIÇÃO	VALOR R\$
RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVIDENCIÁRIA	800.184.901,98	DESPESA ORÇAMENTÁRIA PREVIDENCIÁRIA-RPPS	656.516.394,96
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	608.276.684,23	ADMINISTRAÇÃO	24.155.465,23
RECEITA PATRIMONIAL	186.880.125,78	PREVIDÊNCIA	632.360.929,73
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	5.028.091,97		
TOTAL DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA	800.184.901,98	TOTAL DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA	656.516.394,96
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO			143.668.507,02

Além disso, sob o aspecto atuarial dos planos previdenciários, a avaliação revelou que, no exercício de 2018, o Plano Capitalizado possuía superávit técnico de R\$ 161.293.955,94, considerando a alíquota de contribuição vigente em 2018, conforme consta do relatório técnico conclusivo ID 969067.



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

Por outro lado, o Plano Financeiro apresentou déficit atuarial de R\$ 18.589.787.342,44, consoante demonstrado na manifestação técnica através do seguinte quadro (ID 969067):

Tabela 55 - Superávit/Déficit Atuarial por Plano Previdenciário

Descrição	Compromisso com o Plano em 31.12.2018	Recurso Garantidor (Ativo) em 31.12.2018	Diferença Déficit/Superávit Atuarial	=
Plano Capitalizado	994.018.457,23 ⁵⁵	1.155.312.413,17	161.293.955,94	
Plano Financeiro	19.405.702.483,43 ⁵⁶	815.915.140,99	-18.589.787.342,44	
Soma	20.399.720.940,66	1.971.227.554,16	-18.428.493.386,50	

Destaque-se que esse déficit do Plano Financeiro foi acompanhado de perto pela Corte de Contas, que engendrou esforços no sentido de efetuar recomendações específicas para promoção do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado de Rondônia (Processo n. 1423/2020).

Insta destacar que o sistema previdenciário foi alterado pela recente Reforma da Previdência Estadual, implementada pela Emenda Constitucional n. 146, de 09 de setembro de 2021, que logrou desconstituir a segregação de massas até então vigente no sistema previdenciário estadual.

Nesse contexto, espera-se que as futuras prestações de contas demonstrem o acerto da medida para fins de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, contributividade e solidariedade, explicitados no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

3 – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO

No relatório de instrução complementar (ID 1114175) foram anotados pela unidade técnica três Achados de Auditoria pertinentes ao BGE, quais sejam: **A1.** inconsistência na base de dados da dívida ativa; **A2.** subavaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo; **A3.** subavaliação da conta provisões a longo prazo em, pelo menos, R\$ 18,5 bilhões.



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

Em relação à “subavaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo” (Achado A2), a detida análise desse achado revela que essa infringência, decorrente de cancelamentos indevidos de empenhos e de despesas sem prévio empenho no exercício de 2018, constitui tão somente uma representação patrimonial da irregularidade já debatida no Achado A4 (Execução Orçamentária).

Nesse cenário, nota-se que a questão já se encontra devidamente examinada neste parecer, no tópico que trata do equilíbrio financeiro das contas, de modo que, a fim de evitar desnecessária tautologia, esta Procuradoria-Geral de Contas não abordará o tema novamente.

Como decorrência lógica da análise efetivada alhures, entende-se que a irregularidade consistente na “subavaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo” (Achado A2) remanesce e deve ser imputada somente ao Senhor Daniel Pereira, Governador do Estado de Rondônia, no período de 06.04 a 31.12.2018, sopesadas as circunstâncias analisadas naquele tópico.

Quanto à responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos em relação ao Achado A2, na qualidade de prestador das contas, tendo em vista que as despesas indevidamente canceladas e sem prévio empenho foram realizadas em 2018, período anterior à sua gestão, e considerando, principalmente, a natural dificuldade de percepção de passivos omissos no orçamento anterior, na visão deste Órgão Ministerial não deve persistir a responsabilização inicialmente atribuída ao atual Governador.

Resta, portanto, examinar os Achados A1 (inconsistência na base de dados da dívida ativa) e A3 (subavaliação da conta provisões a longo prazo em, pelo menos, R\$ 18,5 bilhões).

Em relação às **inconsistências na base de dados da dívida ativa** (Achado A1), o resultado da avaliação técnica identificou “créditos inscritos na carteira de títulos da Dívida Ativa do Estado sem os requisitos necessários para



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

confirmação do direito, tais como, a existência de 374 registros sem CPF e/ou CNPJ, sem nome do contribuinte e inconsistências nos valores” (ID 969067).

O corpo técnico destacou que tais inconsistências alcançam um montante de R\$ 55.935.531,58, representando aproximadamente 1,2% do total de créditos a receber de curto e longo prazo do Estado, o que revela “o baixo nível de confiabilidade dos títulos a receber e graves deficiências nas rotinas de conciliação e fechamento contábil”.

A responsabilidade pelo apontamento foi, inicialmente, atribuída ao Senhor Confúcio Aires Moura, Governador no período de 01.01 a 05.04.2018, ao Senhor Daniel Pereira, Governador no período de 06.04 a 31.12.2018, e ao Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado a partir do exercício de 2019, responsável pela apresentação das contas perante a Corte.

Após examinar as justificativas apresentadas pelos Senhores Confúcio Aires Moura, Daniel Pereira e Marcos José Rocha dos Santos, o corpo técnico da Corte de Contas, apesar de entender pela permanência do Achado A1, consignou que houve profundas melhorias na gestão de estoques da dívida ativa desde o exercício de 2016, apontando algumas ações implementadas pelos responsáveis que resultaram nessa mudança de cenário, *in verbis* (ID 1180979):

38. Conforme a análise realizada no relatório técnico inicial (ID 969067), os dados analisados referem-se a saldo de direitos a receber do Estado no exercício de 2018 e 2017 e as inconsistências identificadas representam um montante de R\$ 55.935.531,58, representando aproximadamente 1,2% do total de créditos a receber de curto e longo prazo do Estado (R\$ 4,6 bilhões).

39. Porém, o relatório técnico inicial entendeu que, em que pese a baixa materialidade da distorção identificada (R\$ 56 milhões) comparado ao saldo total dos créditos a receber (R\$ 4,6 bilhões), as inconsistências revelam o baixo nível de confiabilidade dos títulos a receber e as graves deficiências nas rotinas de conciliação e fechamento contábil, portanto fora considerada a materialidade qualitativa da situação e o risco que representa para o patrimônio do Estado.

40. Não obstante a isso, pode-se observar que o exercício de 2018 fora marcado por diversas ações do governo estadual, especialmente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

no que se refere às melhorias na estrutura e no processo de evidenciação contábil da dívida ativa estadual, a exemplo da edição da Resolução n. 20/2018-SEFIN-ASTEC-PGE e da criação do sistema de relatório gerenciais do estoque da dívida ativa.

41. Dessa maneira, apesar da constatação pela auditoria de 374 registros incorretos, ao nos depararmos com o total do universo analisado, qual seja, 387.181 CDAs constituídas no ano de 2018, considerando as alegações dos responsáveis sobre os constantes aprimoramentos do sistema de estoque da Dívida Ativa, não é razoável concluirmos pela negligência do Chefe do Poder Executivo.

42. Isso porque é nítido que, embora claramente ainda existam falhas no processamento das CDA, todos os gestores que aqui se justificaram demonstraram, por meio das ações implementadas, a tentativa de aplicar melhorias e mitigar as falhas que o sistema tem apresentado, caracterizando, assim, a boa-fé na resolução do problema. Tanto é que as melhorias aplicadas pelo Governo do Estado foram reconhecidas pelo corpo técnico.

43. Além disso, imperioso destacar que, no ano de 2020, foram realizados ajustes no sistema de estoque, por meio da Portaria n. 598 de 27/08/2020, bem como realizada a identificação de outros registros incorretos, com a devida correção dessas situações, incluindo aqueles registros anteriormente identificados por este Corpo Técnico.

44. Todavia, por se tratar de sistema informatizado, deve o gestor em exercício estar em alerta quanto ao acompanhamento e aos incentivos de aprimoramento desse sistema, a fim de que eventuais falhas no momento dos registros dos créditos sejam mitigadas/extirpadas.

45. Nesse cenário, mesmo que não tenha restado configurada a negligência por parte dos defendentes, e a informação de que as distorções terem sido saneadas pela atual administração, as justificativas não alteram a posição patrimonial de 31.12.2018.

46. Dessa forma, concluímos que não é possível descaracterizar a situação, devido ausência de elementos que desconstitua a situação encontrada no achado, porém as justificativas dos responsáveis demonstram que não houve negligência por parte deste, ante às providências adotadas para saneamento da situação e enfrentamento dos riscos associados à Dívida Ativa.

No contexto narrado pelo corpo técnico, depreende-se que as medidas adotadas pelo Governo do Estado desde o exercício de 2016, destacadas



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

acima e ainda outras constantes do Documento ID 776084,⁴² permitiram maior transparência em relação ao montante de créditos passíveis de recebimento.

Assim, malgrado as críticas já consignadas neste parecer acerca da necessidade de aperfeiçoamento da gestão da dívida ativa, no que se refere a

⁴² Balanço Geral do Estado – Volume I, fls. 71/73, *in litteris*: No que se refere a contabilização do estoque da dívida ativa, inteira-se que no exercício de 2018, o Estado de Rondônia adotou novos procedimentos por meio da Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN e Procuradoria Geral do Estado – PGE, visando a evidenciação contábil, no Sistema Integrado de Administração e Finanças para Estados e Municípios - SIAFEM, da Dívida Ativa tributária e não tributária, conforme abaixo:

✓ fev./17 - Resolução Conjunta SEFIN/PGE nº 001; ✓ fev./18 - Resolução 20/2018/SEFIN-ASTEC; ✓ jan./19 - Início de Funcionamento do Sistema de Controle da Dívida Ativa; ✓ jan./19 - Procedimentos administrativos a fim de integrar SITAFE/SIAFEM; ✓ fev./19 - Cadastro de perfil e login do Sistema de Controle da Dívida Ativa; e ✓ mar/19 - Proposta de alteração da Resolução Conjunta SEFIN/PGE nº 001.

A Secretaria de Estado de Finanças, recorrendo a Gerência de Informática, da Coordenadoria da Receita Estadual – GEINF/CRE, criou o sistema de relatório gerenciais do estoque da dívida ativa parametrizado de acordo as normas estabelecidas na Resolução N. 20/2018/SEFIN-ASTEC, para acompanhamento detalhado e posterior homologação e evidenciação contábil pelos setores competentes da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia.

Neste sentido dispomos a seguir dos principais critérios contábeis utilizados para evidenciação em relação ao estoque da Dívida Ativa, considerando que o Sistema Integrado de Tributação e Administração para Estados não dispõe de informações gerenciais, a saber:

- A contabilização compreenderá as informações verificadas durante o período de apuração;
- Considera-se estoque da Dívida Ativa o montante do crédito tributário e não tributário, exigível pelo transcurso do prazo para pagamento, inscrito, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa do Estado de Rondônia;
- O estoque da Dívida Ativa do período (EF) é composto pelo crédito do estoque final de Dívida Ativa do período anterior (EI), acrescido das inscrições em Dívida Ativa do período (INS) e dos ajustes positivos (AJPO), deduzido dos recebimentos em espécie ou bens (REC), remissões (REM), cancelamentos administrativos ou judiciais (CANC), compensações (COMP), e ajustes negativos (AJNE) de Dívida Ativa tributária e não tributária;
- Os parcelamentos considerados como inadimplidos no período de apuração serão revertidos para o saldo do estoque da Dívida Ativa, por meio da variável de ajuste positivo, com os valores atualizados dos créditos; e -As guias que compuserem o Ajuste para Perdas Prováveis na Dívida Ativa deverão ser agrupadas por exercício entre tributárias, especificadas por tipo de tributo, e não tributaria, e atualizadas na data da geração da informação, evidenciando-se o valor original, atualização monetária, juros e multa, quando houver.

Ressalta-se que toda equipe da Superintendência de Contabilidade, bem com os contadores centrais, setoriais, seccionais e os participantes do GTCON/RO e dos respectivos responsáveis pelos subgrupos que estão ainda em atuação, continuarão se empenhando para a conclusão dos projetos em andamento para futura implantação dos demais subgrupos de forma eficaz.

Não se pode deixar de destacar que, no âmbito nacional, diversos assuntos estão ainda em discussão no âmbito do GTCON/STN, e que esta Superintendência de Contabilidade participa ativamente das reuniões, inclusive com representação6 suplente da Região Norte, tanto no GTCON/STN, quanto na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF.

Ademais, é importante ressaltar que a Superintendência de Contabilidade expedirá seus normativos tendo como referência as novas NBCs TSP, que estão sendo convergidas às IPSAS gradualmente pelo Conselho Federal de Contabilidade, com destaque, entre outras normas, para a NBC TSP Estrutura Conceitual, que apresenta o arcabouço da contabilidade aplicada ao setor público brasileiro convergida às normas internacionais.



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

recuperação de créditos, quanto aos saldos e à gestão de estoque impende reconhecer os esforços empreendidos.

Nessa perspectiva, no mesmo sentido defendido pelo corpo técnico, esta Procuradoria-Geral de Contas opina pela permanência do Achado A1, atenuado pela adoção das medidas de controle/correção mencionadas, divergindo apenas da responsabilização do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, porquanto não se mostra razoável esperar que tivesse ele plena ciência do cenário e tempo hábil para correções antes do envio da prestação de contas.

Prosseguindo a análise, no que tange à subavaliação da conta Provisões a Longo Prazo, em pelo menos, R\$ 18,5 bilhões (Achado A3), a inconsistência se encontra assim capitulada na Decisão Monocrática n. 0213/2021-GCWCS (ID 1125870):

I.I - DE RESPONSABILIDADE DOS SENHORES CONFÚCIO AIRES MOURA, CPF N. 037.338.311-87 E DANIEL PEREIRA, CPF N. 204.093.112-00, EXGOVERNADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA, E MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, CPF N. 001.231.857-42, ATUAL GOVERNADOR, EM RAZÃO DOS SEGUINTE ACHADOS DE AUDITORIA VERIFICADOS NO PRESENTE PROCESSO DE CONTAS ANUAIS, VISTO NO ITEM 2, SUBITENS 2.1 E 2.3, DO RELATÓRIO TÉCNICO PRELIMINAR (ID N. 1114175):

[...]

A3 - SUBAVALIAÇÃO DA CONTA PROVISÕES A LONGO PRAZO EM, PELO MENOS, R\$18,5 BILHÕES

A conta Provisões a Longo Prazo apresentada no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2018, encontra-se subavaliada, em pelo menos, R\$ 18,5 bilhões, em razão da: **(i)** utilização da data base de cálculo atuarial ser significativamente divergente da data do Balanço Geral do Estado-BGE; **(ii)** da utilização da contabilização da “cobertura de insuficiência financeira” como redutora do passivo (ativo do RPPS), sem qualquer “contrapartida” do saldo dessa obrigação; **(iii)** da não utilização no cálculo atuarial de taxa que represente o valor do dinheiro no tempo; e, **(iv)** da ausência de divulgação de informações relevantes sobre os planos de benefícios constituídos pelo Estado de Rondônia, contrariando, consoante indica a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas, as disposições da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, NBC TSP 15, itens 59, 60, 85 a 88 e art. 38, da Portaria MF n. 464, de 2018,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

bem como mostra-se em descompasso com o art. 50 da LC n. 101, de 2000, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 7ª edição), e com a NBC TSP 15-Benefícios a Empregados. (Destacou-se)

Acerca desse apontamento, o corpo técnico considerou que “a subavaliação do passivo no valor demonstrado acima de R\$ 18.498.704.180,57 é material e relevante, pois, possui efeito sobre as demais afirmações do BGE, sobretudo em relação ao Patrimônio Líquido e capacidade de endividamento do Estado de Rondônia, além de impactos sobre a execução das políticas públicas futuras” (ID 969067).

Após examinar as justificativas apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica da Corte concluiu pela permanência do Achado de Auditoria, deixando de propor determinações quanto ao item por constatar que a infringência fora saneada posteriormente ao encerramento do exercício de 2018, conforme segue (ID 1180979):

47. Quanto à divergência entre a data base de informações da avaliação atuarial e a data do BGE, a justificativa do senhor Confúcio Moura (ID 1150572) alega que o Corpo Instrutivo se baseou na NBC TSP 15 (itens 59 e 60) e Portaria 464/2018 (art. 38), mas que essas normas tiveram sua vigência iniciada a partir do exercício financeiro de 2019.

48. Quanto ao apontamento de prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com as normas contábeis por utilizar a conta redutora do passivo a título de “cobertura de insuficiência financeira” excluindo do efeito patrimonial o reconhecimento do compromisso atuarial com o plano de benefício, alegou que foram adotadas medidas para melhorar a gestão pública ao desde sua gestão, o que possibilitou que a partir do exercício financeiro de 2020.

49. Alegou que o Poder Executivo passou a efetuar o registro relativo à obrigação do ente no total do saldo a integralizar utilizando a conta contábil 2.2.7.9.2.001.00.00 - outras provisões a longo prazo - INTRA OFSS, afetas às suas obrigações previdenciária, quanto ao Fundo Financeiro, de forma integral – na parte que compete ao Executivo Estadual - no valor de R\$ 9.225.905.981,32, devidamente evidenciado também nas Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado, do exercício de 2020 e que este valor foi devidamente atualizado no exercício de 2021, para o saldo de R\$ 11.333.131.561,12, com base na Avaliação Atuarial válida para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

exercício, por meio do documento 2021NL009213 (Processo SEI 0030.355457/2021-34).

50. Neste ponto, a justificativas apresentadas pelo governador Marcos Rocha (ID 1150568) contém afirmativas semelhantes.

51. Pois bem.

52. Em que pese as alegações de que não houvesse obrigação de que a data-base das avaliações atuariais fosse a mesma do balanço em virtude da vigência (a partir de 2019) das normas paramentos (NBC TSP 15 e Portaria 464/18) utilizadas pelo corpo técnico, esta não é suficiente devido a norma maior que é a Lei 9.717/98 a qual dispõe sobre a realização de reavaliação atuarial em cada balanço, portanto, embora tais normas infralegais que detalham a matéria de modo técnico ter sido mencionadas, tais normas foram utilizadas para melhor conceituar a matéria atuarial, não sendo adstrita à data-base em virtude de obrigação legal imposta pela lei 9.717/98.

53. No tocante a não apresentação integral da obrigação previdenciária junto ao Fundo Financeiro no Patrimônio do Estado, depreende-se que as alegações confirmam a existência desse fato em 2018, apesar de demonstrarem que a situação foi saneada.

54. Dessa forma, concluímos que as justificativas não descaracterizam o apontamento, porém em virtude do seu saneamento a posteriori deixamos de propor determinações quanto ao item. Além disso, os responsáveis demonstram que, providências foram gradualmente tomadas até a correção que ocorreu em 2020.

Trata-se de irregularidade relevante, pois demonstra que os registros contábeis do exercício de 2018 não retratavam a real situação atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia, a indicar falta de transparência em relação aos passivos previdenciários.

Conforme anotado pelo corpo técnico, o Estado utilizou a avaliação do resultado atuarial com data-base de 31.12.2017 para o reconhecimento e mensuração da obrigação no fechamento contábil de 31.12.2018, o que contribuiu para a subavaliação do saldo da conta contábil do passivo de longo prazo.

Sem maior esforço, vê-se que a apresentação de documentação de suporte com data-base de 31.12.2017, representando uma defasagem de um ano em relação à data de encerramento do Balanço Patrimonial (31.12.2018), inegavelmente impede a comparabilidade e a aferição da fidedignidade de



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

importantes informações acerca do equilíbrio atuarial, em prejuízo à correta avaliação da Corte.

Necessário, portanto, que seja expedida determinação ao atual Governador, Senhor Marcus José Rocha dos Santos, para que, doravante, a representação do Passivo Atuarial no BGE seja realizada com observância das normas da contabilidade aplicada ao setor público, especialmente no que tange à data-base de informações, para que o valor líquido do passivo não divirja do valor que seria determinado na data a que se referem as demonstrações contábeis.

Além disso, acerca da utilização da “conta redutora do passivo a título de Cobertura de Insuficiência Financeira [...] para exclusão do efeito patrimonial do reconhecimento do compromisso atuarial com o Plano de Benefício constituído”, tal lançamento, na prática, exclui dos registros patrimoniais o reconhecimento do compromisso atuarial com o plano de benefício, nos exatos termos defendidos pelo corpo técnico (ID 969067).

Mantendo o posicionamento defendido por este Procurador-Geral de Contas, em sua regimental manifestação no Processo n. 1883/2020,⁴³ que trata das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual atinentes ao exercício de 2019, ainda pendentes de apreciação, sustenta-se que a não evidenciação adequada das obrigações do RPPS prejudica a transparência e aumenta o custo e o risco previdenciário, pois impede a adoção, tempestiva, de medidas de equacionamento ou medidas relevantes que impactam a sociedade como um todo devido ao efeito nas disponibilidades de receitas futuras para atender as demais políticas públicas.⁴⁴

⁴³ Mediante o Parecer Ministerial n. 0262-2021-GPGMPC, ID 1134667 do Processo n. 1883/2020.

⁴⁴ Não se desconhece que a Corte de Contas possui decisões no sentido de que tal lançamento não constitui irregularidade, conforme consta da apreciação das seguintes contas do Governo Estadual: Exercício de 2014 (Processo n. 1964/2015); Exercício de 2015 (Processo n. 1571/2016); Exercício de 2016 (Processo n. 1519/2017). Contudo, na apreciação das contas do Governo Estadual pertinentes ao exercício de 2017 houve mudança de entendimento acerca da questão, passando a Corte a entender irregular o lançamento redutor de passivo previdenciário realizado pelo Governo Estadual (Processo n. 3946/2018).



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

Assim, tal qual entendeu o corpo técnico da Corte de Contas, esta Procuradoria-Geral de Contas opina pela permanência do apontamento, consistente na subavaliação do passivo de longo prazo (Achado A3), excluindo-se a responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, dado que o lançamento indevido foi realizado tendo por referência os exercícios anteriores à sua gestão.

Ressalte-se, por fim, que em relação à gestão previdenciária do Estado de Rondônia, os desdobramentos havidos após o encerramento do exercício de 2018 demonstram, com clareza, as consequências advindas da não evidenciação de passivos, entre outros fatores que levaram o sistema quase ao colapso, consoante debatido exaustivamente no âmbito dessa Corte de Contas no Processo n. 1423/2020.⁴⁵

Naqueles autos, esse Tribunal de Contas recomendou ao Governo do Estado de Rondônia a adoção de medidas imediatas para o equacionamento do déficit financeiro do sistema, assim como a reestruturação das normas pertinentes ao regime de previdência dos servidores, a fim de que seja cumprida a ordem constante na Carta da República quanto à manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, o que culminou com a edição da já mencionada reforma da previdência estadual efetivada no exercício de 2021.

Conclusa a análise acerca do Balanço-Geral do Estado, registre-se que, diante dos Achados de Auditoria remanescentes (A1, A2 e A3), a unidade técnica desse Tribunal de Contas concluiu que o Balanço Geral do Estado não representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2018 (ID 1180979).

Por outro lado, ponderou que “não foi possível verificar, de forma inequívoca, os elementos que comprovassem ação ou omissão dos responsáveis chefes do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções do

⁴⁵ Cujo objeto é o “Acompanhamento do Déficit Previdenciário do IPERON, nos termos da autorização do Conselho Superior de Administração, na 2ª Reunião Ordinária de 09.03.2020”, sob relatoria do Conselheiro Edilson de Sousa Silva, julgado mediante o Acórdão APL-TC 00211/21.



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

Balanço Geral do Estado [...] uma vez que não foi possível avaliar as circunstâncias que indicassem que os resultados podiam ser evitados e eram de conhecimento do gestor, considerando ainda a descontinuidade dos lapsos temporal que cada um exerceu suas funções” (ID 1180979).

No entendimento deste Órgão Ministerial, a opinião adversa quanto ao BGE não deve ensejar, de *per si*, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas em epígrafe, em razão de que, *in casu*, as irregularidades constatadas denotam a existência de falhas que podem e devem ser sanadas pela gestão, mas que analisadas individualmente não comprometem os objetivos gerais de governança pública e não denotam o exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração (artigo 14 da Resolução 278/2019/TCE).⁴⁶

Impende, no entanto, que seja cientificado o atual Governador, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, acerca da necessidade premente de que sejam implementadas, pelos agentes responsáveis nas respectivas searas do governo, as necessárias medidas de correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, sob pena da emissão pela Corte de Contas de parecer prévio pela não aprovação de contas vindouras.

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

No estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno do Estado apresentou minucioso relatório (ID 776086, fls. 800/917), em que se manifestou acerca dos principais aspectos atinentes às contas anuais e anotou recomendações destinadas à Administração.

⁴⁶ Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n. 154/1996.



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

Consta ainda dos autos o relatório de manifestação conclusiva do dirigente do órgão de controle interno quanto à regularidade ou não das contas, em consonância com os resultados apresentados no bojo do relatório anual de auditoria que aponta para a regularidade das contas, *in verbis* (ID 776087, fls. 1394/1395):

CERTIFICADO DE AUDITORIA Nº 63 – 2019/CGE

1 - Foram examinados os atos de Gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Governo do Estado de Rondônia, praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018, pelo Responsável acima relacionado, sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

2 - Os exames foram efetuados por seleção de itens e conforme as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e no cumprimento da gestão fiscal atingindo os índices constitucionais na aplicação da Saúde 13,03%, e Educação 25,80%; e os limites de despesas com pessoal 53,42%.

3 - As demonstrações contábeis consolidada do Estado, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, refletem sobre todos os aspectos relevantes a situação patrimonial em 31/12/2018, e foram elaboradas de acordo com a Lei n. 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, bem como as demais normas de contabilidade aplicada ao setor público, demonstrando um superávit na execução orçamentária de R\$1.017.323.664,43 (Um bilhão, dezessete milhões, trezentos e vinte e três mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos).

4 - Diante dos exames realizados sobre o escopo selecionado nos parágrafos anteriores, consubstanciado no Relatório de Auditoria Anual de 2018 certifico como **REGULARES** as contas do responsável arrolado na presente Prestação de Contas Anual.

Neste ponto, relevante destacar a importância das atividades do controle interno com vistas à construção de uma gestão pública cada vez mais transparente, responsável e confiável sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Para tanto, necessário que a Controladoria Geral do Estado adote medidas para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas, consubstanciado na realização de um controle mais efetivo com vistas a prevenir e detectar as possíveis irregularidades no decorrer do exercício financeiro,



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

principalmente no que concerne às ocorrências registradas pelo corpo técnico em relação ao Balanço Geral do Estado, materializadas nos Achados A1 a A5, já destacadas neste parecer.

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

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

Por fim, acerca das determinações proferidas pela Corte de Contas em exercício anteriores, consoante se depreende do relatório ID 969067, o corpo técnico não efetuou o exame, ponto a ponto, das determinações/recomendações cujo cumprimento se exigiria no exercício de 2018, apenas solicitando que a Controladoria Geral do Estado se manifestasse quanto ao cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal.

Mediante a Decisão Monocrática n. 213/2021-GCWCS, o Conselheiro Relator destes autos, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, expediu a seguinte determinação à CGE (ID 1125870):

II – DETERMINAR à CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA, na pessoa de seu Controlador-Geral, o Senhor FRANCISCO LOPES FERNANDES NETTO, CPF n. 808.791.792-87, para que, no prazo de até 30 (trinta) dias, manifeste-se acerca do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

cumprimento ou não, pela Administração Estadual, de todas as determinações exaradas por este Tribunal de Contas nas decisões referentes às contas do Governo do Estado de Rondônia dos exercícios de 2010 (Processo n. 1.984/2011/TCE-RO, Decisão n. 196/2013-PLENO), 2011 (Processo n. 1.731/2012/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00302/17), 2012 (Processo n. 1.826/2013/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00314/17) e 2013 (Processo n. 1.380/2014/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00215/18), que seguem anexas a este decisum;

Em atenção à determinação do Relator, o Senhor Francisco Lopes Fernandes Neto, por meio do Ofício n. 132/2022/CGE-GOT, de 19.01.2022, encaminhou relatório acerca do cumprimento de determinações e recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas, consubstanciado no documento sob Protocolo n. 287/2022.

Em seu relatório final, a unidade técnica da Corte de Contas, restringiu-se, acerca do assunto, a afirmar que “Em relação ao cumprimento das determinações e recomendações, em cumprimento à Decisão Monocrática n. 213/2021-GCWCS, segundo o que foi demonstrado no Ofício n. 1332/2022/CGE-GOT, o Governo do Estado de Rondônia tem emanado esforços no cumprimento das deliberações desta Corte de Contas” (ID 1180979).

Entende-se, no entanto, que visando uma melhor comunicação dos resultados da análise técnica à sociedade, necessário que os relatórios técnicos futuros apresentem maiores detalhamentos quanto à avaliação efetivada, no sentido de evidenciar quais foram, efetivamente, as decisões cumpridas ou não cumpridas pela Administração.

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



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

Aliás, este Ministério Público de Contas apresentou tal sugestão à Corte em diversas manifestações exaradas nas análises de prestações de contas de governos municipais,⁴⁷ sendo que o Tribunal prontamente acolheu a sugestão e já vem adotando as providências para a concretização de medidas hábeis a garantir a efetividade das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas do Estado de Rondônia.⁴⁸

Por fim, impende anotar que as determinações proferidas pelo Tribunal quando da análise das contas dos exercícios de 2015,⁴⁹ 2016⁵⁰ e 2017,⁵¹ por terem sido exaradas após o encerramento do exercício de 2018, deverão ser avaliadas na prestação de contas de 2021.

Destaque-se, desde já, que o não atendimento das decisões exaradas pelo Tribunal de Contas pode ensejar consequências graves para os responsáveis, incluindo a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas, em caso de reincidência.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluída a análise dos aspectos mais relevantes das contas, atinentes à execução orçamentária e financeira, ao Balanço Geral do Estado e às manifestações do controle interno, importante tecer algumas considerações acerca da apreciação do Tribunal nos processos de Contas do Governador.

O artigo 47, *caput*, do Regimento Interno dessa Corte estabelece que o “parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do

⁴⁷ À exemplo dos seguintes autos relativos a prestações de contas de governos municipais: 958/2021; 1399/2021; 1157/2021; 1018/2021; 1129/2021.

⁴⁸ Cita-se a instalação de Grupo de Trabalho para deliberações específicas, mediante a Portaria n. 72, de 3 de fevereiro de 2022.

⁴⁹ Consubstanciadas no Processo n. 1571/2016, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00211/19, em 05.08.2019.

⁵⁰ Consubstanciadas no Processo n. 1519/2017, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão n. APL-TC 00322/20, em 12.11.2020.

⁵¹ Consubstanciadas no Processo n. 3976/2018, no qual a Corte de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00273/20, em 29.11.2020.



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

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”.⁵²

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

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

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

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

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

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

Por oportuno, colaciona-se o § 4º do artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas:

§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

⁵² Redação dada pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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)

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

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

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

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

[...]

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

I - se, individualmente ou em conjunto, as distorções ou irregularidades relevantes comprometem ou poderão comprometer, em função da materialidade, os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de planejamento governamental (art. 2º, inciso XVII); e (Redação dada pela Resolução n. 353/2021/TCE-RO)

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

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

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

Portanto, os dispositivos regimentais mencionados conduzem ao entendimento de que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas será no sentido da não aprovação das contas quando os Achados de Auditoria que fundamentam as opiniões adversas prejudiquem os objetivos gerais de governança pública e decorram de ação ou omissão do Chefe do Poder Executivo, em face de exercício negligente de suas prerrogativas de administração superior.⁵³

Nos autos em apreço, o corpo técnico registrou que, em face dos Achados de Auditoria apontados, **o Balanço Geral do Estado não representa a situação patrimonial, financeira e orçamentário do exercício encerrado e que a Administração não cumpriu com a conformidade da gestão orçamentária e**

⁵³ A definição de exercício negligente ou abusivo, para fins da Resolução n. 278/2019/TCE, consta do inciso XVIII do artigo 2º dessa norma, *litteris*: XVIII - exercício negligente ou abusivo: para efeito do processo de apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, ação ou omissão no exercício da direção superior da administração que tenha resultado ou que poderão resultar em desvios materialmente relevantes em relação aos objetivos de governança, quando as circunstâncias indiquem que os resultados podiam ser evitados e eram ou deviam ser conhecidos pelo mandatário, caso empregasse diligência do administrador ativo ou quando a ação ou omissão foi praticada com finalidade diversa da indicada pela lei.



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

fiscal, destacando que as irregularidades que foram base para opinião adversa sobre o BGE e sobre a execução orçamentária têm o condão de comprometer os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental (ID 1180979).

Todavia, no que se refere à evidenciação dos elementos indiciários da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo ou indicação de exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, o corpo técnico afirmou não haver “evidências do exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração, haja vista que não foi possível verificar, de forma inequívoca, os elementos que comprovassem ação ou omissão dos responsáveis chefes do Poder Executivo que tenha resultado nas distorções do Balanço Geral do Estado” (ID 1180979).

Além disso, sustentou, o corpo técnico, que “não foi possível avaliar as circunstâncias que indicassem que os resultados podiam ser evitados e eram de conhecimento do gestor, considerando ainda a descontinuidade dos lapsos temporal que cada um exerceu suas funções” (ID 1180979).

No entendimento deste Órgão Ministerial, diversamente de qualquer omissão ou ação negligente ou abusiva, o que se constata da análise das contas pertinentes ao exercício de 2018 é um esforço no sentido de adotar controles internos capazes de induzir o aperfeiçoamento da gestão e a confiabilidade das contas, conforme restou evidenciado ao longo deste parecer.

Entre as atividades referentes à direção superior da Administração se incluem aquelas voltadas a “assegurar o adequado funcionamento dos controles internos, considerando as deficiências comunicadas pelas instâncias internas da administração [e] pelos órgãos de controle externo,”⁵⁴ aspecto em que, apesar das falhas detectadas, verificou-se algum avanço no exercício de 2018 em relação a cenários anteriores.

⁵⁴ Artigo 2º, § 1º, da Resolução n. 278/2019/TCE.



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

Diante disso, conclui-se que as presentes contas de governo estão aptas a receber parecer prévio pela sua aprovação.

Importante registrar, conforme definido na Resolução n. 278/2019/TCE-RO, que a partir do exercício de 2020, quando forem detectadas apenas impropriedades não conducentes a juízo negativo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a Corte emitirá parecer prévio favorável à aprovação, sem indicação de ressalvas em decorrência de tais achados.

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

6 – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que esse e. Tribunal de Contas:

I – emita **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor **Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia, no período de 01.01 a 05.04.2018**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, destacando-se a permanência dos seguintes Achados de Auditoria:

A1– Inconsistência na base de dados da dívida ativa;

A3 – Subavaliação da conta provisões a longo prazo em, pelo menos, R\$18,5 bilhões;

A5 – Inconformidade dos instrumentos de planejamento;

II – emita **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2018, de



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

responsabilidade do Senhor **Daniel Pereira – Governador do Estado de Rondônia**, no período de **06.04 a 31.12.2018**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, destacando-se a permanência dos seguintes Achados de Auditoria:

A1– Inconsistência na base de dados da dívida ativa;

A2 – subavaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo;

A3 – Subavaliação da conta provisões a longo prazo em, pelo menos, R\$18,5 bilhões;

A4 – Financiamento irregular de gasto público por meio de inadimplemento de obrigações com fornecedores na CAERD, SESAU e SEJUS (**atenuado pela adoção de medidas de controle**);

III – pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao atual Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos, para que adote ou determine a adoção de medidas visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia e que a Execução Orçamentária demonstre plena conformidade com os princípios constitucionais e normas legais que regem a administração pública, bem como para que evite a reincidência das impropriedades apontadas nessa análise, sob pena de juízo de reprovação em contas futuras, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico (Achados A1 a A5);

IV – pela expedição dos seguintes **ALERTAS** e **DETERMINAÇÕES** ao atual Governador do Estado de Rondônia Senhor Marcos José Rocha dos Santos para que:

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



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

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

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

d) implemente controles internos apropriados para assegurar o cumprimento do artigo 21, II, da Lei Complementar n. 101/2000, demonstrando na prestação de contas anual, por meio de registros específicos, a evolução da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato e correspondente proporção em relação à receita corrente líquida, tendo como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos onze meses anteriores;

e) intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas tendentes a aprimorar a gestão e otimizar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, nos moldes alinhavados no tópico 2.10 deste opinativo;

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

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



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

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

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

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

c) realização de avaliação quanto ao cumprimento da regra disposta no artigo 21, II, da LRF em consonância com os critérios previstos na Lei Complementar n. 101/2000 e na Decisão Normativa n. 002/2019/TCE/RO, solicitando à Administração que apresente, de antemão, os demonstrativos e informações necessárias;

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

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

f) evidenciação e exame específico quanto à adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de



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

créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000;

g) realização do monitoramento individualizado das recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas, cuja aferição tenha sido remetida, pelas correspondentes deliberações, para os processos de contas de governo subsequentes.

É o parecer.

Porto Velho, 26 de abril de 2022.

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

Em 26 de Abril de 2022



Assinado Eletronicamente

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

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