



PROCESSO: [1519/17](#)

UNIDADE: Governo do Estado de Rondônia - GERO

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

ASSUNTO: Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual – Exercício 2016

RESPONSÁVEIS: Confúcio Aires Moura, CPF: 037.338.311-87

VOLUME DE

RECURSOS R\$7.193.732.225,34 - Receita arrecadada

FISCALIZADOS:

RELATOR: Conselheiro Paulo Curi Neto

RELATÓRIO DE AUDITORIA

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reserva ao Tribunal de Contas a missão de apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo. Trata-se de etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública brasileira, pois oferece ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

O Relatório e Parecer Prévio elaborado pelo Tribunal de Contas têm como principais objetivos:

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas;
- Fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- Analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- Analisar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais; e
- Fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

Nesse plano, assume especial relevo a oportuna constatação de que “cumpre à corte de contas indicar se o orçamento está sendo executado de maneira séria e transparente. É colocar lupa e luz sobre os fatos da gestão mais relevantes e, eventualmente, desvelar criatividades contábeis que pretendam camuflar despesas e inflar receitas. A partir dessa análise, emite-se opinião sobre a integridade das informações disponibilizadas”¹.

Este processo representa uma etapa do ciclo de *accountability*² do setor público, onde a Administração presta contas ao Poder Legislativo dos recursos autorizados no orçamento. Com a finalidade de aumentar o grau de confiança dos resultados apresentados pela Administração o Tribunal de Contas, como órgão especializado e auxiliar do Legislativo no exercício do controle externo, emite o parecer prévio. Após a manifestação do Tribunal de Contas a prestação de contas está apta a julgamento do Legislativo.

O parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas, em consonância com o disposto no art. 47 do Regimento Interno, tem como objetivo assegurar ao Legislativo que a prestação de contas apresentada pela Administração representa a posição financeira, orçamentária e patrimonial, bem como os resultados das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicada à Administração Pública Estadual. O relatório que acompanha o Parecer Prévio deve conter informações sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais.

A transparência das contas governamentais e a qualidade da prestação de contas tornam-se cada vez mais peças fundamentais da governança e da governabilidade, a exigir rigor técnico crescente por parte do Tribunal de Contas nas análises que servem de subsídio à emissão do parecer prévio, especialmente neste momento em que a confiança nas instituições públicas está abalada e a sociedade civil participa ativamente das grandes decisões nacionais e interessa-se, como nunca, pelo trabalho do Tribunal sobre as Contas de Governo.

¹ Dantas, Bruno; Dias, Frederico. O TCU está para a Lei de Responsabilidade Fiscal assim como está o STF para a Constituição Federal. Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000/Organizadores: Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Luiz Claudio Allemand, Marcus Abraham.–Brasília : OA B, Conselho Federal, 2016, p. 101/ 122

² *Accountability pública* – obrigação que têm pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, incluídos os órgãos, as entidades e organizações de qualquer natureza, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.



Os presentes autos tratam do resultado da avaliação preliminar realizada sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCEE), exercício financeiro findo em 31 de dezembro de 2016.

A natureza das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado de Rondônia não se confunde com a das “contas de gestão” previstas no art. 49, inciso II da CE, as quais são efetivamente julgadas pelo TCE.

Cumpre recordar que é de responsabilidade da administração, com supervisão dos responsáveis pela governança, assegurar que as operações da entidade sejam conduzidas em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

O art. 49, inciso I, da CE, impõe ao Chefe do Poder Executivo em exercício o dever de prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

A administração é responsável pela elaboração da prestação de contas, composta pelo Balanço Geral do Estado e relatório do órgão central do sistema de controle interno, de acordo com as normas contábeis aplicáveis e pelos controles internos determinados pela administração como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Compete ao Tribunal, de acordo com seu mandato constitucional e legal, nos termos do art. 1º, inciso III e Parágrafo único, do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º, do art. 49, do seu Regimento Interno, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, manifestando-se quanto à adequação dos resultados apresentados e a posição patrimonial, financeira e orçamentária demonstrada nos Balanços Gerais e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

O papel do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, neste processo, resume-se à apreciação das contas anuais do Governador do Estado de Rondônia e emissão do respectivo parecer prévio, que deve ser elaborado de forma conclusiva com vistas a subsidiar o julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

1.2. Metodologia

O escopo dos procedimentos de fiscalização e das análises efetuadas para elaboração do relatório e emissão do parecer prévio compreende aspectos gerais da gestão orçamentária, financeira, fiscal, patrimonial e contábil a cargo do Governador do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

A fiscalização visa expressar opinião sobre o Balanço Geral do Estado, de forma a verificar se ele representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais e legais na execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER).

Para subsidiar essa manifestação, é esperado que se obtenha segurança razoável de que as demonstrações contábeis, como um todo, estejam livres de distorções relevantes, decorrentes de inobservância de leis ou regulamentos. No entanto, o auditor não é responsável pela não conformidade ou pela sua prevenção e não se pode esperar, que em auditorias financeiras, se detectem todas as violações a leis e regulamentos eventualmente praticadas.

Destaca-se que o presente trabalho consolida o conjunto de fiscalizações planejadas para subsidiar a análise e instrução das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, exercício de 2016, autorizado pela Portaria n. 267/2017, prorrogada pela Portaria 830/2017.

Os achados, a seguir, estão suportados pelas seguintes auditorias:

Processo	Modalidade	Temática	Objetivo
1147/18	Financeira	Relatórios Financeiros aplicados	Avaliar, a integridade das demonstrações financeiras publicadas e sua representatividade quanto a adequada situação financeira e patrimonial do Estado de Rondônia.
3732/17	Conformidade	Orçamento, Planejamento e Gestão Fiscal	Verificar a conformidade da execução orçamentária e cumprimento dos pressupostos da Gestão Fiscal.
3299/17	Acompanhamento	Gestão Fiscal	Acompanhar os atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual.
3694/17	Levantamento	Controles Internos	Avaliar os Controles Internos do Governo do Estado no nível de entidade.
3446/17	Conformidade	Previdência	Verificar a conformidade quanto a aderência ao Art. 40 da Constituição Federal.
3536/17	Conformidade	Educação	Assegurar a fidedignidade da aplicação dos índices constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF, art. 212) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (CF, ADCT, art. 60, com redação da EC.53).



3875/17	Conformidade	Saúde	Assegurar a fidedignidade da aplicação dos índices constitucionais na saúde ensino (EC 29 e lei Complementar Federal n. 141/12).
---------	--------------	-------	--

1.3. Critérios de Auditoria

Representam condutas do Governador do Estado situações como:

- ato que represente o exercício formal de qualquer das prerrogativas privativas do Governador do Estado ou de titular de Poder nos termos da Constituição e das leis;
- conduta tipificada em lei como de responsabilidade pessoal do Governador do Estado ou de titular de Poder;
- ato ou conjunto de atos que, ainda que praticados por subordinado hierárquico, representem a concretização de ação de governo, cuja gravidade, materialidade e relevância não permitam a presunção de que fossem desconhecidos pelo mandatário (especialmente se de conhecimento público e discutidos pela opinião pública), circunstância da qual se deduz a sua anuência às práticas ou a inobservância da diligência mínima exigível de qualquer exercente de tão altas funções.

Por outro lado, observa-se que o contraditório e a ampla defesa são direitos assegurados constitucionalmente a todos aos quais se imputa responsabilidade, inclusive na esfera de controle externo.

Os achados a seguir são potencialmente capazes de macular a integridade das contas referentes ao exercício de 2016. Além disso, com relação às contas dos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, ressalta-se a ocorrência de discussão sobre o real valor do ativo e passivo financeiro, o que significa afirmar que aqueles demonstrativos não representaram adequadamente a posição financeira do Estado em 31 de dezembro, o que prejudica a tomada de decisão e o controle.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Controles Internos Ineficazes

Situação Encontrada

A avaliação de controles internos é um processo mediante o qual se procura conhecer e avaliar a eficácia dos controles internos de uma entidade quanto à sua capacidade para evitar ou reduzir o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco na execução de seus processos e atividades, que possam impedir ou dificultar o alcance dos objetivos estabelecidos. (Relatório do Acórdão TCU 1074/2009-Plenário).



Em nível de entidade – internacionalmente denominada “*Entity-Level Assessment*” – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de parte dela (unidade de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc...) têm o propósito de verificar se o controle está adequadamente desenhado e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência.

Em nível de atividades – internacionalmente denominada “*Transaction-Level Assessment*”, às vezes citada como avaliação de controle interno em nível operacional – os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicas. Nesse caso, identificam-se os riscos relacionados e avaliam-se a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los.

As avaliações, nesses dois níveis, geralmente são realizadas em um mesmo ou em trabalhos sequenciais, executando-se, primeiro, a avaliação em nível de entidade e, em seguida, já tendo uma base mais sólida de conhecimento a respeito da organização e de seu ambiente, executa-se a avaliação em nível de atividades.

Essa forma de avaliação – conhecida como abordagem “*top-down*” (de cima para baixo) – é recomendada pela norma AS-5 (*Auditing Standard* nº 5, jul/2007), do PCAOB³, com vistas à redução de custos e à maximização dos resultados. Na prática, é mais comum a realização de avaliações de controles em nível de processos específicos, sem que se tenha feito uma avaliação em nível de entidade.

A avaliação dos controles internos realizada baseou-se na estrutura de controle interno apresentada por meio do Apêndice IV do Manual de Auditoria Financeira, aprovado pela Resolução n. 237/2017/TCE-RO, baseada no COSO⁴ (2013), com adaptações promovidas pelo GAO⁵ (2014), para aplicação no governo federal dos Estados Unidos. Essa estrutura apresenta em detalhes os dezessete princípios associados a cada um dos cinco componentes do controle interno, e seus respectivos atributos, proporciona um referencial útil para que os gestores possam implementar e auditores possam avaliar sistemas de controle interno, no que diz respeito à sua capacidade de

³ O Public Company Accounting Oversight Board (ou PCAOB) é uma entidade sem fins lucrativos criada pela Lei Norte Americana Sarbanes-Oxley em 2002 para fiscalizar auditores e, conseqüentemente, proteger os interesses dos investidores.

⁴ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), organização privada criada nos Estados Unidos em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis das empresas.

⁵ GAO - *Government Accountability Office* é a Entidade Fiscalizadora dos Estados Unidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

fornecer razoável segurança para o alcance do objetivo de divulgar demonstrações financeiras livres de distorção relevante.

De acordo com o Manual de Auditoria Financeira do TCE-RO, no planejamento de uma auditoria financeira, o auditor deve obter entendimento dos componentes do controle interno presentes e em funcionamento na entidade, de modo a identificar como os diferentes aspectos do controle interno afetam a auditoria, focando aqueles controles, no nível da entidade, que são relevantes, por estarem relacionados com riscos de distorção relevante no nível das demonstrações financeiras e afirmações.

Além do Manual de Auditoria Financeira, foram observados os procedimentos e técnicas estabelecidos na Orientação Normativa n. 006/2017-SGCE, que aprova padrões de levantamento com a finalidade de conhecer o funcionamento de entidades/órgãos jurisdicionados ao Tribunal de Contas, identificar objetos e instrumentos e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

O objeto do levantamento foi a arquitetura – os princípios, a estrutura, os componentes e os processos – colocados em prática para o gerenciamento de riscos por toda a organização, no nível de entidade, incluindo o processo de planejamento estratégico e sua implementação pelas diversas áreas ou funções da organização, os processos de governança, finalísticos e de apoio ou os programas, projetos e atividades relevantes para as demonstrações contábeis.

O objetivo do levantamento foi avaliar o risco de controle⁶ da entidade. Foram avaliados os controles internos desenhados e implementados pela administração para tratar riscos que ameaçam o cumprimento da obrigação do dever de prestar contas (*accountability* pública⁷), bem como para fornecer subsídios aos administradores para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança pública.

A avaliação dos controles internos sobre relatórios financeiros foca na identificação e obtenção de entendimento dos controles abrangentes (nível de entidade) e nas atividades de controle do macroprocesso de fechamento contábil. Portanto, não foram avaliados os controles internos no

⁶ De acordo com o Manual de Auditoria Financeira, aprovado pela Resolução 234/2016/TCE-RO, risco de controle é o risco de que uma distorção possa ocorrer em uma afirmação sobre uma classe de transação, saldo contábil ou divulgação e que possa ser relevante, individualmente ou em conjunto com outras distorções, não seja prevenida, detectada e corrigida tempestivamente pelo controle interno da entidade. Ele é uma função da eficácia do desenho, da implementação e da manutenção do controle interno pela administração, para tratar riscos que ameacem o cumprimento de objetivos relacionados às demonstrações financeiras (ISSAI 1200; ISA/NBC TA 200).

⁷ *Accountability* pública – obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a sociedade e a que lhes delegou essas responsabilidades sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos.



nível de atividade de controle (operacional) dos macroprocessos, ainda que sejam relevantes para as demonstrações financeiras.

O processo de avaliação de controles internos em nível de entidade foi desenvolvido em três fases: planejamento, execução e relatório, devendo ser seguido do acompanhamento ou monitoramento das recomendações, por parte desta Corte de Contas e da CGE, por meio da apresentação, execução e monitoramento do Plano de Ação.

A etapa do planejamento envolveu as seguintes atividades: levantamento prévio e definição da estrutura de controle para o desenvolvimento do instrumento de avaliação. O produto final desta etapa foi a consolidação das informações em um plano de trabalho com o cronograma das atividades e recursos necessários para a execução e elaboração do relatório final.

A estrutura de controle interno, delineada na fase de planejamento, foi utilizada como base para a determinação inicial das fontes de informação, das técnicas de auditoria e para o desenvolvimento do instrumento de avaliação do controle interno em nível de entidade.

A execução focou na eficácia do desenho⁸ dos controles internos no nível de entidade e não incluiu teste de efetividade dos controles. Para o propósito de avaliar o desenho dos controles identificados, selecionou-se uma amostra de único elemento para suportar a evidência de implementação do controle.

O questionário de avaliação de controle interno (QACI) foi utilizado na aplicação da avaliação dos controles internos para auxiliar o julgamento dos auditores, tornando o tratamento dos dados e os resultados mais objetivos. As técnicas utilizadas foram: entrevista, observação direta e exame documental.

As principais atividades realizadas como parte da metodologia incluíram:

- Revisão da documentação: manuais e procedimentos, políticas e legislação relevantes para os controles internos no nível de entidade; e
- Realização de entrevistas com servidores do poder executivo estadual para compreensão dos processos, procedimentos e práticas realizadas.

⁸ A avaliação do desenho de controle envolve considerar se o controle, individualmente ou em combinação com outros controles, é capaz de impedir, ou de detectar e corrigir efetivamente, distorções relevantes. A implementação de controle significa que ele existe e que a entidade o está usando. Há pouco sentido em avaliar a implementação de controle que não seja efetivo e, portanto, a concepção do controle é o primeiro a ser considerado. Um controle inadequadamente planejado pode representar deficiência significativa no controle interno.



Neste trabalho, a avaliação do risco de controle tem **caráter preliminar** (denominada avaliação preliminar), uma vez que se apoia apenas nos aspectos de desenho⁹, implementação¹⁰ e limitações inerentes, mas não na efetividade operacional, o que implicaria a aplicação de procedimentos adicionais de auditoria para obter evidência sobre o modo como os controles foram aplicados ao longo do período, a consistência como eles foram aplicados, por quem e por quais meios eles foram aplicados (ISSAI 1315; ISA/NBC TA 315).

Ressalte-se que, caso a avaliação preliminar do risco de controle seja menor que “alto”, as normas de auditoria exigem que o auditor planeje e realize testes de efetividade operacional dos controles para apoiar a sua aferição de risco.

Com base nos procedimentos efetuados, concluiu-se que o Governo do Estado não manteve, em todos os aspectos relevantes, controles internos eficazes sobre os relatórios financeiros em 31 de dezembro de 2016 e 2017, de acordo com os critérios definidos no Internal Controls Integrated Framework (2013), emitido pelo Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission (COSO), já que foram identificadas deficiências que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presentes.

O nível entidade, em sua essência, é o fator condicionante para o bom e adequado funcionamento de um sistema de controle interno eficaz. É a base para uma boa avaliação dos sistemas de controles internos como um todo da organização. O ambiente de controle, a avaliação de riscos, as atividades de controles, a informação e comunicação e o monitoramento são os componentes necessários para que se instituem controles internos adequados nos níveis de entidade e atividades.

A Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO dispõe, para fins de responsabilização, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que se considera dever do chefe de cada poder, órgão ou entidade, em caráter exclusivo, instituir sistema integrado de controle interno baseado no gerenciamento de risco e integrado ao processo de gestão, mediante ato normativo que contemple os seguintes componentes: ambiente institucional, avaliação de riscos, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Em razão dessa IN ter sido publicada em 30/08/2017, portanto, após o período em análise (exercício de 2016 e segunda metade de 2017), considerando o princípio da segurança jurídica,

⁹ A avaliação do desenho de controle envolve considerar se o controle, individualmente ou em combinação com outros controles, é capaz de impedir, ou de detectar e corrigir efetivamente, distorções relevantes.

¹⁰ A implementação de controle significa que ele existe e que a entidade o está usando. Há pouco sentido em avaliar a implementação de controle que não seja efetivo e, portanto, a concepção do controle é o primeiro a ser considerado. Um controle inadequadamente planejado pode representar deficiência significativa no controle interno.



não se propõe, nesta oportunidade, definição de responsabilidade dos agentes públicos pelo inadequado funcionamento do sistema de controle interno. Todavia, faz-se necessário chamar aos autos o responsável pelo sistema de controle interno e o Chefe do Poder Executivo Estadual para que apresentem esclarecimentos, em razão do nexo causal com os achados revelados nas auditorias executadas para subsidiar a instrução técnica.

Critério de Auditoria:

O art. 51 da Constituição Estadual dispõe sobre a obrigação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterem, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os artigos 46 e 51 da Constituição Estadual não mencionam a expressão “órgãos de controle interno”, mas “sistema de controle interno”. A expressão usada pela Constituição Federal, portanto, se refere a um conceito bem mais amplo que o usualmente adotado. Nesse mesmo sentido é o conceito apresentado no Manual de Auditoria Financeira do TCE-RO (Res. N. 234/2017/TCE-RO), que define o controle interno:

Definição de controle interno (MAF 2016; 196)

Entende-se por controle interno o processo efetuado pela estrutura de governança, pela administração e pelo corpo de funcionários de uma organização, estruturado **para enfrentar riscos e fornecer segurança quanto à realização dos objetivos relacionados às operações**, à divulgação de informações financeiras e não financeiras e à conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. (Grifo Nosso)

A alta administração e os órgãos de governança¹¹ têm, coletivamente, a responsabilidade e o dever de prestação de contas sobre o estabelecimento dos objetivos da organização, a definição de

¹¹ Órgão de governança – conselho de administração, diretoria colegiada ou semelhantes ou ainda órgãos com responsabilidade de supervisão geral da direção estratégicas de entidades e das responsabilidades relacionadas às obrigações de *accountability*.



estratégia para alcançar esses objetivos e o estabelecimento de estruturas e processos de governança para melhor gerenciar os riscos durante a realização desses objetivos (IAA, 2013). É, portanto, uma responsabilidade primária dessas instâncias assegurar a existência, o monitoramento e avaliação de um efetivo sistema de gestão de riscos e controle interno, bem como utilizar as informações resultantes desse sistema para apoiar seus processos decisórios (TCU, 2014).

Este Tribunal regulamentou o art. 51 da Constituição Estadual por meio da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, parágrafo 3º, inciso I, o qual dispõe que é dever do Chefe de cada Poder instituir sistema integrado de controle interno baseado no gerenciamento de risco e integrado ao processo de gestão, contemplando componentes como ambiente institucional (ambiente de controle), avaliação de riscos, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento. A estrutura conceitual adotada pelo TCE-RO é a mais utilizada nos países desenvolvidos (estrutura COSO). As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) recomendam a sua utilização para avaliação da eficácia do sistema de controle interno da entidade.

O controle interno de uma organização, segundo o COSO (2013), incluindo os controles de TI, é estruturado em cinco componentes inter-relacionados:

- a. Ambiente de controle (ou institucional) – é o alicerce do sistema de controle interno. Fornece a disciplina e a estrutura para ajudar uma entidade a alcançar os seus objetivos, com base nos princípios de compromisso com integridade e valores éticos, supervisão da gestão pela governança, adequada delegação de autoridade e responsabilidade na estrutura organizacional e compromisso com a competência;
- b. Avaliação de risco – corresponde ao processo de avaliação de risco desenvolvido e implementado com a finalidade de identificar e avaliar os riscos que a entidade enfrenta na busca de seus objetivos e de estimar o impacto e a probabilidade de ocorrência dos eventos, como base para decidir e desenvolver ações em resposta aos riscos, incluindo aqueles relacionados ao processo de elaboração das demonstrações financeiras.
- c. Atividades de controle – ações gerenciais estabelecidas por meio de políticas e procedimentos para responder aos riscos e alcançar os objetivos no sistema de controle interno, que inclui o sistema de informação da entidade.
- d. Informação e comunicação – é o fluxo de informações dentro de uma entidade, envolvendo considerações quanto à qualidade das informações, comunicação interna e externa e métodos de comunicação.



- e. Monitoramento – atividades gerenciais estabelecidas e executadas para avaliar a qualidade do desempenho do controle interno ao longo do tempo e para corrigir prontamente as deficiências constatadas, incluindo os achados de auditoria e outras revisões.

Essa divisão não reflete necessariamente a maneira como a entidade projeta, coloca em prática e mantém o controle interno ou como ela pode classificar qualquer componente específico. Trata-se de um referencial ou roteiro que é útil para ajudar o auditor no processo de entendimento do controle interno, o qual deve considerar todos componentes descritos nas normas de auditoria, ressaltando que não há hierarquia entre os componentes, assim como entre os princípios correlacionados.

Controles internos podem ser abrangentes ou específicos, como ilustra a figura 1. Controles abrangentes são os de governança corporativa, as atividades de monitoramento exercidas pela administração e auditoria interna. Controles específicos são aqueles do nível das atividades, processos ou transações.

A avaliação realizada para subsidiar a instrução das contas de governo do Estado visa obter entendimento dos componentes do controle interno presentes e em funcionamento na entidade, de modo a identificar como os diferentes aspectos do controle interno afetam a auditoria, focando aqueles controles, no nível de entidade, que são relevantes para a auditoria, por estarem relacionados com riscos de distorção relevante no nível das demonstrações financeiras e afirmações.

Para melhor compreensão do escopo da fiscalização, apresentamos a figura a seguir que ilustra a conexão existente entre os níveis de avaliação:

Figura 1: Relacionamento entre riscos, controle e a estrutura da entidade



Fonte: IFAC (2010) – Manual de Auditoria Financeira TCU 2016.



Evidências:

ID=620621 – Relatório Técnico – Avaliação de Controles Internos, Processo 03694/17-TCE/RO.

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

Situação Encontrada

A prestação de contas é um mecanismo institucional para retroalimentar o processo orçamentário, buscando influenciar o novo orçamento a partir de avaliações sobre a capacidade do ente governamental para implementar o orçamento do ano anterior. Isso deve ocorrer nos três níveis: fiscal, alocação estratégica e entrega eficiente.

Assim, os entes governamentais devem prestar contas sobre recursos e ativos destinados a eles, informando: 1) resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais; 2) se estão alocando seus recursos e ativos para atender seus objetivos estratégicos; e 3) como estão gerenciando esses recursos e ativos, permitindo a mensuração dos custos dos bens e serviços e a comparação entre os custos e os benefícios¹².

Nos termos do art. 65, inciso XIV, da Constituição do Estado de Rondônia, compete privativamente ao Governador do Estado prestar contas anualmente à Assembleia, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício financeiro anterior.

A responsabilidade técnica pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis do Estado é da Superintendência de Contabilidade (SUPER), subordinada à Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN). A Superintendência de Contabilidade foi criada pela Lei Complementar n. 697, de 26 de Dezembro de 2012 com a finalidade de definir, disciplinar e exercer a supervisão técnica e a orientação normativa dos processos pertinentes à Contabilidade Governamental dos Poderes relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional e Fundos Estaduais, com vistas à elaboração das demonstrações contábeis e informações gerenciais.

A Lei Complementar Estadual n° 154/1996 (Art. 1º, inciso III, e 35) reserva ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a competência de apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Estadual. As contas consistirão nos balanços

¹² Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União – TCU (TC 016.937/2012-0), sobre a estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, no âmbito de Projeto institucional firmado entre o TCU e o Banco Mundial, parágrafo 2.1.4.



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 Estadual¹³.

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período, informando quanto a entidade deve (passivo), quanto ela possui (ativo), sua capacidade de arrecadar (receitas) e de gastar e investir (despesas). Já os resultados operacionais constam em relatórios gerenciais.

Segundo o Regimento Interno desta Casa¹⁴ o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo Estadual será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre se os Balanços Gerais do Estado representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicada à Administração Pública estadual. Ou seja, exige que essa manifestação assegure os resultados apresentado pela Administração (chamados de auditoria financeira).

A auditoria financeira é um trabalho de certificação da credibilidade das demonstrações financeiras que constam nas prestações de contas (Issai 100.30). É o instrumento adequado para assegurar com um alto nível de segurança que os números sejam verdadeiros e, portanto, que a prestação de contas seja completa, confiável, tempestiva e útil.

A auditoria financeira não é um fim em si mesma. Ela busca aumentar a capacidade das prestações de contas influenciarem no controle exercido por parlamentares (controle externo político) e cidadãos (controle social). Esse controle pode: afetar a escolha de governantes e gestores; propor alterações na legislação, regulamentos e em estruturas administrativas; e/ou resultar em pressões sociais ou parlamentares por melhores resultados tanto financeiros quanto operacionais. Assim, para que as auditorias financeiras tenham impacto, é necessário que o Poder Legislativo seja atuante e que a sociedade esteja informada para exercer o controle social¹⁵.

Em consonância com as disposições do Art. 47 do Regimento Interno desta Corte o trabalho teve como por objetivo expressar opinião de asseguarção limitada das demonstrações contábeis quanto

¹³ Art. 38, Parágrafo Único, da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (Regimento Interno).

¹⁴ Art. 47, da Resolução Administrativa nº 005/TCER-96 (Regimento Interno).

¹⁵ Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União – TCU (TC 016.937/2012-0), sobre a estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, no âmbito de Projeto institucional firmado entre o TCU e o Banco Mundial, recordes dos parágrafos 2.1.7 e 2.1.9.



se o Balanço Geral do Estado (BGE) representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do período.

Visando subsidiar a análise da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCEE) do exercício de 2016, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER).

Ao fornecer uma asseguração limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Os procedimentos executados em uma auditoria de asseguração limitada são limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguração razoável, mas é esperado que o nível de asseguração, baseado no julgamento profissional do auditor, seja significativo para os usuários previstos. Um relatório de asseguração limitada transmite a natureza limitada da asseguração fornecida¹⁶.

Foram objeto de análise do presente trabalho, para fins de manifestação da opinião, as Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Notas explicativas) encerradas em 31.12.2016, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCEE), Processo nº 1519/2017, na data de 25.4.2017.

Com base no objetivo do trabalho, foi formulada a seguinte questão de auditoria:

O Balanço Geral do Estado representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados financeiro e orçamentários do período?

Examinou-se as demonstrações contábeis (Processo n. 1147/2018 – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado) consolidadas do Estado de Rondônia relativas ao exercício encerrado em 31.12.2016. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo Estadual e contemplam a execução e a análise dos orçamentos. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas, publicadas e encaminhadas por meio da Prestação de Contas do Chefe do Executivo Estadual (PCCEE), Processo nº 1519/2017, na data de 25.4.2017.

¹⁶ ISSAI 100, parágrafo 33.



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

Base para abstenção de opinião

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

Abaixo, é apresentada a versão resumida do Balanço Patrimonial (BP), conforme as informações divulgadas pelo órgão central de contabilidade do Estado (Superintendência de Contabilidade – SUPER, subordinada à Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN), encaminhadas por meio do Processo nº 1519/2017, na data de 25.4.2017¹⁷, e, em seguida, a síntese das ocorrências que fundamentaram nossa opinião.

A coluna intitulada “Ref.” identifica a referência à distorção verificada na classe de conta apresentada.

Tabela 1 – Resumo do Balanço Patrimonial publicado pela Administração do Exercício de 2016 (R\$ Milhares)

ATIVO	2016	Ref.	PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2016	Ref.
Ativo Circulante			Passivo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.445.528.759	A1	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo	3.821	
Créditos a Curto Prazo	47.185.798		Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	253.484.023	A6
Valores Restituíveis	67.180.595		Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	170.116.191	A8
Demais Créditos a Curto Prazo	457.120.729		Obrigações Fiscais a Curto Prazo	0	
Investimentos e Aplicações Temp. a Curto Prazo	1.654.316.095		Valores Restituíveis	89.737.243	
Estoques	873.178.152		Demais Obrigações a Curto Prazo	25.423.673	
Total do Ativo Circulante	4.544.510.128		Total do Passivo Circulante	538.764.950	
Ativo Não Circulante			Passivo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	6.376.895.647	A2/A3	Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Longo Prazo	4.759.026	
Investimentos Temporários a Longo Prazo	224.571.763	A4	Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	2.917.001.088	
Imobilizado	5.838.168.826		Obrigações Fiscais a Longo Prazo	763.921	
Intangível	10.408.715		Provisões a Longo Prazo	1.816.381.789	A5
Demais Obrigações a Longo Prazo				1.599.963.307	
Total do Ativo Não Circulante	12.450.044.952		Total do Passivo Não Circulante	6.338.869.131	
Patrimônio Líquido			Patrimônio Líquido		
			Patrimônio Social e Capital Social	23.000.000	
			Reservas de Capital	0	
			Resultados Acumulados	10.093.920.999	A7
			Superávit/Déficits do Exercício	443.913.588	
			Superávit/Déficits de Exérc. Anteriores	9.534.452.021	
			Ajustes de exercícios anteriores	115.555.391	
			Total do Patrimônio Líquido	10.116.920.999	
TOTAL DO ATIVO	16.994.555.080		TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	16.994.555.080	

¹⁷ Em apêndice a este Relatório segue a reprodução das demonstrações referentes ao exercício de 2016 conforme informações encaminhadas na prestação de contas. O objetivo da reprodução é facilitar o entendimento das distorções e demais avaliações dos usuários deste relatório.



Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado do Estado (Processo nº 1519/2017).

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

Situação Encontrada:

A auditoria não obteve respostas das circularizações bancárias pelas instituições financeiras prestadoras de serviços ao Governo do Estado de Rondônia, à exceção do Banco da Amazônia. Desse modo, não foi possível obter segurança razoável de saldos constantes nos registros contábeis são válidos, íntegros e fidedignos, haja vista a impossibilidade de confirmação de fontes externas dos saldos individualizados e eventuais restrições.

Considerando que não foi possível à equipe obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria quanto a existência das disponibilidades e se foram incluídos nos relatórios financeiros todos recursos financeiros de propriedade da entidade, em função da limitação imposta na aplicação dos procedimentos de auditoria, e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as contas auditadas, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, ou seja, podem modificar a compreensão da situação patrimonial do Estado, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente sobre o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa apresentado no Balanço Patrimonial, de acordo com o item 5.1.3.3 da Resolução TCE/RO nº 234/2017 (Manual de Auditoria Financeira).

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.

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

Situação Encontrada:

Os trabalhos revelaram a manutenção de direitos a receber decorrente de Empréstimos e financiamentos concedidos a receber (contas 1.2.1.1.1.03.01 e 1.2.1.1.1.05.08) apresentadas no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2016, evidenciando um saldo superavaliado, em pelo menos, no valor de R\$ 20.441.229,73, 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.



Destaca-se que a situação encontrada está relacionada ao recebimento improvável do crédito por ocasião da extinção das empresas, ou seja, quanto a probabilidade de realização desses ativos evidenciados no Balanço Patrimonial nas contas: “121110508 – Financiamentos Concedidos a Receber” e “121110301 – Empréstimos Concedidos a Receber”.

Não se tratando da extinção jurídica do direito a receber do Estado e sim no reconhecimento quanto à provável perda, o que implica na necessidade de apresentar conta retificadora desse Ativo ou baixa contábil do direito e possibilitar a representação fidedigna do patrimônio.

Critério:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87 e 89;
- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP Estrutura Conceitual.

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.

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

Situação Encontrada:

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

No que pese as providências da Administração para melhorar a sistemática de cobrança, essas não alteram a situação de superavaliação do Ativo em razão de créditos potencialmente prescritos que não foram objeto de ajuste para perdas estimadas, sobretudo quanto aos créditos anteriores a 2006 que totalizam R\$ 3.500.527.902,32 conforme informações apresentadas pela própria Administração.

Cumprе esclarecer que, da mesma feita que no item A1, o provisionamento para perda de créditos de improvável realização não significa a “baixa” destes valores dos registros financeiros do Estado, mas mero reconhecimento contábil de prováveis perdas por não recuperação dos créditos tributários inscritos anteriormente a 31.12.2006, podendo inclusive tais valores constarem das



contas contábeis de controle de código 8.3 – Controles Credores – Execução de Dívida Ativa, atendendo desta forma ao enunciado da fidedignidade da demonstração financeira públicas.

Assim, considerando que não foi possível à equipe obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria quanto ao valor dos direitos a receber inscritos em dívida ativa, em função da ausência das informações necessárias para a realização dos testes planejados pela equipe de auditoria e das deficiências evidenciadas nos controles internos da Administração, e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as contas auditadas, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, ou seja, podem modificar a compreensão da situação patrimonial do Estado, concluímos pela abstenção de opinião sobre o saldo da dívida ativa apresentado no Balanço Patrimonial (Ativo Não Circulante – Realizável a Longo Prazo – Dívida Ativa Tributária).

Critério:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89;
- CTN art. 139 e seguintes;
- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP Estrutura Conceitual.

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.

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

Situação Encontrada:

As participações em empresas e em consórcios públicos ou público-privados em que a administração tenha influência significativa devem ser mensuradas ou avaliadas pelo método da equivalência patrimonial. O método da equivalência patrimonial será utilizado para os investimentos em coligadas ou em controladas e em outras sociedades que façam parte de um mesmo grupo ou estejam sob controle comum¹⁸.

¹⁸ MCASP 6º Edição, p. 138.



Pelo método da equivalência patrimonial, o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado¹⁹.

Para avaliar a correção do saldo apresentado no BGE 2016, efetuamos o recálculo do Resultado de Equivalência Patrimonial por meio dos saldos registrados no SIAFEM, onde obtivemos a composição da conta investimento em 31.12.2016. Após sua decomposição e comparação com exercícios anteriores, constatou-se que o saldo permaneceu inalterado por vários anos, o que *per se* já denota um indício de distorção contábil, haja vista que a cada exercício social as investidas apresentam resultado positivo (lucro) ou negativo (prejuízo), que inevitavelmente impactam seu patrimônio líquido e consequentemente o cálculo da equivalência patrimonial do ente investidor (Estado de Rondônia), resultando, por sua vez, em aumento ou redução do ativo e do patrimônio líquido do Estado.

Ademais, constam como ativos valores investidos em sociedades já liquidadas ou em liquidação extrajudicial como Banco do Estado de Rondônia S.A. (BERON), TELEPARÁ Telecomunicações S.A., Companhia de Desenvolvimento Urbano e Rural do Estado de Rondônia, Rondônia Crédito Imobiliário S.A, Cia de Abastecimento e Armazenamentos Gerais (CAGERO), Empresa de Navegação de Rondônia (ENARO), Loteria Estadual de Rondônia (LOTORO), Companhia de Processamento de Dados do Estado de Rondônia (CEPROD).

Em função das distorções identificadas, o resultado da avaliação revelou uma subavaliação no valor R\$ 655.334.962,85 sobre a conta de investimento evidenciada no Balanço Patrimonial.

Critério:

- Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89;
- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP Estrutura Conceitual.

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.

¹⁹ MCASP 6º Edição, p. 138.



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

Situação Encontrada:

A auditoria identificou pelo terceiro ano consecutivo²⁰ a utilização de prática contábil de representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência. A prática contábil utilizado pelo SUPER evidencia no Balanço Patrimonial o déficit (uma obrigação) como crédito (um direito) a receber, com a utilização do lançamento contábil retificador do Passivo nas contas 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06 denominado Cobertura de Insuficiência Financeira. Esse lançamento transformou um direito a receber do fundo gestor do RPPS (IPERON) para com o Estado de Rondônia, em “conta redutora” do passivo atuarial, haja vista a “consolidação” inadequada do Balanço Geral, que reconhece integralmente os ativos do RPPS como ativos do Estado de Rondônia.

Ocorre que, quando o dito ativo (direito de receber) é contra o próprio Estado de Rondônia, esse direito não deve ser considerado quando da consolidação do Balanço Geral do Estado, evitando, desta forma, a distorção identificada.

A engenharia contábil adotada pela SUPER anulou o efeito do déficit atuarial na contabilização da avaliação atuarial, que possivelmente pode representar o valor R\$ 39.459.306.174,18.

Ademais, não foram realizadas avaliação atuarial com taxa de desconto que reflita o valor do dinheiro no tempo. O cálculo atuarial utilizado prevendo a taxa de desconto de 0,00% não é consistente com as normas de contabilidade que requerem que a taxa utilizada para descontar a valor presente as obrigações de benefícios pós-emprego (tanto as custeadas como as não custeadas) deve refletir o valor do dinheiro no tempo, a taxa de desconto deve refletir os prazos estimados dos pagamentos de benefícios. Na prática, a entidade consegue isso, aplicando uma única taxa de desconto média ponderada que reflita os prazos estimados e o montante dos pagamentos de benefícios. Em razão desta limitação de escopo não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre as informações atuariais que provavelmente representa mais de 100% do patrimônio líquido do Estado de Rondônia.

²⁰ Relatório sobre a Prestação de Contas do Chefe do Executivo do exercício de 2013, 2014 e 2015 (Processos nº 01380/14, 01964/15 e 01571/16, respectivamente).



A ausência de recursos para cobertura de obrigações futuras ainda não impacta significativamente o fluxo de caixa do Estado. No entanto, o Relatório Atuarial (ID 714132, pág. 818/921) utilizado na avaliação atuarial do ano de 2017 (ano base 2016) estima que os recursos atualmente existentes no caixa do IPERON irão se exaurir, ante aos pagamentos de aposentadorias e pensões e considerando o regime previdenciário financeiro, no próximo ano de 2021.

Posto isto, o corpo técnico entende que a demonstração adequada do déficit atuarial é condição *sine qua non* para que haja o conhecimento público da situação deficitária do RPPS, bem como, para que se inicie o processo político/popular de discussão na proposição de medidas voltadas ao saneamento do déficit existente, garantindo a saúde financeira do Estado de Rondônia e das gerações atuais e futuras de seus servidores públicos.

Assim, considerando que não foi possível à equipe obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria quanto ao valor estimado da obrigação e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre a conta auditada, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, visto que, pode ser fundamental para compreensão da situação econômica do Estado, concluímos pela abstenção de opinião sobre a integridade e a transparência das informações referentes as provisões matemáticas previdenciárias registrada na conta de Provisões a Longo Prazo evidenciada no Balanço Geral do Estado, ante a adoção de engenharia contábil para anular o efeito do déficit atuarial na contabilização da avaliação atuarial.

Critério:

- Artigo 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000;
- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP – 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.
- CPC 33(R2) – Benefícios a Empregados

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.



A2.6 Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos

Situação Encontrada:

A auditoria revelou que a Administração não dispõe de atividade de controle suficientes que a assegure que os pagamentos realizados as instituições financeiras credoras estejam de acordo as obrigações pactuadas nos contratos.

O registro contábil da dívida é realizado com base unicamente nos extratos bancários enviados pelas instituições financeiras credoras, ou seja, não há qualquer controle administrativo que avalie as informações prestadas pelas instituições financeiras como, por exemplo, uma planilha auxiliar de controle de amortização dos empréstimos e financiamentos.

Tal fato, *per si*, não caracteriza indícios de erros ou distorções relevantes nos saldos contabilizados, mas demonstra, de maneira inequívoca, grave falha de controle interno, implicando em ausência de medidas de controle de riscos, visto que, caso as instituições financeiras venham a cobrar e debitar valores indevidos, tais equívocos não serão sequer identificados pelo órgão de controle contábil-financeiro, podendo resultar em grave dano ao Erário.

Considerando que não foi possível à equipe obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria quanto ao valor das obrigações e tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre a conta auditada, caso existam, podem ser relevantes e generalizados, visto que, pode ser fundamental para compreensão da situação econômica do Estado, abstemo-nos de opinar quanto a representação adequada da posição patrimonial do saldo nas contas 2.1.2 – Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo e 2.2.2 – Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo apresentadas no Balanço Geral do Estado encerrado em 31.12.2016.

Critério:

- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público (item 3.26 – 3.31).

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.



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

Situação Encontrada:

O Balanço Geral do Estado encerrado em 31.12.2016 evidenciou a realização de ajustes de exercícios anteriores no valor de R\$ 1.254.977.383,78 conforme Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido²¹. Entretanto, o valor evidenciado no Balanço Patrimonial demonstrou o valor de apenas R\$ 115.555.390,68. Além da divergência entre os valores na demonstração, a situação revelou uma distorção no valor de R\$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta de Resultados Acumulados evidenciada no Balanço Patrimonial.

Além da distorção de valor, não foram apresentados em nota explicativa a origem dos ajustes de exercícios anteriores realizado no período referente ao valor de R\$ 115.555.390,68 (valor dos ajustes de exercícios anteriores realizado no exercício de 2016) conforme exigência das Normas Contábeis²², quando do reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis realizado à conta do patrimônio líquido.

A distorção no saldo da conta Resultados Acumulados apresentadas no Balanço Patrimonial encerrado em 31.12.2016 (subavaliação no valor de R\$ 1.376.089,053,73), foi ocasionada em razão da ausência de transferência do saldo dos ajustes de exercícios anteriores do exercício de 2015 para a conta Resultados de acumulados do exercício no exercício de 2016.

Critério:

- MCASP 6º Edição;
- NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público (item 3.26 – 3.31);

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.

²¹ Processo nº 1519/2017, ID 439643, Pág. 832.

²² MCASP 6º Edição, Página 185.



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

Situação Encontrada:

O resultado da avaliação sobre a conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo foi subsidiado pelo exame realizado pela equipe de auditoria da avaliação da conformidade da execução orçamentária e fiscal, constituída nos autos do processo nº 3732/2017/TCE/RO. Os trabalhos foram realizados nas principais secretarias dos Estado (SUGESPE, SESDEC, SESAU, SEPOG, SEJUS e DER/FITHA) e o objeto selecionado por meio de amostra dos processos de despesas. O resultado revelou as seguintes ocorrências:

- a. Cancelamento irregular de empenhos no valor de R\$ 24.457.929,83; e
- b. Realização de despesas sem prévio empenho no valor de R\$ 64.633.146,98.

As distorções no valor total de ao menos R\$ 89.091.076,81, além de representar mais 52% do saldo da conta demonstrada do Balanço Patrimonial (R\$ 170.116.190,60), revelou que a Administração não dispõe de atividades de controles, com vistas assegurar que todas as obrigações sejam identificadas, registradas e divulgadas adequadamente nos relatórios financeiros do Estado. A auditoria constatou que a Administração não dispõe de controles que subsidie o valor total de despesas que foram canceladas irregularmente e realizadas sem prévio empenho. Além disso, não foram identificadas atividades controle de monitoramento sobre a execução orçamentária.

Em função da ausência de atividades de controle que assegurem que todas as obrigações sejam identificadas, registradas e divulgadas adequadamente nos relatórios financeiro do Estado, não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião, quanto se todas as transações e eventos que deviam ser registrados foram registrados e foram incluídas nas demonstrações contábeis e, ainda, se transações e eventos foram executados em conformidade com lei, regulamento ou outro normativo.

Evidência:

ID=715283 – Relatório Técnico – Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, Processo 01147/18-TCE/RO.



A3. Não atendimento dos pressupostos constitucionais e legais no que tange à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal

Compete ao Tribunal, de acordo com seu mandato constitucional e legal, nos termos do art. 1º, inciso III e Parágrafo único, do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º, do art. 49, do seu Regimento Interno, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo, manifestando-se quanto à adequação dos resultados apresentados e a posição patrimonial, financeira e orçamentária demonstrada nos Balanços Gerais e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

A análise das contas de governo referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016 foi realizada com base no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitem avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo. Para essa análise foi realizada Auditoria de Conformidade (Processo 3272/2017-TCE/RO) com o fim de subsidiar a instrução técnica das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual do exercício de 2016, conforme Portaria nº 267/17, publicada no DOE de 28/03/17.

Além de contribuir para a transparência da gestão fiscal, fornecendo informações sobre a atuação da Administração Estadual nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal destinaram-se à avaliação da conformidade da gestão fiscal às normas regentes.

A auditoria teve como objetivo avaliar a adequação da execução orçamentária e financeira do exercício de 2016, quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei Federal 4.320/64, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.

Ressalta-se que a responsabilidade do Governador do Estado, com relação aos achados em tela, deu-se em razão da ineficiência do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de atividades de controle e monitoramento sobre a execução orçamentária, como demonstrado no Achado A1 e nas irregularidades evidenciadas a seguir.

O sistema de controle interno não foi capaz de prevenir e nem detectar o cancelamento irregular dos empenhos, tampouco as despesas realizadas sem prévio empenho, possibilitando a existência de distorções significativas nas Contas de Governo Estadual-2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária.



Repisa-se, por oportuno, que a opinião emitida por esta Corte de Contas restringe-se a expressar o cumprimento dos princípios constitucionais e legais na execução do orçamento. O planejamento definiu os programas de trabalho e roteiros dos procedimentos, entre os quais se destacaram a seleção de amostras para testes documentais e de análise de empenhos, contratos e processos, entrevistas com gestores, aplicação de questionários, confronto dos dados dos contratos com os empenhos, liquidações, notas fiscais e pagamentos realizados no exercício de 2017.

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

Situação Encontrada:

Com a finalidade de avaliar os controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e verificar se houve o atendimento dos requisitos constitucionais e legais na formalização, foram avaliadas as peças orçamentárias (exame documental) e aplicados questionários aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade.

Foi aplicado questionário com o objetivo de: 1) avaliar os controles constituídos relativos aos instrumentos de planejamento, Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária - LOA, exercício de 2016; 2) avaliar o nível de aderência dos instrumentos de planejamento às normas constitucionais e legais.

Com base no questionário aplicado pela equipe de auditoria e após confirmação das respostas através dos documentos suportes, a Administração foi classificada em: mediana, conforme pontuação obtida (51 pontos).

Em relação aos controles, das 17 questões aplicadas, 15 foram negativadas na avaliação da equipe de auditoria, demonstrando que a Administração não detém controles capazes de mitigar riscos na elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA).

Em relação ao nível de aderência às normas constitucionais e legais, das 21 questões aplicadas, 06 foram negativadas, sendo que 01 (questão 34), com resposta negativa, possui status de positiva, qual seja: “houve reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo em decorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal? ”.

Os controles preventivos são os controles concebidos para reduzir a frequência de materialização de eventos de risco. Eles tendem a agir sobre a probabilidade de ocorrência de um determinado evento, dificultando que esse aconteça, ou seja, age como guia, auxiliando para que os fatos ocorram de acordo com o previsto, procurando prevenir problemas ou desvios do padrão.



Após a realização dos procedimentos e ouvidos os responsáveis, restaram deficiências significativas com relação à implementação de atividades de controle por meio de políticas que estabeleçam o que é esperado e de procedimentos que colocam em prática essas políticas. São elas:

- i. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento no que tange à previsão da receita;
- ii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das prioridades e metas estabelecidas na LDO e tomada de decisão para correção de eventuais desvios;
- iii. Ausência de relatórios de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas na LOA e tomada de decisão para correção de eventuais desvios;
- iv. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo com saúde;
- v. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo dos recursos oriundos do FUNDEB;
- vi. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o gasto mínimo em MDE;
- vii. Ausência de processo de revisão (manuais ou eletrônicos) na elaboração da LOA para assegurar a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;
- viii. Ausência de metodologia, no que tange a tendência do exercício, para determinar a abertura de crédito adicional tendo como fonte o excesso de arrecadação;
- ix. Ausência de controle (eletrônico ou manual) das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa;
- x. Ausência de rotinas formais que assegurem o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas com a finalidade de cumprir o Art.1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- xi. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- xii. Ausência de rotinas formais com a finalidade de assegurar o cumprimento do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a exame, os instrumentos de planejamento (LDO e LOA) não atenderam os requisitos constitucionais e legais nos seguintes aspectos:

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

Critério de Auditoria:

- Princípio da Eficiência (art. 37 da CF);
- Sistema integrado de controle interno (art. 51 da CE)
- Artigos 165 e 167 da Constituição Federal;
- Artigos 4º, 5º e 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- Art. 2º, II, e Art. 3º, I e III, da Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO.

Evidências:

ID= 705322 – Relatório Técnico – Verificar a conformidade da execução orçamentária e o cumprimento dos pressupostos da Gestão Fiscal - Processo 03732/17-TCE/RO.

A3.2 Empenhos cancelados indevidamente

O cancelamento irregular de empenhos distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis e constitui afronta aos princípios da oportunidade (tempestividade e integridade dos lançamentos contábeis) e o da competência (o dispêndio deve ser computado no exercício em que ocorrer a prestação de serviço ou a entrega do bem, ainda que outro seja o exercício de seu pagamento).

Com a finalidade de assegurar que o resultado demonstrado pela Administração representa a posição em 31/12/2016 do passivo financeiro da entidade, foram realizados procedimentos para



verificar se os valores inscritos em Restos a Pagar, demonstrados na dívida flutuante, estão em consonância com o disposto no art. 92 da Lei 4.320/64.

Selecionou-se uma amostra dos empenhos anulados no exercício de 2016 para exame de regularidade dos cancelamentos das seguintes secretarias de Estado: DER, FITHA, SEDUC, SESAU, SESDEC, SEJUS, SEPOG e SEGESP, conforme a materialidade dos empenhos anulados. A amostra totalizou o valor de R\$129.317.767,19.

O cancelamento irregular de obrigações constitui violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (princípio da transparência) e configura-se como conduta praticada com a finalidade de manipular o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas do Estado. Além do impacto no resultado do equilíbrio financeiro, orçamentário e prejuízo na interpretação do resultado aos usuários da informação, o ato de cancelar despesas de direito líquido e certo de seus credores retira a reserva das disponibilidades, comprometidas por meio do empenho, aumentando o saldo da disponibilidade orçamentária para possíveis execuções de outras despesas. Analisaram-se as justificativas apresentadas pelos Secretários de Estado, confrontando-as com as informações constantes nos papéis de trabalho, sendo acolhidas 22 justificativas, do total de 27 que foram apresentadas, remanescendo 22 cancelamentos irregulares de empenho, no montante de R\$24.457.929,83.

Critério de Auditoria:

- Art. 37, caput (Princípio da legalidade), da Constituição Federal;
- Art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000 (Princípio da Transparência); e
- Art. 35, 76 e 92 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Arts. 35, 59, 60, da Lei Federal nº 4.320/64

Evidências:

ID= 705322 – Relatório Técnico – Verificar a conformidade da execução orçamentária e cumprimento dos pressupostos da Gestão Fiscal - Processo 03732/17-TCE/RO.

A3.3 Realização de despesa sem prévio empenho

As fases da despesa são os alicerces da execução financeira da Administração Pública. Sua observância é de caráter obrigatório e devem se sujeitar a regramentos gerais e padronizados. A primeira fase é a do empenho, seguida pela liquidação e pelo pagamento.

A execução da despesa foi normatizada pela Lei Federal nº 4.320/64, que apresenta, em seu art. 58, um conceito ainda atual de empenho:



Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Mais adiante, no art. 60, a referida lei tratou de destacar o caráter obrigatório do prévio empenho, ao estabelecer que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. Assim, temos que o empenho é prévio, antecede a realização da despesa e está restrito ao limite do crédito orçamentário, como preceitua o art. 59 da lei em comento. Portanto, toda e qualquer despesa pública só deverá ser realizada após regular empenho.

Despesas sem prévia emissão de empenho constituem despesas irregulares, que ofendem a tríade do gasto público (empenho-liquidação-pagamento), a qual deve ser obrigatoriamente seguida pelos ordenadores de despesas, na gestão dos recursos públicos, em determinação aos ditames do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e do art. 167, II da Constituição Federal.

A prática de ato de gestão com infração à norma legal de natureza contábil que estabelece o prévio empenho (art. 60 da Lei 4.320/64) configura ato grave, principalmente, quando reiterado, pois, a realização de despesa sem prévio empenho constitui o mesmo que se realizar gasto sem autorização legislativa, como consequência, a falta de controle dos gastos públicos.

Ocorrendo esse tipo de infração, faz-se imperiosa a instauração de sindicância, com o objetivo de investigar a razão dessa prática reiterada de pagamento sem prévio empenho, e, quando for o caso, a instauração de inquérito administrativo, para punir os responsáveis.

O não empenho das despesas no exercício competente distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis e constitui afronta aos princípios da oportunidade (à tempestividade e a integridade dos lançamentos contábeis) e o da competência (o dispêndio deve ser computado no exercício em que ocorrer a prestação de serviço ou a entrega do bem, ainda que outro seja o exercício de seu pagamento).

Com a finalidade de assegurar que o resultado demonstrado pela Administração representa a posição em 31/12/2016 do passivo financeiro da entidade, foram realizados procedimentos para verificar se os valores inscritos em Restos a Pagar demonstrados na dívida flutuante estão em observância ao disposto no art. 92 da Lei 4.320/64.²³

²³ De acordo com a ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, os usuários previstos desejam ter segurança sobre a confiabilidade e relevância da informação que eles utilizam como base para tomada de decisões. Portanto, as auditorias devem fornecer informação baseada em evidência suficiente e apropriada, e os auditores devem



Foi selecionada amostra de 3 secretarias (SESAU, SESDEC e SEJUS) para apresentarem a relação de processos que estavam com débitos em fase de reconhecimento de dívida, relativos às despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, que não foram registradas em 31 de dezembro de 2016. Por meio do procedimento efetuado, identificou-se que foram realizados gastos sem a existência de crédito orçamentário para supri-los.

Os gestores apenas reconheceram a despesa e adotaram providências para que fossem emitidos empenhos posteriores a fim de pagar a obrigação assumida.

O reconhecimento de dívida constitui mecanismo que possibilita a realização de despesas sem prévio empenho, representando grave violação ao disposto no art. 167, II da Constituição Federal, que veda a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Reiteradamente, órgãos e entidades da administração estadual têm incorrido na prática da realização da despesa sem emissão de prévio do empenho, ou seja, sem o correto processamento da despesa pública.

No curso dos trabalhos realizados, não foram identificadas qualquer providência para que essa situação não se repita. Nesse sentido, fica clara, portanto, no mínimo, a conduta omissiva para corrigir a irregularidade mencionada.

Ademais, o não empenho no período de competência de obrigações constitui violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (princípio da transparência) e configura-se conduta praticada com a finalidade de manipular o resultado da avaliação do equilíbrio das finanças públicas do Estado.

Registra-se que o acompanhamento da situação financeira e orçamentária do Estado é um direito elementar da cidadania e um dos pressupostos da gestão fiscal responsável (transparência). A omissão do registro contábil de passivos no período de competência apropriado viola esse princípio, representando pelo descumprimento do disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64 . O orçamento público deve conter todas as receitas e despesas (princípio da universalidade-art. 2º da Lei 4.320/64), expondo a atividade financeira do Estado e fornecendo transparência com o que é feito com o dinheiro público.

executar procedimentos para reduzir ou administrar o risco de chegar a conclusões inadequadas. O nível de asseguarção que pode ser fornecido aos usuários previstos deve ser comunicado de forma transparente. Contudo, devido a limitações que lhes são inerentes, as auditorias nunca poderão oferecer uma asseguarção absoluta.



A realização de despesa sem prévio empenho cria um orçamento paralelo que oculta os gastos que estão efetivamente sendo realizados e possibilita a apresentação de resultados fictícios ou distorcidos da real situação financeira do Estado.

A realização de despesa sem prévio empenho viola os preceitos da legislação financeira, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União consubstanciada no enunciado do Acórdão 11.461/2011- Segunda Câmara TCU:

A assunção de dívida com fornecedores originária de despesas não registradas na contabilidade indica que essas foram realizadas sem prévio empenho e não observaram o princípio contábil da competência, o que viola o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os artigos 35, 60, 88 e 90 da Lei 4.320/1964.

Examinando o processo administrativo nº 01.1712-06781.0002/2015, verificou-se nota explicativa de pagamento (conforme documento digitalizado vide ID = 693739) relativa à justificativa de realização de pagamentos sem análise da Controladoria.

De acordo com a referida nota explicativa, contratos de natureza continuada estavam com pagamentos em atraso em virtude da insuficiência orçamentária, sendo que foi aberto orçamento em favor da Unidade Orçamentária – Fundo Estadual de Saúde – FES – Crédito Adicional Suplementar, conforme Decreto n. 21.477 de 21/12/2016, publicado no DOE n. 237 do dia 21/12/2016.

Consta nessa nota explicativa que, após esta data (21/12/2016), a Coordenadoria de Planejamento/CPOP/SESAU fez suas devidas alocações nos citados processos (notas de créditos) e a Coordenadoria Financeira/FES/SESAU providenciou a DAF (Declaração de Adequação Financeira), nota de empenho e posterior *check-list* junto à Gerência de Contabilidade e Liquidação da Despesa. Consta, ainda, que contratos de natureza continuada estavam sendo executados de forma irregular, em razão da ausência de dotação orçamentária.

Diante deste fato, a equipe de Auditoria expediu ofícios de requisição endereçados às unidades orçamentárias SEJUS, SESDEC e SESAU, requerendo a relação de despesas que estavam com débitos em fase de reconhecimento de dívida, relativos às despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, que não foram registradas pela contabilidade ao final do exercício de 2016 (item “c” do Ofício 014/APOGF/2017/TCERO).

Em atendimento à requisição da auditoria, as unidades orçamentárias apresentaram a relação de processos em fase de reconhecimento de dívida que não foram registrados na contabilidade do



Estado ao final do exercício de 2016, que constituíram as evidências para o achado n. 5, conforme sintetizado a seguir:

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

Fonte: Conforme totalização da relação constante na situação encontrada.

Ressalte-se que os esclarecimentos juntados aos autos (Processo n. 3272/2017) tratam da exiguidade do prazo, da responsabilidade sobre os achados e da justificativa para a realização da despesa. No entanto, não foram apresentados esclarecimentos no âmbito do Processo n. 3732/2017-TCE/RO, com relação à irregularidade apontada (despesa sem prévio empenho).

Destaca-se que a SEPOG comprovou a adoção de providências no sentido de solicitar à Controladoria Geral do Estado apuração das responsabilidades sobre os indícios de irregularidades na execução orçamentária constantes no relatório de auditoria da SGCE.

A Controladoria Geral do Estado - CGE instaurou comissão, por meio da Portaria nº 52/2018/CGE-NRH, visando o acompanhamento, análise e verificação dos apontamentos relacionados ao achado - empenhos cancelados indevidamente, e achado - realização de despesa sem prévio empenho, constantes do Ofício nº 04/2018/CGCEE/TCERO.

Registra-se, ainda, que aportou nessa Corte de Contas o documento n. 11831/18, ID=698005, concernente à análise de justificativa acerca de cancelamento de empenho ocorrido no âmbito da SESAU. Quanto a este fato, a CGE se manifestou afirmando que as despesas ocorreram em datas anteriores a emissão de empenho.

A CGE encaminhou no dia 26/11/2018 o relatório da análise da justificativa da SESAU, quanto à realização de despesa sem prévio empenho, aportado sob o protocolo nº 11831/18 (ID = 698005), lavrado em vista do Achado de Auditoria de Conformidade, Planejamento, Orçamento e Gestão – A.3.2 (realização de despesa sem prévio empenho). Ela também analisou despesas que constavam na justificativa da SESAU, comparando-as com as despesas apontadas no ofício da SEFIN-SUPER.

O relatório apresentado pela CGE, apesar de restrito à SESAU, fortalece as evidências do Achado A.3.2 e confirma que as despesas foram efetivadas sem prévio empenho, o que caracteriza a



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

A conclusão do referido relatório da CGE registra que a própria Unidade Gestora mencionou na justificativa a data de emissão do empenho, bem como a data em que a despesa foi executada, o que comprovou a ocorrência de empenhamento em data extemporânea.

A CGE constatou, ainda, que a SESAU não justificou se foi instaurada sindicância ou regular processo administrativo para apurar responsabilidade dos servidores que contribuíram para a irregularidade.

De acordo com a CGE, essa fase é de suma importância para cumprir regra legal e medir a cota de responsabilidade desses servidores, pois podem haver razões que atenuem a penalização.

Ressalte-se que o relatório da CGE não apresenta as providências adotadas para evitar ocorrências semelhantes, conforme determina o art. 48, § 1º da, Lei Complementar nº 154/1996 (Lei Orgânica do TCE-RO), bem como não informa se a autoridade administrativa competente (Corregedoria) foi alertada formalmente da prática de atos ilegais praticados pela gestão da SESAU.

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

A partir da auditoria realizada, evidenciou-se a existência de despesas realizadas sem prévio empenho e não registradas no sistema patrimonial do Estado, em desacordo com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e com o inciso II do art. 167 da CF/68. Foi constatado que unidades orçamentárias do Poder Executivo Estadual realizaram despesas sem dotação orçamentária suficiente e, conseqüentemente, sem prévio empenho. Além disso, não liquidaram a despesa imediatamente após o seu reconhecimento. Restou, assim, consignado que o Poder Executivo Estadual acumulou obrigações que totalizam no mínimo R\$64.633.146,98.

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

Previdenciária do Estado

Situação Encontrada:

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Previdenciária compõe o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo e abrange todos os Poderes do Estado, contém informações sobre o Passivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

Atuarial deduzidos dos ativos que pertencem ao RPPS, demonstrando a Dívida Consolidada Previdenciária Líquida do Estado.

O quadro a seguir evidencia os valores do RPPS apresentados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016:

Anexo II (LRF, art. 55, inciso I, alínea “b”)

SALDO DO EXERCÍCIO DE 2016				
ESPECIFICAÇÃO	Saldo exercício anterior (2015)	ATÉ 3º Quadrimestre 2016	Varição(R\$1,00)	Δ 2016/2015
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA (I)	1.040.995.833,62	1.788.047.221,14	747.051.387,52	71,76%
Passivo Atuarial	1.040.995.833,62	1.788.047.221,14	747.051.387,52	71,76%
DEDUÇÕES (II) = (III+IV+V+VI)	1.425.686.281,43	1.750.136.180,57	324.449.899,14	22,76%
Disponibilidade de Caixa Bruta (III)	85.310.345,80	96.075.161,96	10.764.816,16	12,62%
Investimentos (IV)	1.340.395.370,43	1.654.316.094,75	313.920.724,32	23,42%
Demais Haveres Financeiros (V)	0,00	0,00	0,00	0,00%
(-) Restos a Pagar Processado (VI)	19.434,80	255.076,14	235.641,34	1212,47%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (VII) = (I – II)	-384.690.447,81	37.911.040,57	422.601.488,38	-109,85%

Tabela: Demonstrativo da Dívida Consolidada Previdenciária

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal correspondente à data base de 3º quadrimestre de 2016.

O demonstrativo acima apresenta dívida previdenciária em 2016 na ordem de R\$1.788.047.221,14 que, deduzida dos ativos líquidos no valor de R\$1.750.136.180,57, resulta na dívida consolidada previdenciária líquida positiva no montante de R\$37.911.040,57, ou seja, passivo superior ao ativo.

Os valores exibidos no anexo II (acima) são suportados por avaliação atuarial elaborada pela Caixa Econômica Federal (PEMCAIXA-Previdência para Estados e Municípios), com data base de 31 de dezembro de 2015, divergente da data base correspondente ao encerramento do exercício, 31/12/2016. Portanto, o lançamento foi feito com base em avaliação atuarial defasada em doze meses, em desconformidade com o inciso I do art. 1º da Lei 9.717/1998, que prevê a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço. Contrariando essa norma, o Estado de Rondônia vem registrando em seus balanços avaliações atuariais defasadas.

Em razão desses fatos, os resultados apresentados na tabela, que apresenta a dívida consolidada previdenciária pelo valor de R\$1.040.995.833,62, como sendo de 2015, na verdade, é o valor pertencente ao exercício de 2014 e o valor registrado como sendo de 2016, R\$1.788.047.221,14,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
DIRETORIA DE CONTROLE – VI – CONTAS DE GOVERNO

é o valor da dívida consolidada do exercício de 2015. Esses valores, ao serem confrontados com os ativos de 2015 e 2016, resultaram na dívida previdenciária, em 2015, negativa de R\$384.690.447,81 e o de 2016, positiva em R\$37.911.040,57. Por essa razão, esses resultados não apresentam boa comparabilidade. São incoerentes e não apresentam confiabilidade, por não terem sido confrontados com valores do mesmo exercício.

Além da defasagem da avaliação, se faz necessário alertar que na Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia da PEMCAIXA, de agosto de 2016, data base de avaliação 2015, tem-se os seguintes destaques para as Reservas Matemáticas (situação atuarial) do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, numa projeção de 75 anos:

Tabela 2

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

Tabela: Passivo Atuarial dos Fundos Previdenciários

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

O Fundo Financeiro segrega os segurados efetivados pelo Estado até 31/12/2009 e o Fundo Previdenciário foi reservado para os segurados efetivados de 1º de janeiro de 2010 em diante.

Visualiza-se no demonstrativo, na perspectiva de longo prazo (75 anos), o Passivo atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro de R\$ 41,125 bilhões, que frente a ativos de R\$ 1,281 bilhões, resulta no déficit atuarial de R\$ 39,844 bilhões.

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

Sem o lançamento na conta Cobertura de Insuficiência Financeira o déficit atuarial de R\$39,844 bilhões, do Fundo Financeiro, seria evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal. Consequentemente, o Patrimônio Líquido contábil do Estado ficaria descoberto em bilhões de reais.

Desta forma, o resultado financeiro de R\$331.504.032 demonstrado no RREO, anexo 4, anteriormente analisado, diz respeito somente à arrecadação e despesas do exercício de 2016.



Todavia, ao longo prazo, a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro²⁴ de R\$39,844 bilhões.

Critério de Auditoria:

- Art. 50, II, da LC 101/2000,
- Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998.

Evidências:

- Acórdão APL-TC 00279/17 referente ao processo 02004/16.

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

Situação Encontrada:

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina, em seu art. 4º, §§1º e 2º, que a lei de diretrizes orçamentárias deverá estabelecer metas anuais devidamente demonstradas no anexo de metas, o qual deve conter avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e do RPPS.

Com relação à situação financeira e atuarial do RPPS do Estado, constatou-se situações que prejudicam a sua avaliação financeira e atuarial, a saber:

- a) Uso de projeção atuarial intempestiva – o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 contemplou a projeção atuarial correspondente à data base de 31 de dezembro de 2013, inadequada para a época da preparação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2016, por representar uma defasagem superior a 12 meses. Como o PLDO 2016 foi elaborado em 2015, deveria ter se baseado na projeção atuarial de 31/12/2014;
- b) Falta de transparência sobre a situação atuarial do Estado - A LDO-2015 divulgou a projeção atuarial de 75 anos no Anexo de Metas Fiscais, todavia, isso é insuficiente para fornecer transparência adequada da situação atuarial do RPPS, pois não apresenta um Balanço Atuarial Sintético do Exercício, que demonstre objetivamente o déficit atuarial existente no plano financeiro e o superávit do plano capitalizado;
- c) Cenário Consolidado – A projeção atuarial constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2016 contempla somente o cenário consolidado, sem demonstrar o atual modelo de financiamento do

²⁴ Segregação de Massa, de acordo com a Portaria MPS n.º 403/2008 consiste na separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano(Fundo) Financeiro, destinado aos servidores que ingressaram no Estado até 31/12/2009 e o Plano(Fundo) Capitalizado, aos servidores ingressos no Estado a partir de 2010.



sistema previdenciário adotado pelo Estado que é a Segregação da Massa²⁵, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 524/2009, a qual determina a segregação da massa e requer a divulgação dos Planos Atuariais, separados, do Fundo Previdenciário do IPERON e do Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON.

Ante os fatos acima elencados, configura-se descumprimento do art. 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000 por prejudicarem a avaliação financeira e atuarial do Estado.

Critério de Auditoria:

- Art. 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000.

Evidências:

- Acórdão APL-TC 00279/17 referente ao processo 02004/16.

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

Situação Encontrada

Verificou-se inconsistência entre a projeção atuarial integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2016 e os valores consignados na Lei Orçamentária de 2016, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela – 3.

Descrição	Anexo de Metas Fiscais - LDO 2016	Previsão Orçamentária – RREO (LOA 2016)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
Receitas Previdenciárias	497.634.001,63	562.070.114,9126	(64.436.113,28)	-12,94%
Despesas Previdenciárias	(569.970.950,29)	(476.605.950)	(93.365.000,29)	-16,38%
Resultado Previdenciário	(72.336.948,66)	85.464.164,91	(157.801.113,57)	218,15%

Tabela: Demonstrativo do Confronto da Projeção Atuarial constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2016 com os valores consignados na Lei Orçamentária Anual.

Fonte: Anexo de Metas Fiscais LDO 2016 e Anexo 04 do RREO referente ao 6º bimestre de 2016.

²⁵ Segregação da Massa: De acordo com a Portaria MPS n.º 403/2008 consiste na separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos, no caso do RPPS de Rondônia, o Plano Financeiro que agrupa os servidores do Estado admitidos até 31/12/2009 e o Plano Previdenciário capitalizado para os servidores admitidos no Estado a partir de 1º/1/2010.

²⁶ As receitas previdenciárias previstas na projeção atuarial não contemplam as receitas patrimoniais e para efeito de comparação não estão constando na coluna LOA.



Visualiza-se, no demonstrativo acima, que a LDO para 2016 projetou no Anexo de Metas Fiscais resultado previdenciário deficitário da ordem de R\$72.336.948,66, ao passo que, a LOA de 2016, contradizendo a LDO, indica resultado previdenciário superavitário de R\$85.464.164,91.

Conforme já citado, o Estado utilizou, na LDO/2016, projeção atuarial defasada, com data base de 31 de dezembro de 2013, o que pode causar descompasso com a LOA. Todavia, a avaliação atuarial assume força legal após sua publicação na LDO, portanto a elaboração do orçamento não deveria ser contraditória com a projeção do resultado previdenciário consignado no Anexo de Metas Fiscais.

Diante da incompatibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2016 e da Previsão Orçamentária LOA 2016, relativa à projeção atuarial, configura-se descumprimento do art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000, que estabelece que o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com a lei de diretrizes orçamentárias.

Critério de Auditoria:

- Art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000.

Evidências:

- Acórdão APL-TC 00279/17 referente ao processo 02004/16.

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

Situação encontrada:

Verificou-se que não houve integral repasse das contribuições patronais das secretarias/órgãos do Poder Executivo, conforme valores demonstrados abaixo:

Secretarias/Órgãos	Financeiro	Capitalizado
PC	R\$ 744.808,69	R\$22.910,95
PM	R\$389.795,19	R\$139.892,96
Sefin	R\$501.558,09	R\$115.202,63
Seduc Lotação 30	R\$51.513,46	R\$9.662,03
Seduc Fundeb (lotações 351 e 352)	R\$416.124,49	R\$110.381,12
TOTAL	R\$2.103.799,92	R\$398.049,69



Critério de Auditoria

- Art. 40, CF/88 (caráter contributivo);
- Art. 1º, Lei nº 9.717/98;
- Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS;
- Art. 6º da LC nº 524/09 com redação dada pela LC nº 853/14 (alíquota patronal fundo financeiro);
- Art. 6º e art. 6-A da LC nº 524/09 (incluído pela LC nº 853/14) (alíquota patronal fundo capitalizado).

Evidência

- ID=586250 – Relatório Técnico Preliminar – Auditoria de conformidade para subsidiar a análise das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual (Exercício 2016) para fins de Parecer Prévio e das Contas de Gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Rondônia para fins de julgamento pelo TCE, Processo 03446/17-TCE/RO.

A3.8. Não repasse de contribuições descontadas de servidores

Situação encontrada:

Verificou-se que não houve o repasse integral das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores das secretarias/órgãos do Poder Executivo, conforme valores demonstrados abaixo:

Secretarias/Órgãos	Financeiro	Capitalizado
Seduc Lotação 30	R\$172.590,48	R\$136.310,77
Seduc Fundeb (lotações 351 e 352)	R\$640.766,84	R\$179.646,59
TOTAL	R\$813.357,32	R\$179.957,36

Critério de Auditoria

- Art. 40, CF/88 (caráter contributivo);
- Art. 1º, Lei nº 9.717/98;
- Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS;
- Art. 4º da LC 524/09.



Evidência

- ID=586250 – Relatório Técnico Preliminar – Auditoria de conformidade para subsidiar a análise das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual (Exercício 2016) para fins de Parecer Prévio e das Contas de Gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Rondônia para fins de julgamento pelo TCE, Processo 03446/17-TCE/RO.



4. CONCLUSÃO

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

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

A1. Controles Internos Ineficazes.

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

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

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

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

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

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

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

A2.6 Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos

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

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

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

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

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

A3.2 Empenhos cancelados indevidamente

A3.3 Realização de despesa sem prévio empenho



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

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

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

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

A3.8. Não repasse de contribuições descontadas de servidores

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



5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Paulo Curi Neto, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Sr. Confúcio Aires Moura, CPF: 037.338.311-87, Chefe do Poder Executivo Estadual à época, com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria constantes neste relatório.

Porto Velho - RO, 23 de janeiro de 2019.

Respeitosamente,

José Carlos de Almeida
Auditor de Controle Externo – 91

Hermes Murilo Câmara Azzi Melho
Auditor de Controle Externo – 531
Subdiretor de Controle – VI

Marcus César Santos Pinto Filho
Auditor de Controle Externo – 505
Diretor de Controle – VI

Em, 29 de Janeiro de 2019



JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA
Mat. 91
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 29 de Janeiro de 2019



Hermes Murilo Câmara Azzi Melo
Mat. 531
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 30 de Janeiro de 2019



MARCUS CEZAR SANTOS PINTO FILHO
Mat. 505
DIRETOR DE CONTROLE EXTERNO VI