TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO:	01519/17– TCE-RO. (Apensos nº 03494/15 e 02004/16)
SUBCATEGORIA:	Prestação de Contas
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2016.
JURISDICIONADO:	Governo do Estado de Rondônia
INTERESSADO:	Confúcio Aires Moura - CPF nº 037.338.311-87
RESPONSÁVEL:	Confúcio Aires Moura - CPF nº 037.338.311-87
ADVOGADOS:	Artur Leandro Veloso de Souza – OAB 5227 – Procurador do Estado
SUSPEITOS:	Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello e Benedito Antônio Alves
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO:	8ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO (3ª SESSÃO ESPECIAL) DE 12 DE NOVEMBRO DE 2020.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO. ACHADOS QUE AFETAM A ADEQUAÇÃO DO BALANÇO GERAL DO ESTADO. EMISSÃO DE ALERTAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES AUDITORIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. GESTÃO FISCAL. EMPENHOS CANCELADOS INDEVIDAMENTE. DESPESAS NÃO EMPENHADAS. RECOLHIMENTO A MENOR DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDORES. IRREGULARIDADES QUE INQUINAM AS CONTAS. JURISPRUDÊNCIA DE VÁRIAS CORTES DE CONTAS. CONTROLES INTERNOS. INEFICAZES. OPINIÃO ADVERSA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO.

1. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. DISTORÇÕES. RELEVÂNCIA. Os achados (constatação de distorções no Balanço Geral do Estado) prejudicaram o entendimento das demonstrações contábeis e a capacidade de responder a riscos de grande impacto na governança estadual, sendo necessária a expedição de determinações, nos processos de auditorias, para a melhoria da confiabilidade e adequação da contabilidade estadual.

2. AUDITORIA NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. Este exame objetiva avaliar o atendimento de relevantes normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao planejamento, execução e controle do orçamento estadual, gestão fiscal e das finanças públicas, bem como as deficiências constatadas nos testes de controles administrativos, com vistas a promover melhorias gerenciais. O cancelamento indevido de empenhos e a realização de despesa sem emissão de empenhos

representam riscos significativos na execução orçamentária, sendo que as distorções atingiram a cifra de 72 milhões, ainda que de forma amostral. O recolhimento a menor das contribuições patronais e o não repasse de contribuições descontadas de servidores pelo Governo do Estado ao Instituto de Previdência, apesar dos valores serem pouco expressivos se comparados com o valor total da arrecadação do Poder Executivo Estadual, não se trata de questão de menor importância, pois, o passivo atuarial é de R$ 40 bilhões de reais, e há previsão de que os recursos disponíveis do fundo previdenciário estão com "data marcada" para acabar (no final de 2021), o que irá onerar fortemente toda a administração pública estadual. Com base em forte jurisprudência de Cortes de Contas do Brasil e, especialmente, deste Tribunal, a situação leva à reprovação das contas (opinião adversa).

3. CONTROLES INTERNOS. ROTINAS FORMAIS. PROCESSOS DECISÓRIOS DA GOVERNANÇA. Controles preventivos são essenciais para fortalecer a capacidade de desempenho das funções básicas da governança estadual (direcionamento, avaliação e monitoramento). A inexistência de rotinas formais de controle de planejamento, execução e acompanhamento das leis orçamentárias evidencia fragilidades na institucionalização formal (normatizações, padrões, procedimentos, competências definidas e recursos) dos processos decisórios sob a responsabilidade da governança estadual (avaliação, direcionamento e monitoramento) e representa risco ao alcance dos objetivos das políticas públicas. As auditorias na administração estadual revelaram que os controles internos, em todos os aspectos relevantes, são ineficazes.

4. Parecer prévio pela rejeição das contas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de da prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia, atinente ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Confúcio Aires Moura., como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, acompanhado pelos Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, por maioria, vencido o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, em:

I – Emitir parecer prévio pela reprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, relativas ao exercício de 2016, em função das seguintes irregularidades:

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

b. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa);

c. Subavaliação da conta investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas;

d. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;

e. Ausência de controle dos empréstimos e financiamentos;

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

g. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo;

h. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

i. Empenhos cancelados indevidamente;

j. Realização de despesa sem prévio empenho;

k. Deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016;

l. Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA;

m. Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo; e

n. Não repasse de contribuições descontadas de servidores.

II – Determinar ao atual Governador do Estado de Rondônia que institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: **(a)** atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; **(b)** procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; **(c)** procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; **(d)** procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; **(e)** procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; **(f)** controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa; **(g)** rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; **(h)** rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e **(i)** rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;

III – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados no

relatório técnico, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar à sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;

IV – Determinar ao Controlador-Geral do Estado que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração concernentes aos autos: **i) Processo n. 3732/2017-TCERO** (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal); **ii) Processo n. 1147/2018 -TCERO** (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado); **iii) Processo n. 03446/2017-TCERO** (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social); **iv) Processo n. 2004/2016** (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual); **v) Processo n. 3.694/17** (Avaliação do Sistema de Controle Interno);

V – Dar ciência, via Diário Oficial, do teor deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o voto, o parecer ministerial e o relatório conclusivo da unidade técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VI – Comunicar o teor deste acórdão, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual, Marcos Rocha, e ao responsável pela Controladoria-Geral do Estado, para o efetivo cumprimento das determinações contidas nos itens II, III e IV, as quais independem do trânsito em julgado deste processo, notadamente por se tratarem de medidas pedagógicas e de melhoria da governança;

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe cópia digital dos autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado deste acórdão;

VIII – Arquivar os autos após o trânsito em julgado deste acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros Edilson de Sousa Silva (Relator), Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias; o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello e Benedito Antônio Alves declararam-se suspeitos.

Porto Velho, 12 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO:	01519/17– TCE-RO. (Apensos nºs 03494/15 e 02004/16)
SUBCATEGORIA:	Prestação de Contas
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 2016.
JURISDICIONADO:	Governo do Estado de Rondônia
INTERESSADO:	Confúcio Aires Moura - CPF nº 037.338.311-87
RESPONSÁVEL:	Confúcio Aires Moura - CPF nº 037.338.311-87
ADVOGADOS:	Artur Leandro Veloso de Souza – OAB 5227 – Procurador do Estado
SUSPEITOS:	Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello e Benedito Antônio Alves
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva
SESSÃO:	1ª Sessão Plenária telepresencial do dia 02 de julho de 2020.

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos da prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia, atinente ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Confúcio Aires Moura. Os autos foram encaminhados intempestivamente a esta Corte em 25.4.2017, em descumprimento ao art. 52, "a", da Constituição Estadual.

2. As Contas de Governo em exame referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016, de responsabilidade do Senhor Governador Confúcio Aires Moura. O Parecer Prévio a ser exarado pelo Tribunal de Contas, pautado em critérios técnicos e jurídicos oriundos da legislação administrativa e financeira, tem o condão de subsidiar o julgamento das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, nessa hipótese específica, a cargo da Assembleia Legislativa.

3. Esta prestação de contas está composta pela documentação juntada aos autos, envolvendo o Poder Executivo (Administração Direta e Indireta), a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública. Ainda que os balanços gerais do estado contenham informações gerenciais sobre os demais Poderes e Órgãos Autônomos, esta Corte de Contas emitirá parecer prévio apenas sobre as contas de Governo Anuais do Chefe do Poder Executivo (art. 49, I, da Constituição Estadual). As contas de gestão prestadas pelos demais chefes de Poderes e Órgãos Autônomos devem ser objeto de julgamento, em processo específico, pelo próprio Tribunal de Contas.

4. Destaque-se, ainda, que a execução orçamentária e financeira do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON (Administração Indireta do Estado) será excluída do cômputo geral, consoante inteligência do art. 50, I, III e IV, da LRF.

5. Constituem objeto da presente análise o balanço geral do estado (BGE), o relatório de controle interno (RCI), o relatório resumido de execução orçamentária (RREO), o relatório de gestão fiscal (RGF), o relatório de avaliação atuarial (RAA), o demonstrativo de resultado de avaliação atuarial (DRAA), os balancetes, o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os documentos suportes que compõem a prestação de contas, bem como

as informações disponibilizadas mediante o sistema de administração financeira para estados e municípios (SIAFEM) e as diligências realizadas pelo corpo instrutivo desta Corte de Contas.

Dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento

6. Com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu art. 165 ficaram estabelecidos os instrumentos de planejamento de forma hierárquica, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Plano Plurianual – PPA

7. O Plano Plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas para quatro exercícios financeiros.

8. No presente caso, o PPA foi instituído pela Lei Estadual nº 3.647, de 6 de novembro de 2015, para o quadriênio 2016/2019, atualizado pela Lei Estadual nº 3.693, de 22 de dezembro de 2015.

9. O PPA (2016/2019) contemplou 87 programas de governo, divididos em 2 (dois) grupos, a saber:

a) Programas Finalísticos ou Temáticos, os quais correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade; e

b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços, voltados aos serviços típicos de Estado, ofertando produtos e serviços destinados ao próprio ente.

10. Segundo o corpo técnico, *"a execução orçamentária dos programas de governo, distribuída nos 5 (cinco) eixos estratégicos, no primeiro ano, foi realizada conforme tabela a seguir"*.

Tabela 41- Execução orçamentária do PPA 2016/2019, por eixos estratégicos, conforme a LOA/2016

Programas de Governo por Eixo Estratégico	Dotação Inicial - LOA	Dotação Final (após créditos)	Valor Empenhado	%PDD*	%COFD**
Eixo 1 - Modernização da Gestão Pública	2.985.138.584,06	3.051.242.682,95	2.838.068.737,76	95,07	93,01
Eixo 2 - Bem Estar Social	1.845.761.173,99	2.078.157.247,12	1.833.694.934,29	99,35	88,24
Eixo 3 - Competitividade Sustentável	395.421.107,71	473.244.762,66	374.439.450,97	94,69	79,12
Eixo 4 - Desenvolvimento dos Municípios	153.350.655,79	140.642.273,23	81.642.430,79	53,24	58,05
Eixo 5 - Outros Poderes, MPE, TCE e DPE	1.235.049.641,46	1.415.676.413,02	1.334.891.267,31	108,08	94,29
Total	6.614.721.163	7.158.963.379	6.462.736.821	97,70	90,27

Fonte: Relatório de Atividades Desenvolvidas e Avaliação - 2016.

"O orçamento do Estado contemplou programas de governo, abrigados nos cinco eixos acima enumerados, no montante de R$7,159 bilhões, sendo que deste montante foi executado (empenhado) R$ 6,463 bilhões, assim o valor empenhado em relação à dotação final da LOA foi de 90,27%, indicando razoável capacidade do Governo de executar financeiramente o orçamento do Estado, segundo o COFD.

> *Por outro lado, verifica-se que o valor empenhado (R$6,463 bi) atingiu 97,70% da dotação inicial da LOA que foi de R$6,615bi, indicando uma boa capacidade de planejamento segundo o PPD".*

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

11. A Lei de Diretrizes Orçamentárias elege o elenco de prioridades e metas a serem implementadas pela LOA, ou seja, ajusta as prioridades às reais possibilidades de caixa do exercício.

12. A LDO, para o exercício de 2016, foi instituída pela Lei Estadual nº 3.594/2015, que fixou as metas fiscais de resultado nominal, no valor negativo de R$ 1.934.452,00, e de resultado primário superavitário de R$ 191.231.764,00.

13. O corpo técnico promoveu análise quanto ao cumprimento das exigências constitucionais e legais na concretização dos instrumentos de planejamento, razão pelas quais, "foram examinadas as peças orçamentárias (exame documental) e aplicados questionários junto aos responsáveis pelas atividades de planejamento e orçamento da entidade. O resultado dessa avaliação revelou as seguintes não conformidades: "

> a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal);
>
> b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal);
>
> c) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, "e", inciso I, da LRF);
>
> d) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, "e", inciso I, da LRF);
>
> e) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF).
>
> As situações encontradas são reflexos das deficiências evidenciadas nos controles internos constituídos pela Administração apresentadas no item 6.2 deste capítulo.

14. Além disso, a unidade técnica evidenciou deficiências sobre o planejamento e a execução orçamentária, a saber:

> Foram avaliadas as rotinas de controle interno constituídos pela Administração com a finalidade de garantir a conformidade da execução dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias.
>
> Após a realização dos procedimentos, foram identificadas as seguintes deficiências nos controles constituídos sobre os instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias:
>
> 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.

Diante do exposto, conclui-se que a Administração possui algum tipo de controle quanto ao nível de atividade capaz de mitigar riscos na elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento e alterações orçamentárias, mas não apropriadamente, seja por não contemplar todos os aspectos relevantes do risco, seja por ser ineficiente em seu desenho técnico ou nas ferramentas utilizadas.

Lei Orçamentária Anual – LOA

15. A Lei Orçamentária Anual – LOA consigna as dotações necessárias ao cumprimento das ações programáticas (projetos, atividades e operações especiais) anteriormente previstas.

16. A Lei Estadual nº 3.745 de 23 de dezembro de 2015, no que tange ao orçamento fiscal e da seguridade social, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Rondônia, para o exercício de 2016, no valor de R$ 6.623.012.164,01.

17. A lei orçamentária evidenciou a composição do orçamento com recursos de todas as fontes, da seguinte maneira:

Tipo de orçamento	Valor - R$
Orçamento Fiscal	5.200.568.231,01
Orçamento da Seguridade Social	1.422.443.933,00
Orçamento de Investimento	0,00
T O T A L	**6.623.012.164,01**

Fonte: Relatório da CGE (ID=439640).

18. Os créditos adicionais abertos no exercício, a título de suplementação, atingiram o montante de R$ 824.669.415,29, sendo a quantia de R$ 278.707.353,32 proveniente de anulação de dotação.

19. Além da anulação de dotação, houveram outras fontes de recursos para abertura de créditos adicionais: superávit financeiro (R$ 247.806.654,02), excesso de arrecadação (R$ 159.601.870,06) e operações de créditos (R$ 138.553.537,89). Essas alterações incrementaram o orçamento de 2016, em **R$ 545.962.061,97**, segundo o relatório técnico (ID=756712), conforme explicitado no quadro abaixo.

Incrementos ao Orçamento

Fonte de Recurso	Valor – R$	%
Superávit Financeiro	247.806.654,02	45,39
Excesso de Arrecadação	159.601.870,06	29,23
Operações de Créditos	138.553.537,89	25,38
T o t a l	**545.962.061,97**	**100,00**

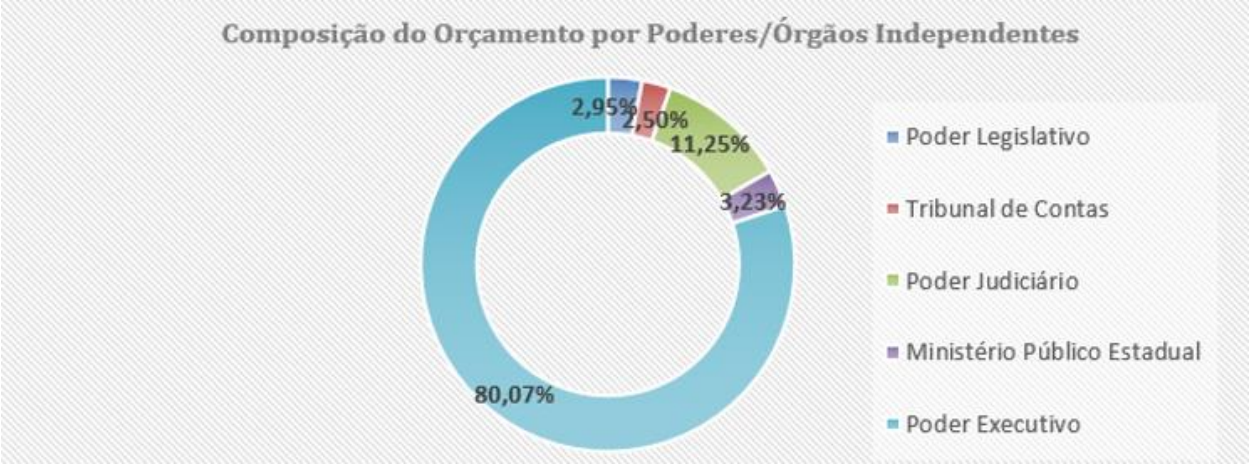
Fonte: Relatório técnico

20. Dessa feita, o orçamento inicialmente de R$ 6.623.012.164,01, com o acréscimo de R$ 545.962.061,97, perfez, ao final, uma dotação atualizada consolidada na quantia de R$ **7.168.974.225,98,** conforme o quadro abaixo, distribuído por poderes e órgãos autônomos:

Composição do orçamento por Poderes/Órgãos Independentes

Poderes/Órgãos	Dotação Inicial	Acréscimo	%	Dotação Final	%
Poder Legislativo	205.971.451,71	5.664.600,76	2,75	211.636.052,47	**2,95**
Tribunal de Contas	126.671.900,00	52.223.783,45	41,23	178.895.683,45	**2,50**
Poder Judiciário	721.604.319,72	85.266.998,43	11,82	806.871.318,15	**11,25**
Ministério Público Estadual	228.491.085,00	2.926.611,33	1,28	231.417.696,33	**3,23**
Poder Executivo	5.340.273.407,58	399.880.068,00	7,49	5.740.153.475,58	**80,07**
T o t a l	**6.623.012.164,01**	**545.962.061,97**	**8,24**	**7.168.974.225,98**	**100,00**

Fonte: Relatório da CGE, ID=439640.

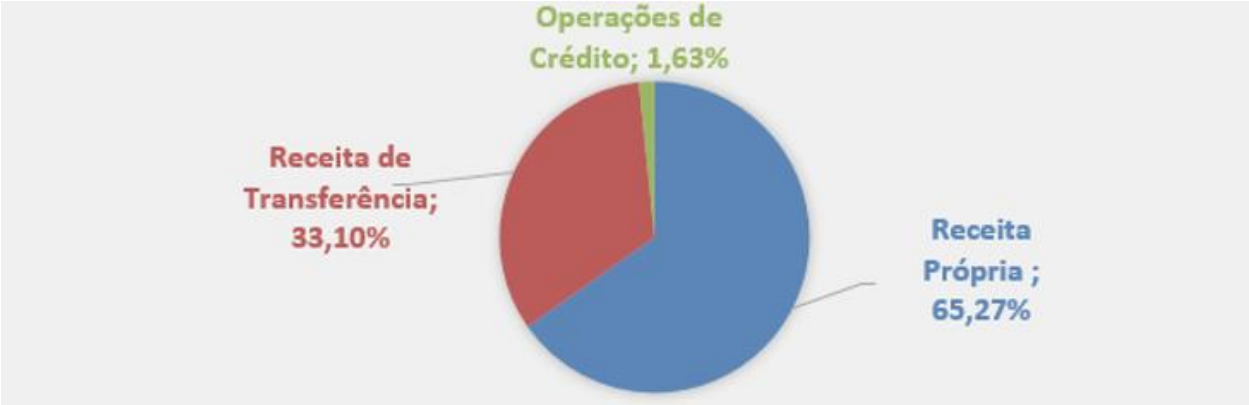


Comportamento da Receita

21. A receita prevista atualizada de R$ 6.921.167.571,96, cotejada com a receita efetivamente arrecadada, de R$ 7.193.732.225,34, resultou em um excesso de arrecadação de R$ 272.564.653,38. Verifica-se que a receita arrecadada foi 3,94% superior à prevista atualizada.

22. Em relação à categoria econômica, as receitas correntes arrecadadas (R$ 7.024.146.886,73) superaram em 7% as previstas atualizadas (R$ 6.563.936.011,09). Por outro lado, as receitas de capital executadas (R$ 169.585.338,61) foram inferiores em 52,53% das previamente atualizadas estabelecidas na LOA (R$ 357.231.560,87).

23. O desempenho das receitas próprias atingiu o montante de R$ 4.695.547.173,73, o correspondente a 65,27% da receita total arrecadada (R$ 7.193.732.225,34). Enquanto que as receitas de transferências (corrente e de capital) perfizeram a quantia de R$ 2.380.943.685,86, equivalente a 33,10% da arrecadação do exercício. Por fim, as operações de crédito realizadas na cifra de R$ 117.241.365,75 representaram 1,63% dos recursos.



Comportamento da Despesa

24. Como a despesa autorizada perfez a monta de R$ 7.168.974.225,98 e a realização da despesa a quantia de R$ 6.471.471.234,26, o equivalente a 90,27%, evidencia uma economia de dotação no valor de R$ 697.502.991,72, o correspondente a 9,73% da dotação final.

25. Atinente à categoria econômica, as despesas correntes atingiram o valor de R$ 5.821.437.404,20, ou seja, 90% da despesa empenhada (R$ 6.471.471.234,26), por conseguinte as despesas de capital no montante de R$ 650.033.830,06, representaram 10%.

26. Quanto às despesas correntes, o gasto com pessoal e encargos sociais de R$ 3.939.650.259,93 representou o maior volume de dispêndio no exercício, no percentual de 60,88% de toda a despesa empenhada (R$ 6.471.471.234,26), os juros e encargos da dívida de R$ 39.755.356,50 participaram com o percentual de 0,61% e outras despesas correntes no valor de R$ 1.842.031.787,77 com 28,46%, a seguir demonstrado:

Despesas Correntes

Descrição	Empenhada – R$	%
Pessoal e Encargos Sociais	3.939.650.259,93	60,88
Juros e Encargos da Dívida	39.755.356,50	0,61
Outras Despesas Correntes	1.842.031.787,77	28,46
T o t a l	**5.821.437.404,20**	**89,95**

Fonte: Relatório técnico.

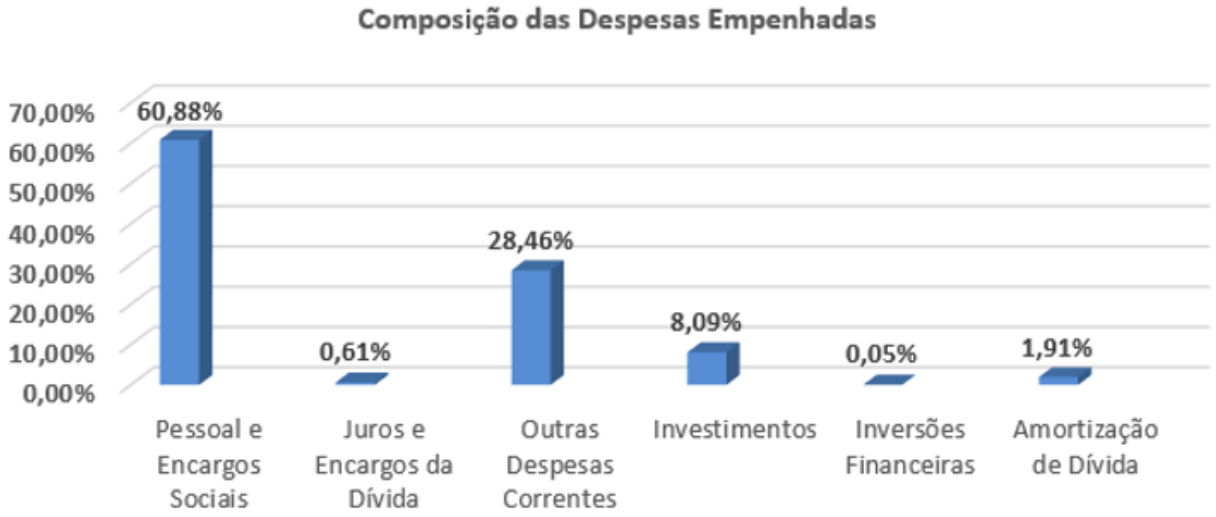
27. Na composição das despesas de capital destacam-se os investimentos com R$ 523.686.671,56, quer dizer, 8,09% das despesas realizadas no exercício (R$ 6.471.471.234,26), as inversões financeiras com R$ 3.000.000,00, equivalente a 0,05% e a amortização de dívidas com R$ 123.347.158,50, ou seja, 1,91% das dotações empenhadas, conforme o quadro infra.

Despesas de Capital

Descrição	Empenhada – R$	%
Investimentos	523.686.671,56	8,09
Inversões Financeiras	3.000.000,00	0,05
Amortização de Dívida	123.347.158,50	1,91
T o t a l	**650.033.830,06**	**10,05**

Fonte: Relatório técnico.

28. O gráfico a seguir demonstra a composição de todas as despesas empenhadas no exercício (corrente e de capital):



Resultado Corrente e de Capital - Consolidado

29. Como as receitas correntes somaram a quantia de R$ 7.024.146.886,73 e os gastos correntes importaram em R$ 5.821.437.404,20, foi atingido um superávit orçamentário corrente, no valor de R$ 1.202.709.482,53.

30. A arrecadação das receitas de capital, por sua vez, alcançou o montante de R$ 169.585.338,61, enquanto que as despesas de capital perfizeram o valor de R$ 650.033.830,06, dessa forma tem-se um déficit orçamentário de capital, na cifra de R$ 480.448.491,45.

31. Do cotejo entre o superávit corrente, de R$ 1.202.709.482,53, e o déficit de capital, de R$ 480.448.491,45, verifica-se um resultado orçamentário consolidado superavitário de R$ 722.260.991,08

Da Execução Orçamentária do Poder Executivo

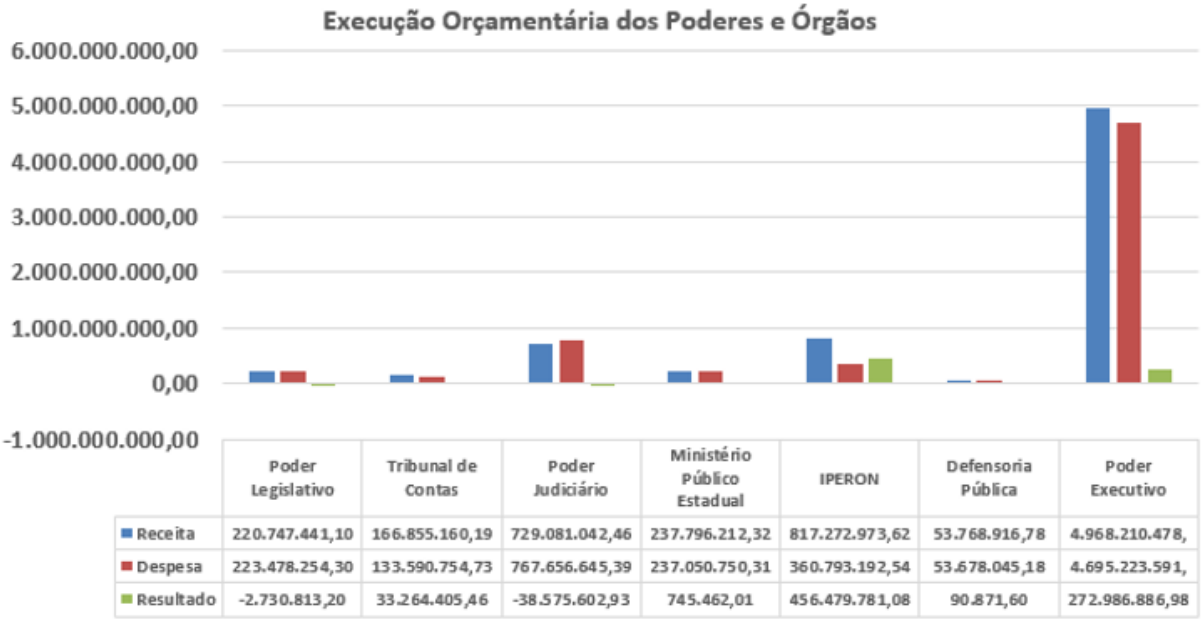
32. Vê-se nos autos que a receita arrecadada no valor de R$ 7.193.732.225,34 e a despesa empenhada dos Órgãos e Poderes do Estado de Rondônia, no montante de R$ 6.471.471.234,26, comparadas, resultam em superávit orçamentário consolidado de R$ 722.260.991,08.

33. Há que se deduzir, porém, dessas quantias os repasses financeiros e as despesas inerentes aos Poderes/Órgãos (ALE, TJ, MPE, DPE e TC-RO) e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, nos respectivos valores.

34. Subtraídas as quantias dos valores consolidados, verifica-se que a receita e a despesa do Poder Executivo do Estado (Administração Direta) somaram, respectivamente, R$ 4.968.210.478,53 e R$ 4.695.223.591,55, o que evidencia superávit orçamentário de R$ 272.986.886,98, nos termos do quadro abaixo:

Poder/Órgão	Receita – R$	Despesa – R$	Resultado R$
Poder Legislativo	220.747.441,10	223.478.254,30	-2.730.813,20
Tribunal de Contas	166.855.160,19	133.590.754,73	33.264.405,46
Poder Judiciário	729.081.042,46	767.656.645,39	-38.575.602,93
Ministério Público Estadual	237.796.212,32	237.050.750,31	745.462,01
IPERON	817.272.973,62	360.793.192,54	456.479.781,08
Defensoria Pública	53.768.916,78	53.678.045,18	90.871,60
Poder Executivo	4.968.210.478,53	4.695.223.591,55	272.986.886,98
T o t a l	**7.193.732.225,00**	**6.471.471.234,00**	**722.260.991,00**

Fonte: Relatório técnico



Da Gestão Patrimonial

35. O corpo técnico analisou o demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar consolidados constantes no relatório de gestão fiscal.

36. Ademais, registre-se que foi realizada auditoria de conformidade, planejamento, orçamento e gestão fiscal (processo n. 3732/17-TCER) no Poder Executivo estadual. No entanto, a comissão de auditoria evidenciou subavaliação das obrigações financeiras que devido à relevância dos possíveis efeitos das distorções materiais que afastam a confiabilidade sobre a fidedignidade dos resultados apresentados, porquanto a Administração realizou despesas sem prévio empenho[1], no valor

[1] As despesas realizadas sem prévio empenho ocorreram na SESAU, SESDEC e SEJUS, consoante relatório de auditoria, processo n. 3732/17-TCER

de R$ 64.633.146,98, bem como cancelou indevidamente empenhos[2] na quantia de R$ 24.457.929,83, perfazendo o montante de R$ 89.091.076,81.

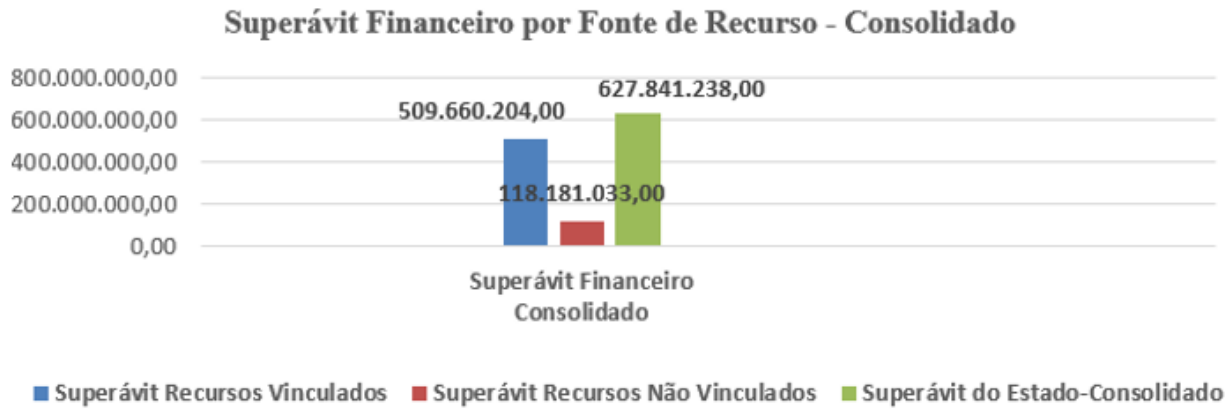
37. Dessa feita, a unidade instrutiva promoveu o devido ajuste no passivo financeiro, nas contas do Governo de Rondônia, exercício de 2016, em razão da subavaliação das obrigações financeiras (R$ 89.091.076,81), assim como em obediência ao princípio da competência.

38. Assim, quanto à apuração do superávit/déficit financeiro por fonte – consolidado, o corpo técnico assegurou que a disponibilidade de caixa é suficiente para a cobertura do passivo financeiro, consoante tabela a seguir:

Tabela 35 – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte – Consolidado[60]

Identificação dos recursos	Recursos vinculados (I)	Recursos não vinculados (II)	Total (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	944.061.965	472.571.247	1.416.633.212
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores (b)	6.494.953	50.704.589	57.199.542
Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício (c)	41.346.163	64.050.512	105.396.676
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	102.192.912	3.455.907	105.648.820
Demais Obrigações Financeiras (e)	42.747.861	46.988.401,41	89.736.263,12
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da inscrição em restos a pagar não processados) (f)=(a-(b+c+d+e))	**751.280.073**	**307.371.836**	**1.058.651.909**
Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício (g)	241.619.868	100.099.725	341.719.594
Disponibilidade de Caixa (Depois da inscrição em restos a pagar não processados) ((h) = (f - g)	**509.660.204**	**207.272.110**	**716.932.315**
Superavaliação das disponibilidades de Caixa e Equivalente de Caixa (i)			
Subavaliação das obrigações financeiras (j)		**89.091.076[61]**	**89.091.076**
Disponibilidade de Caixa apurada (l) = (h - i - j)	**509.660.204**	**118.181.033**	**627.841.238**

39. Vê-se, portanto, que no exercício de 2016 evidenciou-se de forma consolidada um superávit financeiro no montante de R$ 627.841.238,00, sendo R$ 509.660.204,00 de recursos vinculados e R$ 118.181.033,00 de recursos não vinculados, conforme gráfico abaixo:



[2] Os empenhos cancelados indevidamente referem-se à SESDEC, SESAU, SEJUS e ao DER/FITHA.

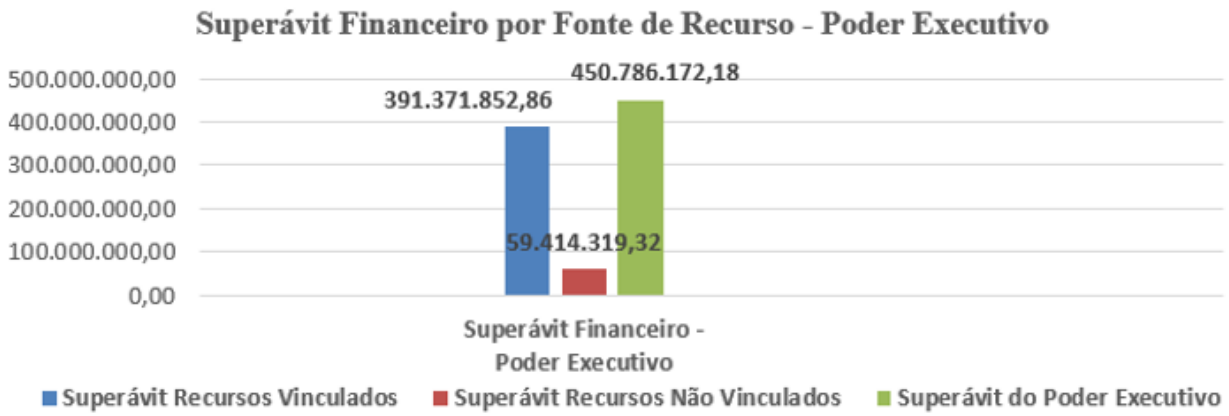
40. Importa destacar que do recurso e do passivo financeiros consolidados, além do Poder Executivo, estão vinculados o ativo e o passivo do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público do Estado e da Defensoria Pública do Estado. Porém, para apurar a real situação de solvência do Poder Executivo, imperativo deduzir os valores pertencentes aos demais Poderes e órgãos independentes, bem como realizar os devidos ajustes concernentes às despesas sem prévio empenho e os cancelamentos irregulares (subavaliação de obrigações financeiras).

41. Dessa feita, a unidade técnica promoveu a apuração do superávit/déficit financeiro por fonte, exclusivamente do Poder Executivo, da forma como segue:

Tabela 34 – Memória de cálculo apuração do Superávit/Déficit financeiro por fonte – Poder Executivo[56]

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

42. Com efeito, verifica-se que no exercício de 2016 o Poder Executivo do Estado de Rondônia apresentou um superávit financeiro no montante de R$ 450.786.172,18, sendo R$ 391.371.852,86 de recursos vinculados e R$ 59.414.319,32 de recursos não vinculados, conforme gráfico abaixo:



Dívida Ativa

43. Por meio da auditoria financeira do balanço geral do estado – BGE (processo n. 1147/18-TCER), a equipe de auditoria evidenciou que a Administração não dispõe de controle razoável que possa assegurar que o saldo da dívida ativa demonstrado no balanço patrimonial, exercício de 2016, represente adequadamente os direitos a receber do Estado decorrentes de créditos inscritos em dívida ativa, pois, segundo o corpo técnico, não existe a contabilização do provisionamento para perda de créditos inscritos anterior ao exercício de 2006.

44. Segundo a Superintendência Estadual de Contabilidade – SUPER os valores de créditos lançados em prazo superior a 11 anos (anterior a 31.12.2006), perfizeram o valor de R$ 3.500.527.902,32. Ademais, encaminha informações referentes ao estoque da dívida ativa tributária e não tributária, no período compreendido de 2010 a 2016, *in verbis:*

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

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

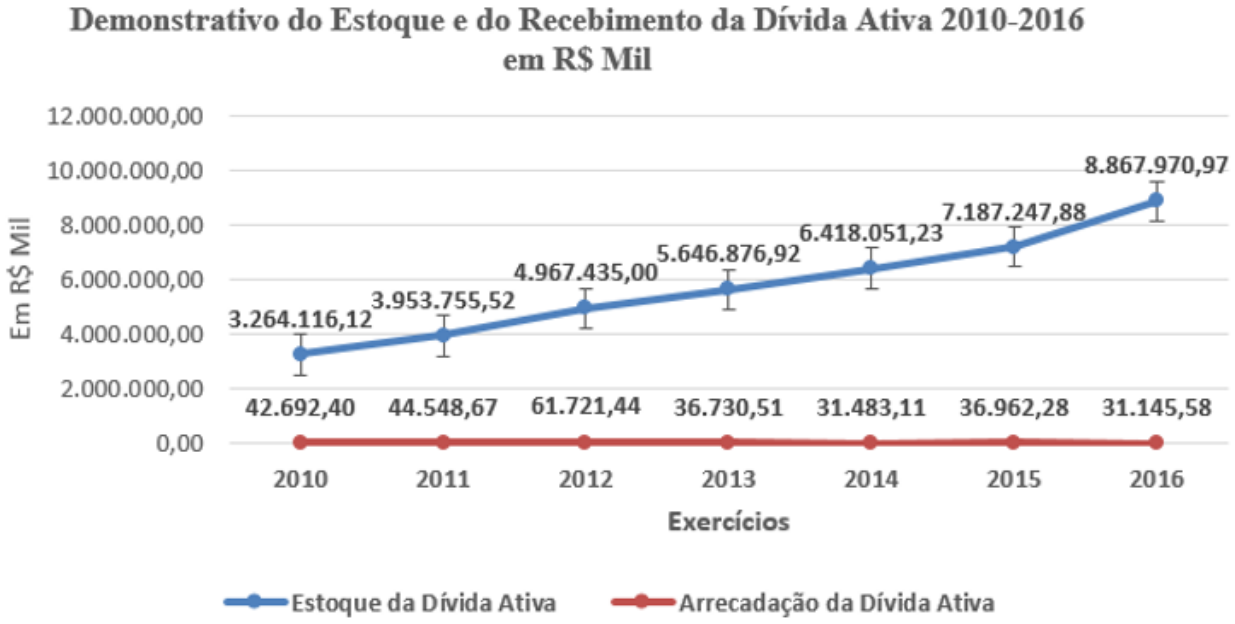
Estoque Tributário					
Ano	Estoque Final Ano Anterior (A)	Inscrito Ano (B)	Arrecadado no Ano (C)	Baixas Administrativas* (D)	Saldo ao Final do Ano (A + B – C – D)
2016	R$ 5.025.478.072,26	R$ 1.259.211.512,46	R$ 28.241.417,29	R$ 55.772.418,33	R$ 6.200.675.749,10

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

Estoque Não Tributário					
Ano	Estoque Final Ano Anterior (A)	Inscrito Ano (B)	Arrecadado no Ano (C)	Baixas Administrativas* (D)	Saldo ao Final do Ano (A + B – C – D)
2016	R$ 2.161.769.814,99	R$ 536.907.888,51	R$ 2.904.172,32	R$ 28.478.305,88	R$ 2.667.295.225,30
* Foi Considerado apenas as baixas feitas nos cod. 14 - Lançamento Excluído, cod. 50 - Lançamento Indevido, 09-Baixa Lei 3269/2013, 16- Dívida Ativa Excluída, 31- Baixa por decisão judicial. Valores Atualizados até 31.12.2016.					

45. Verifica-se que o estoque da dívida ativa teve crescimento em 2016 de 23%, comparado com o exercício de 2015. Por outro lado, a arrecadação da dívida ativa atingiu R$ 31.145.589,61, o que teve baixa representatividade (0,43%) em relação ao estoque (2015).

46. Vê-se, portanto, que o crescimento do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de 2010 para 2016, deve-se a ineficiência de arrecadação desses créditos, conforme ratificado no gráfico infra:



Dívida Fundada ou Consolidada

47. O corpo técnico analisou a dívida pública do Estado a partir do limite estabelecido na Resolução do Senado n. 40/2001[3]:

> Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

[3] Consoante Gestão Fiscal do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016, processo n. 2004/16-TCER.

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

48. Verificou-se o cumprimento do limite da dívida consolidada líquida - DCL (200%) em relação a receita corrente líquida – RCL (art. 3º, I, Resolução Senado n. 40/2001), porquanto o montante da DCL perfez R$ 3.254.708.567,13, o correspondente a 50,06% da RCL de R$ 6.502.106.330,05, conforme quadro infra:

Tabela 14 – Dívida Consolidada Líquida 2015/2016

Especificação	Saldo 3° QUAD 2015	Saldo 3° QUAD 2016	Δ 2016/2015
Dívida Consolidada - DC (I) = (II) + (III) + (VI)	**4.241.656.167,49**	**4.441.565.945,01**	**4,71%**
Dívida Mobiliária (II)	**0,00**	**0,00**	
Dívida Contratual (III) = (IV) + (V)	**2.947.184.011,58**	**3.170.485.110,70**	**7,58%**
Dívida Interna (IV)	2.938.589.388,73	**3.154.023.394,04**	**7,33%**
Dívida Externa (V)	8.594.622,85	**16.461.716,66**	**91,54%**
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) – Vencidos e Não Pagos (VI)	**1.294.472.155,91**	**1.271.080.834,31**	**-1,81%**
Deduções (VII) = (VIII) - (IX)	**734.524.123,29**	**1.186.857.377,88**	**61,58%**
Disponibilidade de Caixa Bruta (VIII)	**978.991.660,28**	**1.349.453.596,72**	**37,84%**
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios) (IX)	**244.467.536,99**	**162.596.218,84**	**-33,49%**
Dívida Consolidada Líquida - DCL (III) = (I) - (VII)	**3.507.132.044,20**	**3.254.708.567,13**	**-7,20%**
Receita Corrente Líquida	**5.825.194.566,13**	**6.502.106.330,05**	**11,62%**
% da DC sobre a RCL	**72,82%**	**68,31%**	**-6,19%**
% da DCL sobre a RCL	**60,21%**	**50,06%**	**-16,86%**
Limite Definido Por Resolução N° 40/01 Do Senado Federal (200%)	**11.650.389.132,26**	**13.004.212.660,10**	**11,62%**

Fonte: Gestão fiscal, processo n. 2004/16-TCER

49. A dívida consolidada – DL, que é composta pela dívida contratual (dívida interna e externa) e pelos precatórios, apresentou, em relação ao exercício anterior (2015), um incremento de R$ 199.909.777,52, o correspondente a 4,71%, atingindo a monta de R$ 4.441.565.945,01. Registre-se que tal aumento derivou, especialmente e em maior proporção, da ascensão da dívida do Banco do Estado de Rondônia – BERON[4] com a União.

50. O estoque da dívida interna e externa do Estado de Rondônia, em 2016, no montante bruto de R$ 3.170.556.918,73, está constituído na administração direta (R$ 2.907.808.511,41) e indireta (R$ 262.748.407,32), como evidenciado na tabela a seguir:

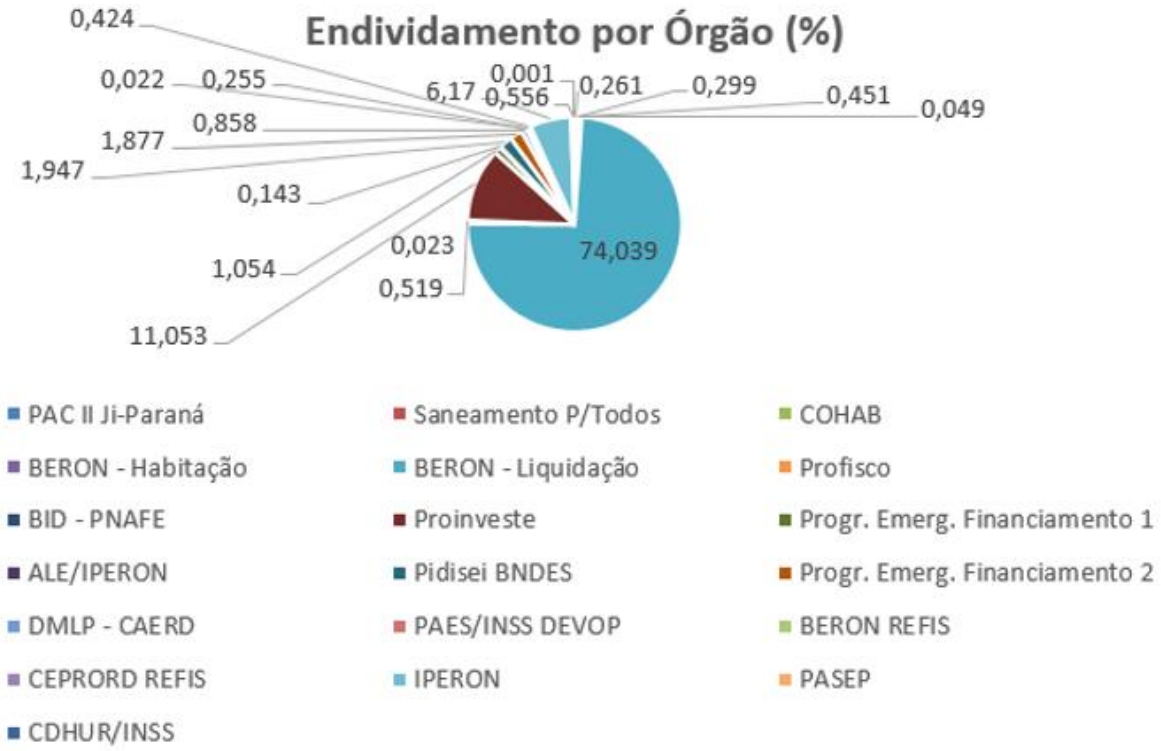
[4] Em liquidação, consoante a Lei Complementar n. 224 de 4.1.2000

Endividamento do Estado

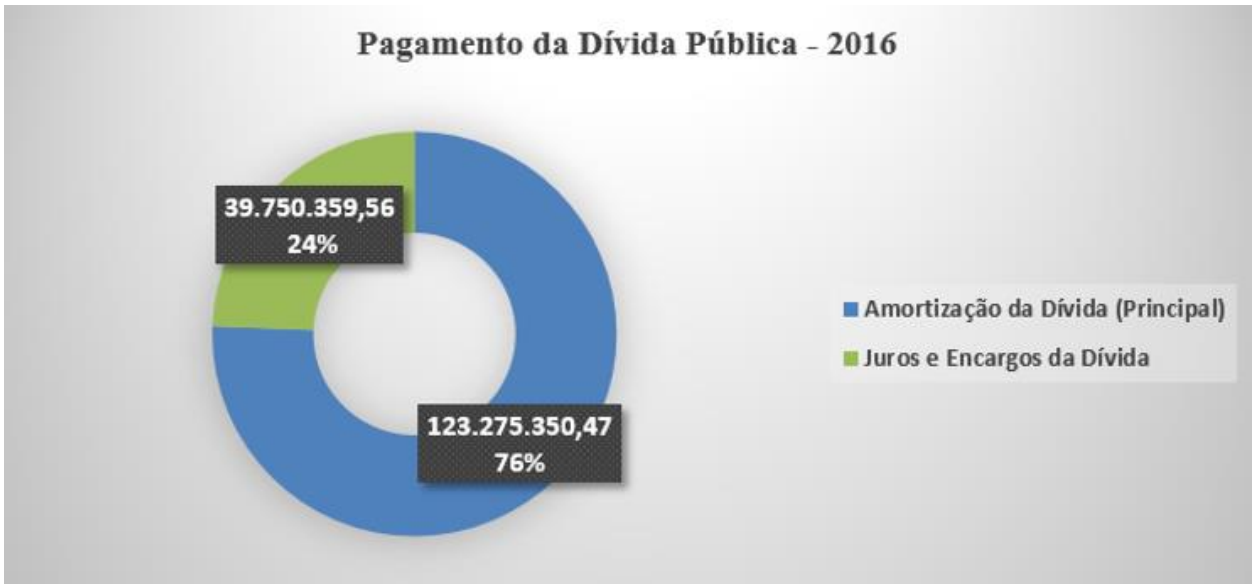
Especificação dos Contratos	Valor – R$	%
1 - Administração Direta	**2.907.808.511,41**	**91,715%**
1.1 - CT 349794-71 PAC II Ji-Paraná	8.269.544,82	0,261%
1.2 - CT 228.681-52 Saneamento Para Todos	9.471.842,22	0,299%
1.3 - COHAB CT6	14.291.992,73	0,451%
1.4 - BERON - HABITAÇÃO CT8	1.543.576,36	0,049%
1.5 - LIQUIDAÇÃO DO BERON + AROS	2.347.386.601,33	74,039%
1.6 – PROFISCO	16.461.716,66	0,519%
1.7 - BID - PNAFE (Modernização Tecnológica da SEFIN	732.075,89	0,023%
1.8 - PROINVESTE - PRODESIN CT86	350.436.797,34	11,053%
1.9 - PROGRAMA EMERG. FINANCIAMENTO 1 CT81	33.420.137,51	1,054%
1.10 - DV.ALE JUNTOIPERON	4.536.864,51	0,143%
1.11 - PIDISEI BNDES CT85	61.740.689,82	1,947%
1.12 – PROGRAMA EMERG. FINANCIAMENTO 2 CT84	59.516.672,22	1,877%
2 – Administração Indireta	**262.748.407,32**	**8,287%**
2.1 - DMLP (Contrato 10/12883-2 - CAERD)	27.193.050,44	0,858%
2.2 - PAES/INSS - DEVOP	705.991,22	0,022%
2.3 - BERON REFIS LEI 12.868/13 - CT88	8.095.511,77	0,255%
2.4 - CEPRORD REFIS LEI12.868/13 - CT89	13.435.711,94	0,424%
2.5 - IPERON-02713/2013	12.056.640,00	0,380%
2.6 - IPERON-02756/2013	96.288.000,00	3,037%
2.7 - IPERON-02757/2013	45.312.000,00	1,429%
2.8 - IPERON ACORDO/SEDUC-00805/2014	16.120.500,00	0,508%
2.9 - PASEP PARCELAMENTO	17.616.380,60	0,556%
2.10 - CDHUR/INSS/PAEX	47.035,43	0,001%
2.11 - IPERON SESAU 00804/2014 CT98	8.875.800,00	0,280%
2.12 - IPERON -00751/2016 CT 101	17.001.785,92	0,536%
Subtotal	3.170.556.918,73	100,002%
Saldo transferido para dívida flutuante ou serviços da dívida a pagar	(71.808,03)	(0,002%)
Total	**3.170.485.110,70**	**100,000%**

Fonte: Anexo 16 – Demonstrativo da dívida fundada (ID=439643)

51. O gráfico a seguir, demonstrará a participação (%) dos órgãos da administração direta e indireta do Estado de Rondônia no endividamento público estadual.

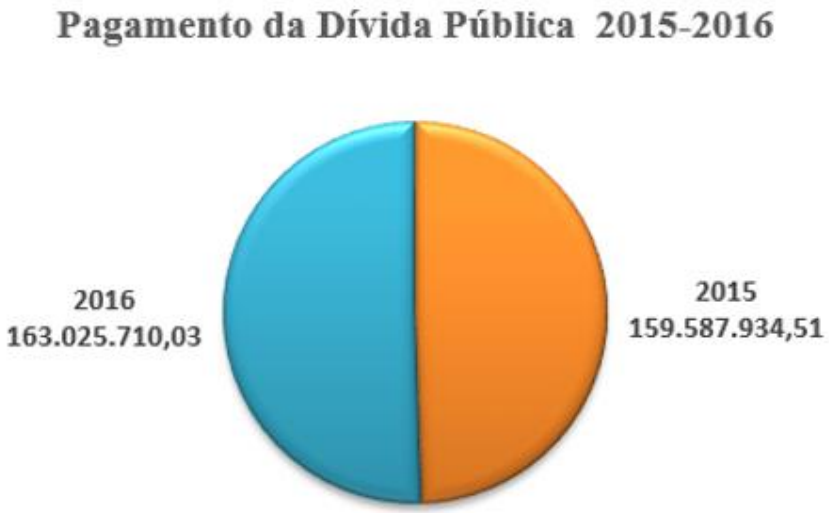


52. No exercício de 2016, o governo realizou pagamento do principal da dívida (amortização da dívida), na cifra de R$ 123.275.350,47, enquanto que o pagamento dos juros e encargos da dívida atingiram a importância de R$ 39.750.359,56[5], perfazendo o total de desembolso com a dívida (exceto precatórios) do Estado no montante de R$ 163.025.710,03 (ID=439643, fls. 65 e 101).



[5] Juros R$ 39.266.717,27 e encargos da dívida R$ 483.642,29.

53. O pagamento da dívida (principal, juros e encargos da dívida) alcançou o valor de R$ 163.025.710,03 ao cabo de 2016, superior em 2% em comparação ao exercício anterior (2015) que atingiu a quantia de R$ 159.587.934,51[6].



Precatórios Judiciais

54. Segundo o corpo técnico, o Poder Executivo repassou ao Poder Judiciário, para pagamento de precatórios, o montante de R$ 110.322.804,63, sendo R$ 88.578.883,18 referente a 1/12 (um doze avos) concernente a 15% da receita corrente líquida – RCL (Decreto n. 15.301/2010), ainda R$ 14.393.623,02 proveniente de recursos não repassados nos meses de novembro e dezembro de 2015 e R$ 7.350.298,43 atinente à abertura de créditos adicional suplementar (superávit financeiro).

Das Despesas Obrigatórias com Educação e Saúde

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

55. Vê-se que a Administração Estadual aplicou em ações e serviços de saúde a monta de R$ 662.939.727,58, ou seja, 12,32% do produto da arrecadação de impostos e de transferências de recursos da União, atendendo, portanto, ao disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

56. O art. 212 da Constituição Federal determina que os Estados apliquem no mínimo 25% das receitas de impostos e de transferências, na educação. No presente caso, a Administração Estadual, no decorrer do exercício de 2016, aplicou, segundo a unidade instrutiva, na manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de R$ 1.377.733.100,11, o correspondente ao percentual de 25,59%

[6] Amortização da dívida R$ 115.684.539,29, juros R$ 43.733.463,41 e encargos da dívida R$ 169.932,81.

do montante da arrecadação das receitas de impostos e de transferências (R$ 5.382.263.751,21), restando cumprido o dispositivo constitucional.

Aplicação na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB)

57. Consta nos autos que o Estado de Rondônia gastou na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, em efetivo exercício da educação básica, o percentual de 68,45%, o equivalente a R$ 510.319.818,27, dos recursos do FUNDEB. Logo, restou cumprido o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 que destinou a proporção não inferior a 60% dos recursos do FUNDEB.

Do Resultado Previdenciário do Estado de Rondônia

58. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON registrou superávit financeiro (disponibilidade financeira menos passivo financeiro) no valor de R$ 93.577.423,24.

59. Por outro lado, apresentou um déficit atuarial do fundo previdenciário na quantia de R$ 39.844.245.100,00, consoante quadro infra elaborado pelo corpo técnico.

Tabela – 31.

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

Tabela: Passivo Atuarial dos Fundos Previdenciários

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

60. A unidade técnica evidenciou dívida consolidada previdenciária (passivo atuarial) na monta de R$ 1.788.047.221,14 que deduzida dos ativos líquidos de R$ 1.750.136.180,57, resultou na dívida consolidada líquida previdenciária na importância de R$ 37.911.040,57. Contudo, o corpo instrutivo asseverou que os valores apresentados pela administração têm como data-base o exercício anterior (2015), divergente do período de encerramento da gestão (2016), consoante demonstrativo infra:

ESPCIFICAÇÃO

ESPCIFICAÇÃO	Saldo exercício anterior (2015)	ATE 3° Quadrimestre 2016	Variação(R$1,00)	Δ 2016/2015
DIVIDA 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 3° quadrimestre de 2016.

61. Por fim, o corpo técnico constatou também que não houve repasse de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores, bem como houve repasse a menor de obrigação previdenciária patronal, conforme quadros abaixo, o que resultou nos achados de auditoria ns. A3.7 e A3.8.

Não repasse de contribuições descontadas de servidores

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**

Fonte: Processo 3446/17-TCER

Recolhimento a menor de contribuições patronais

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**

Fonte: Processo 3446/17-TCER

Da Gestão Fiscal

Resultado Primário

62. O resultado primário é apurado baseando-se no confronto entre as receitas primárias ou não financeiras e as despesas primárias ou não financeiras, objetivando o pagamento de juros e a amortização da dívida. No presente caso, a Administração Estadual fixou na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a meta de resultado primário, para o exercício de 2016, no valor de R$ 191.231.764,00.

63. Consta dos demonstrativos contábeis que, ao cabo do 6º bimestre de 2016, o Estado de Rondônia realizou receitas primárias[7] na cifra de R$ 6.697.937.661,00, enquanto que as despesas primárias[8] perfizeram a importância de R$ 6.305.368.719,00, atingindo um superávit primário[9] na quantia de R$ 392.568.942,00.

Resultado Nominal

[7] Receita Primária = receita total – receita financeira.
[8] Despesa Primária = despesa total – despesa financeira
[9] Resultado Primário = receita primária – despesa primária

64. O resultado nominal do Estado de Rondônia, no exercício, foi apurado considerando o cálculo "abaixo da linha"[10]. Assim, confrontando a dívida fiscal líquida do exercício anterior (2015), no montante de R$ 3.507.132.044,00, com a do exercício em exame (2016), na quantia de R$ 3.254.708.567,00, implicou em um resultado nominal negativo (diminuição da dívida) na cifra de R$ 252.423.477,00. A meta projetada na LDO foi um resultado nominal negativo de R$ 1.934.452,00.

Despesa com Pessoal

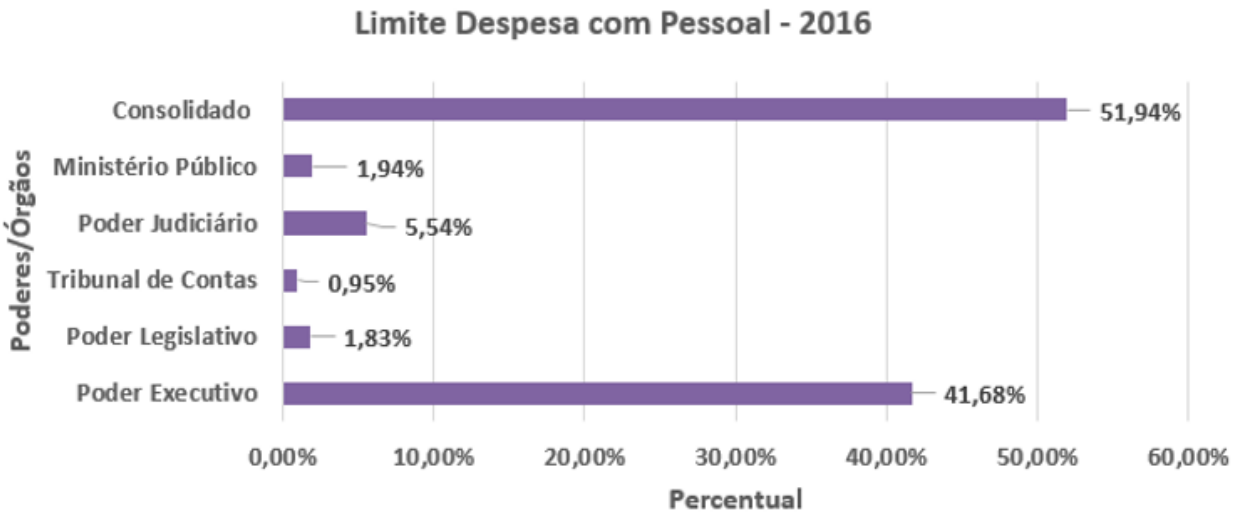
65. A análise técnica da gestão fiscal, do exercício de 2016, registrou o total de gasto com pessoal consolidado no montante de R$ 3.377.301.061,00, o equivalente a 51,94% da receita corrente líquida – RCL, que atingiu o valor de R$ 6.502.106.330,00, nos termos do art. 19, II, da LRF, demonstrado da seguinte maneira:

Demonstrativo do Limite de Despesa Total com Pessoal

Discriminação	Executivo	ALE	TCE	TJ	MP	Consolidado
1. Despesa Total com Pessoal-DTP	2.709.777.981	118.917.537	62.088.611	360.494.635	126.022.295	3.377.301.061
2.ReceitaCorrente Líquida – RCL	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330	6.502.106.330
% da Despesa Total com Pessoal (1÷2)	**41,68%**	**1,83%**	**0,95%**	**5,54%**	**1,94%**	**51,94%**
Limite máximo (inciso III, art.20 da LRF)	49,00%	1,96%	1,04%	6,00%	2,00%	60,00%
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	46,55%	1,86%	0,99%	5,70%	1,90%	57,00%

Fonte: Gestão fiscal

[10] A metodologia de apuração abaixo da linha é utilizada pelo Banco Central como forma de apuração do resultado nominal e consiste na verificação da variação do saldo do endividamento líquido, em um determinado período. Assim, o resultado nominal pode ser apurado levando-se em consideração a diferença entre o saldo da dívida líquida no período de referência e o saldo da dívida líquida no período anterior.
Resultado Nominal = (Dívida Líquida do Exercício) – (Dívida Líquida do Exercício Anterior)
Resultado positivo = Déficit
Resultado negativo = Superávit
(CARVALHO JÚNIOR, Antônio Carlos D'Ávila e FEIJÓ, Paulo Henrique, Entendendo Resultados Fiscais, 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015, p. 125)



66. A despesa com pessoal do Poder Executivo, do Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público correspondeu, respectivamente, aos percentuais de 41,68%, 1,83%, 0,95%, 5,54% e 1,94% da RCL, bem como o consolidado foi de 51,94%, na metodologia aplicada pelo Corpo Técnico.

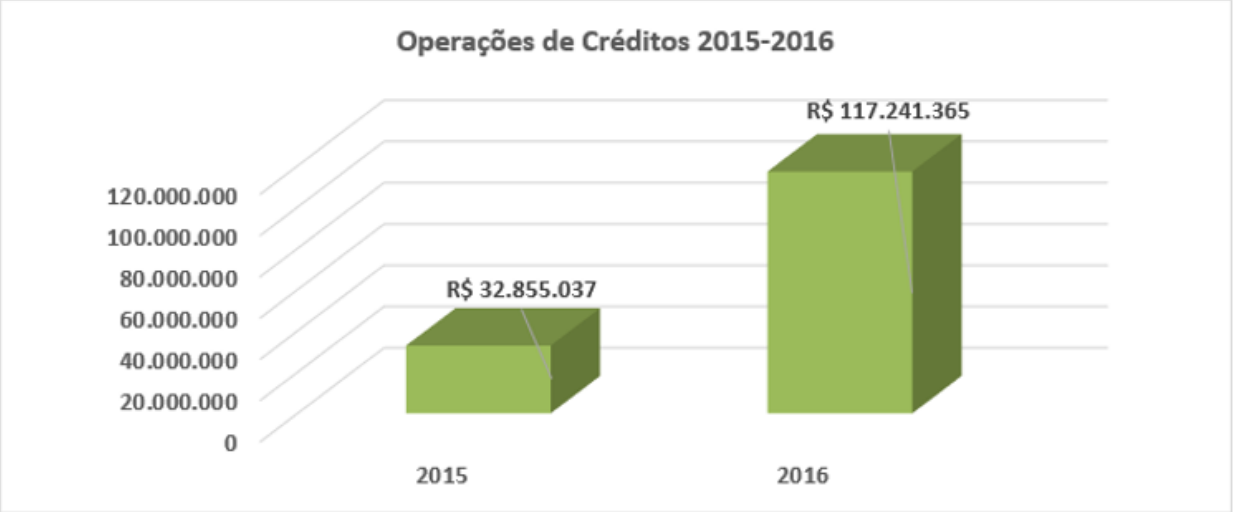
67. Com efeito, houve a observância do art. 20, II, "a" *usque* "d", da LRF, posto que a repartição do limite global do Art. 19, II, não ultrapassou os percentuais fixados[11].

Operações de Créditos

68. Consoante o art. 167, III, da Carta Magna, é vedada a realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital (regra de ouro). No presente caso, o Poder Executivo contraiu operações de créditos na monta de R$ 117.241.365,75[12], enquanto que realizou despesa de capital na quantia de R$ 650.033.830,06. Dessa forma, verifica-se que os ditames constitucionais foram cumpridos.

69. Registre-se que houve um incremento na contratação de operações de créditos de R$ 84.386.329,00, o equivalente a 256,84%, confrontando as operações de créditos contraídas no exercício de 2015 (R$ 32.855.037), com as de 2016 (R$ 117.241.365), conforme gráfico a seguir:

[11] a) 3% para o Legislativo (incluindo o TCE); b) 6% para o Judiciário; c) 49% para o Executivo; e d) 2% para o Ministério Público do Estado
[12] Operações de créditos internas R$ 111.426.990,00 e operações de créditos externas R$ 5.814.376,00 (ID=439643, fl. 44)



70. Além disso, o valor das operações de créditos de 2016 (R$ 117.241.365) atingiu o percentual de 1,80% da RCL (R$ 6.502.106.330). Portanto, consentâneo com os pressupostos da Resolução do Senado Federal nº 43/01 que fixou o linde máximo de 16% da RCL.

Da Avaliação dos Controles Internos do Poder Executivo

71. Esta Corte de Contas realizou fiscalização para avaliar o grau de maturidade dos controles internos do Poder Executivo[13], *"em nível de entidade[14] (controles abrangentes) e sobre as atividades de controle interno no macroprocesso[15] de fechamento contábil, inclusive do ambiente de TI (sistema SIAFEM), para determinar se tais controles, individualmente ou em conjunto com outros, são capazes de efetivamente prevenir, ou detectar e corrigir distorções que podem decorrer dos riscos inerentes avaliados como significativos".*

72. No último relatório técnico (ID=756712), a unidade instrutiva avaliou, em suma, o sistema de controle interno do Estado de Rondônia da seguinte maneira:

> **4.7. Conclusão**
>
> Avaliação do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual (em nível de entidade) possibilitou visualizar em que nível de maturidade está o sistema. Esta avaliação global do sistema de controle interno teve o propósito de verificar se os controles internos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência, o Coso – Estrutura integrada de controles internos, do Committee of Sponsoring

[13] Processo n. 3694/17-TCER
[14] 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 partes dela com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz.
[15] Macroprocessos – processos mais abrangentes da organização. Representam conjuntos de atividades agregadas em nível de abstrato amplo, que formam a cadeia de valor de uma organização, explicitando como ela opera para cumprir sua missão e atender as necessidades de suas partes interessadas (BRASIL, 2011).

Organizations of The Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Tradway).

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

A avaliação Geral do Sistema de Controle Interno resume a verificação feita da presença e funcionamento de cada um dos componentes e dos princípios relevantes e da operação conjunta e integrada dos componentes, como também da gravidade das deficiências de controle interno ou na combinação de deficiências quando agregadas entre componentes.

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

Gráfico 21

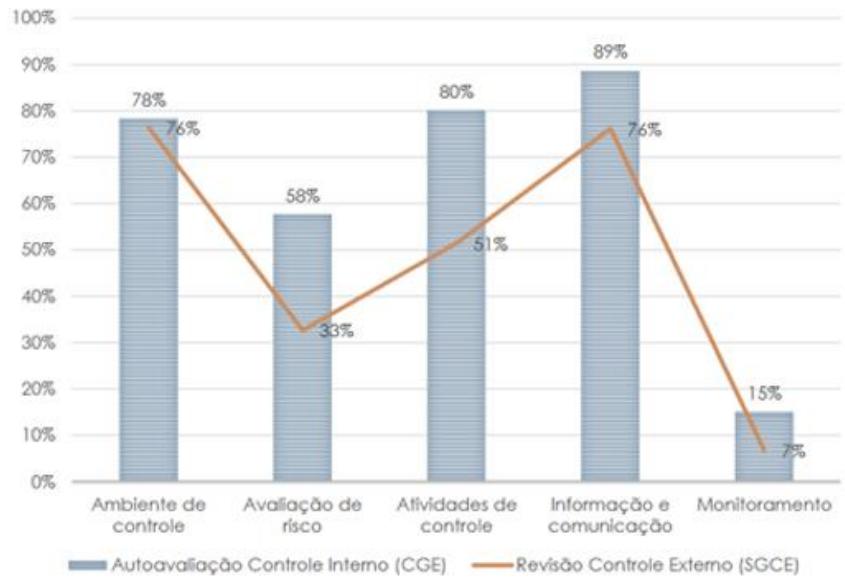


Gráfico – Avaliação do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado
Fonte: Questionário de avaliação de controles internos nível de entidade (QACI)

Conforme observa-se no gráfico 21, verifica-se que o Governo do Estado não preencheu os requisitos para um sistema de controle interno eficaz. Existem deficiências de controle interno que comprometem a eficácia do sistema de controle interno pois os cinco componentes de controle interno não estão presentes e funcionando.

Com base nos procedimentos efetuados, concluiu-se que o Governo do Estado não manteve, em todos os aspectos relevantes, controles internos eficazes para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas em 31 de dezembro de 2016 e 2017, de acordo com os critérios definidos *no Internal Controls Integrated Framework (2013), emitido pelo Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (COSO), já

que foram identificadas deficiências de controle que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presente nem funcionando.

Da Auditoria Realizada na Administração Estadual

73. As contas incluem também o relatório de avaliação dos controles internos em nível de entidade do Poder Executivo Estadual (**proc. n. 3694/17-TCE-RO**); auditoria de conformidade da gestão fiscal (proc. n. 3732/17-TCE-RO); auditoria do balanço geral do estado (**proc. n. 1147/18-TCE-RO**); auditoria financeira (proc. n. 3875/17-TCE-RO), auditoria de conformidade na educação estadual (**proc. n. 3536/17-TCE-RO**), auditoria de conformidade no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON (**proc. n. 3446/17-TCE-RO**), bem como os relatórios resumido da execução orçamentária (1º ao 6º bimestre) e os relatórios de gestão fiscal (1º ao 3º quadrimestre de 2016) (**proc. n. 2004/16-TCE-RO**).

74. As auditorias empreendidas pela comissão de análise das contas de governo estadual visam expressar opinião sobre se o balanço geral do estado divulgado 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.

75. Os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei Federal n. 4.320/64, nos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual), na Lei Complementar Estadual n. 154/1996, nos princípios da administração pública, nas normas brasileiras de contabilidade e no manual de contabilidade aplicado ao setor público.

76. A fiscalização planejada visava subsidiar a presente análise, que incluiu o levantamento para avaliar a eficácia do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual, em fornecer razoável segurança de que os objetivos relacionados ao cumprimento do dever de prestar contas (*accountability*) fossem alcançados.

77. O escopo da auditoria sobre o balanço geral do estado abrangeu, 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.

78. Nesse diapasão, procedeu-se a auditoria também sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal, para fins de manifestação da opinião, quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, especialmente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

Manifestação do Corpo Técnico

79. No relatório de auditoria – instrução preliminar (ID=717470), o corpo técnico evidenciou o seguinte:

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

A35. 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

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.

Da Decisão em Definição de Responsabilidade

80. Em observância aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, definiu-se a responsabilidade do Sr. Confúcio Aires Moura (ID=718610) e determinou-se a audiência[16] para a apresentação, no prazo de 15 (quinze) dias, de razão de justificativas acerca das irregularidades constantes dos achados de auditoria **A1, A2** (A2.1 ao A2.8) e A3 (A3.1 ao A3.8).

81. O Sr. Confúcio Aires Moura protocolou petição autuada sob o n. 1.810 (ID=718610), na qual solicita, "com fundamento no Artigo 5º, incisos XXXIV, alínea 'a' e inciso LV da Constituição Federal c/c Artigos 6º da Lei Federal nº 13.015/2015, prorrogação do prazo de 15 (quinze) dias previamente estabelecido", em razão de **(i)** o GOT, grupo de trabalho destinado à analisar e elaborar as defesas de prestações de contas de Governo tiveram seus trabalhos encerrados no dia 31.12.2018, conforme determinação do art. 12, do Decreto Estadual nº 22.143, de 25 de julho de 2017 e **(ii)** a nova gestão do Governo do Estado pressupõe reestruturação do planejamento governamental em todas os seus aspectos - governamental, organizacional e institucional, o que naturalmente justifica a demora na obtenção de dados e documentos necessários para elaboração da justificativa. Por fim, acrescentou que "a verificação de todos os apontamentos (A 1, A2, A2. L ao A2.8, A3, A3.1 ao A3.8) demandam análise específica, detalhada e individualizada de todos os apontamentos apresentados na DDR nº 0024/2019-GCPCN, o que gera a impossibilidade de apresentação de justificativa no prazo estabelecido por Vossa Excelência".

82. Por meio da DM 0060/2019-GCPCN, o Conselheiro Paulo Curi Neto[17] deferiu o pedido do Sr. Confúcio Moura nos seguintes termos:

> (...)
>
> Importante registrar que este processo tem trâmite prioritário e que o prazo constitucional já foi ultrapassado, o que deve ensejar cuidado adicional na postergação de sua análise.
>
> Por outro lado, a mudança de governo pode realmente dificultar a obtenção das informações necessárias à apresentação da defesa, sobretudo em decorrência da desconstituição do grupo de trabalho incumbido do assunto e da necessidade da coleta de documentos em várias Secretarias para eventual contestação dos achados da Secretaria Geral de Controle Externo.

[16] Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0024/2019-GCPCN, foi encaminhado o Mandado de Audiência n. 38/19, em 5.2.2019, tendo como ciência do referido mandado o dia 12.2.2019, sendo o prazo inicial para apresentar defesa o dia 13.2.2019.

[17] Com a ascensão do Conselheiro Paulo Curi Neto a presidência desta Corte, este Conselheiro assumiu a relatoria destes autos

> Diante disso, em caráter excepcional, com fundamento no art. 223, §2º, do CPC, defiro a prorrogação até o dia 11/03/19.
>
> Notifique-se o interessado e, em seguida, encaminhe-se o processo ao Departamento do Pleno para o fim de prosseguimento do feito.

83. Devidamente notificado da aludida decisão em 8.3.2019 (conforme Ofício n. 0090/2019, ID=734232), o Sr. Confúcio Moura protocolou, em 11.3.2019, nova petição (protocolo n. 02077/19), solicitando, **uma vez mais**, a prorrogação de prazo.

84. Em análise ao pleito, foi prolatada a DM 0062/2019-GCPCN (ID=734464), *in verbis:*

> (...)
>
> Inicialmente, cabe destacar que este decisum restringe-se à análise da nova petição protocolada sob o n. 02077/19, de autoria do mencionado responsável.
>
> Pois bem. A novel petição protocolada pelo senhor Confúcio Aires Moura traz, em seu bojo, os seguintes motivos para aduzir que o prazo final para o encaminhamento de suas justificativas está equivocado:
>
> > (...)
> >
> > Em sendo assim, o termo *a quo* do mandado de audiência dá-se com a aposição de assinatura do responsável ou interessado. Ao compulsar dos autos é possível verificar que o recebimento de ID 727513 - aviso de recebimento, não se deu em mãos próprias, conquanto recebido pelo Sr. Wanderson Victor.
> >
> > Portanto, nessa senda, diferente do quanto afirmado anteriormente, ante evidente equívoco na leitura da jurisprudência e da legislação em vigor, a ciência do ato decisório somente se deu com o peticionamento nos autos, que ocorreu em 01/03/2019, com a juntada n. 01810/19 - documentação (ID 728310).
> >
> > (...)
> >
> > Dito isto, portanto, o termo inicial do prazo de 15 (quinze) dias iniciou-se apenas no dia 07.03.2019 e findaria no dia 21.03.2019.
> >
> > (...)
> >
> > Assim, considerando que o prazo iniciou-se apenas no dia 07.03.2018, considerando a prorrogação já deferida por esse Conselheiro, o prazo fatal para apresentação da defesa da defesa deverá ser 01.04.2019.
> >
> > Recordo, por fim, dois pontos. O primeiro deles é ressaltar que essa Corte está pendente de julgamento as contas de governo dos exercícios de 2014 e 2015. Assim, portanto, dada uma necessária prejudicialidade entre aquelas Contas e a presente, a este Signatário que há muito tempo razoável para apresentação da defesa nos autos.
> >
> > (...)
>
> Do acima exposto, percebe-se que as razões pelas quais o senhor Confúcio Aires Moura requer a alteração do prazo final para a apresentação de suas justificativas é em razão de não ter recebido, em mãos próprias, a decisão em definição de responsabilidade. O pedido não merece guarida.
>
> Verifica-se que a tese aventada, de que o recebimento por terceiro, no caso, pelo senhor Wanderson Victor, do aviso de recebimento dos correios que acompanhava o mandado de audiência n. 38/2019, não merece acolhimento, pois da jurisprudência, depreende-se

que há a possibilidade de que terceiros, não participantes do processo, possam receber notificações, considerando como válido o ato processual, in verbis:

> **Ementa:** MONITORIA. Embargos considerados intempestivos - Citação via postal. AR enviado ao endereço certo e recebido por terceira pessoa. Alegação da nulidade da citação. Possibilidade do recebimento do AR por terceiros, desde que endereçado corretamente. Teoria da aparência. Citação válida e eficaz. Embargos opostos intempestivamente. Decisão mantida Agravo não provido.
>
> RECEBIMENTO DO AR POR TERCEIRO. CITAÇÃO PERFECTIBILIZADA. Considera-se efetivada a citação via postal quando do recebimento da correspondência no endereço do executado, ainda que assinada por outra pessoa. Art. 8º, II, da Lei de Execuções Fiscais. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO, POR DECISÃO MONOCRÁTICA. (Agravo de Instrumento nº 70067077628, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 29/10/2015).
>
> NULIDADE DE CITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. É VÁLIDA A CITAÇÃO POR CARTA AR, NO ENDEREÇO DA PESSOA JURÍDICA E RECEBIDA POR PESSOA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA, MESMO QUE SEM PODERES DE REPRESENTAÇÃO. NO CASO SERIA ÔNUS DA RÉ PROVAR A INEXISTÊNCIA DE LOJA NO ENDEREÇO EM QUE ENVIADA A CARTA COM AVISO DE RECEBIMENTO E DE FUNCIONÁRIO COM NOME CONSTANTE NO AR. UNÂNIME. RECURSO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento nº 70074128141, Décima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Katia Elenise Oliveira da Silva, Julgado em 23/08/2017).
>
> TRF-2 – 0003422-63.2015.4.02.0000 – 6ª Turma Especializada, Guilherme Calmon Nogueira da Gama
>
> CITAÇÃO PELO CORREIO. AR RECEBIDO POR PESSOA DIVERSA. VALIDADE. PROVIMENTO. 1. Trata-se de agravo interno interposto pela União Federal contra decisão monocrática proferida pela ilustre Relatora, a qual deu provimento ao presente agravo de instrumento, interposto contra decisão interlocutória que rejeitou a exceção de pré-executividade apresentada pelo ora agravado nos autos de execução fiscal ajuizada pela União. 2. Entendeu o magistrado de primeiro grau que o argumento do ora agravado, no sentido de que não lhe foi conferido o direito de defesa no processo administrativo que tramitou perante o TCU, por ausência de citação, não mereceria prosperar. Isto porque a citação administrativa, enviada por correspondência com aviso de recebimento - AR, destinada ao mesmo endereço que o excipiente apresentou nos autos judiciais, deve ser considerada válida. 3. A jurisprudência mais atualizada do Superior Tribunal de Justiça admite a validade da citação feita pelo correio, desde que comprovadamente entregue em seu endereço, independentemente de quem tenha assinado o AR. 4. Em se tratando de execução fiscal, a própria LEF já prevê a validade da citação pelo correio, se entregue no endereço do executado (art. 8º, II, Lei n. 6.830/80). 5. Agravo interno provido.

No caso em tela, verifica-se que o aviso de recebimento foi encaminhado para o domicílio profissional[18] do senhor Confúcio Aires Moura, que atualmente exerce o cargo de Senador da República. Além disso, o AR não foi recebido por qualquer terceiro, mas sim por um funcionário do próprio gabinete do responsável, senhor Wanderson Victor de Jesus, conforme pesquisa no portal da transparência do Senado Federal[19].

[18] Conforme AR acostado ao ID n. 727513.
[19] http://www.senado.leg.br/transparencia/liccontr/contratos/menores_todos.asp

> Ademais, na ocasião em que remeteu o documento de n. 1810/19, o peticionante demonstrou que detinha a ciência do prazo fixado na Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0024/19-GCPCN, pois aduz que o prazo de 15 (quinze) dias fixados na aludida decisão é insuficiente para a apresentação de defesa, e pugna pela dilação. Da mesma forma, não houve quaisquer alegações acerca de vícios na notificação do decisum alhures, restringindo seu pleito à prorrogação do prazo fixado.
>
> Desta maneira, não há se falar em nulidade da notificação referente à fixação de prazo para a manifestação nos autos.
>
> Além disso, o argumento de existência de processos de contas pendentes de julgamento, referentes aos exercícios de 2014 e 2015, e de que há uma prejudicialidade entre elas e a presente análise, não merece prosperar.
>
> A pendência de julgamento de processos de contas atinentes a exercícios anteriores não impede a tramitação e o julgamento de outros feitos de contas, tendo em vista que cada processo é independente e tem por escopo a análise de um período específico, não interferindo, em tese, no julgamento dos demais exercícios.
>
> Desta forma, considerando que nenhum dos argumentos trazidos pelo peticionante é capaz de alterar o prazo final para a remessa de justificativas, não acolho o pleito exposto na petição de protocolo n. 02077/19.
>
> Assim, o prazo para apresentação das justificativas/manifestações, por parte do senhor Confúcio Aires Moura, teve fim no dia 11.03.2019.
>
> Notifique-se o interessado, com posterior envio dos autos ao Departamento do Pleno para prosseguimento do feito.

85. Insatisfeito com a referida decisão, o ex-Governador interpôs recurso de reconsideração ao presente processo, em 18.3.2019, autuado neste Tribunal sob o n. 00649/19/TCE-RO, de relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva (distribuição em 19.3.2019), no entanto, pela petição protocolo n. 3367/19, em 25.4.2019, houve a desistência do mencionado recurso, sob o argumento que a justificativa foi apresentada.

86. Em cumprimento à DM 0062/2019-GCPCN, o feito foi enviado ao Departamento do Pleno, que, por sua vez, encaminhou (em 20.3.2019) os autos à Secretaria Geral de Controle Externo para instrução definitiva (PC-e = movimento n. 36 da Aba Tramitações/Andamentos Processuais).

87. No derradeiro relatório (ID=756712), a unidade técnica entende que as evidências constatadas são suficientes e adequadas para emissão de proposta de Parecer Prévio:

> A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.
>
> ***Auditoria do Balanço Geral do Estado (BGE)***
>
> Para possibilitar a emissão de opinião técnica conclusiva, fundamentada nos padrões profissionais de auditoria do setor público, sobre se o Balanço Geral do Estado (BGE) representa adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2016, bem como os resultados das operações, foram planejados e executados procedimentos visando obter evidências apropriadas e suficientes, de forma a aumentar o grau de confiança sobre a informações contábeis constantes na Prestação de Contas.
>
> Devido à impossibilidade em obter evidência de auditoria apropriada e suficiente, não foi possível formar uma opinião conclusiva acerca do Balanço Geral. Consequentemente, a equipe de auditoria não expressou opinião sobre se o Balanço Geral do Estado (BGE) representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2016 e os resultados das

operações no exercício de 2016, conforme evidenciado no capítulo 05 deste Relatório, em decorrência de:

i. Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa;

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

iii. Ausência de evidências, documentação suporte e conciliação contábil para o saldo da Dívida Ativa;

iv. Subavaliação da conta Investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização do resultado de equivalência patrimonial de participações em sociedades controladas;

v. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;

vi. Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos;

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

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

Opinião sobre a execução orçamentária

Visando obter elementos para subsidiar a instrução técnica com elementos acerca da observância às normas constitucionais legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais no exercício de 2016, por meio dos Processos PCe n. 03732/17-TCRO (conformidade da execução orçamentária), auditoria do RPPS (Processo, PCe n. 03446/17-TCRO) e os processos de acompanhamento da gestão fiscal (Processo, PCe n. 02004/16-TCRO), projeção da receita, educação, saúde e do controle interno, 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 de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.

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

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião adversa sobre a execução orçamentária:

i. Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (c) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, "e", inciso I, da LRF); (d) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, "e", inciso I, da LRF); (e) Ausência na

LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF).

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

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

iv. Infringência ao Art. 50, II, da LC 101/2000, e Art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998 por subavaliar o Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado, visto que a situação atuarial evidenciada no Relatório de Avaliação Atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit atuarial do Fundo Financeiro64 de R$39,844 bilhões;

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

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

10.5 Parecer Prévio

Em cumprimento ao art. 49, inciso I, da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer que as contas referentes ao exercício financeiro findo em 31 de dezembro de 2016, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Confúcio Aires Moura, não estão em condições de serem aprovadas, considerando a relevância e materialidade do conjunto de irregularidades identificadas nas auditorias realizadas que comprometem a fidedignidade das contas prestadas.

10.8 Alertas, Recomendações e Determinações

i. **Recomendar** ao Poder Executivo Estadual que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada.

ii**. Determinar** ao Poder Executivo Estadual que institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; (f) controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de

> alteração de forma quantitativa e qualitativa (g) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (h) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos Arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e (i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios.
>
> iii. Determinar à Controladoria Geral do Estado para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração concernentes aos seguintes processos:
>
> a. Processo n. 3732/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal);
>
> b. Processo n. 1147/2018 -TCERO (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado);
>
> c. Processo n. 03446/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social);
>
> d. Processo n. 2004/2016 (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual.);
>
> e. Processo n. 3.694/17 (Avaliação do Sistema de Controle Interno).

88. Em 17.4.2019 (véspera de feriado – 18 e 19.04.2019), os Senhores Confúcio Aires Moura, ex-Governador, e Artur Leandro Veloso de Souza, Procurador do Estado de Rondônia, juntaram aos autos justificativa e documentação (doc. 03232/19), na qual, dentre outras, pedem a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016. Registre-se que a vasta documentação anexada, que necessitou ser digitalizada (no período entre 22 e 25.4.2019), chegou ao gabinete do então Relator Paulo Curi Neto (GCPCN) somente em 25.4.2019 às 14:45h (PC-e = movimento n. 7 da Aba Tramitações).

89. Ocorre que, conforme consta das tramitações inerentes aos autos, verifica-se que, quando da remessa da referida documentação ao gabinete, o processo já havia sido remetido para emissão de parecer por parte do Ministério Público de Contas, em razão da apresentação de relatório conclusivo pela unidade técnica em 23.04.2019 (movimento n. 53 da Aba Tramitações/Andamentos Processuais).

90. Em razão disso, a justificativa e a documentação foram encaminhadas ao MPC para juntada aos autos, oportunidade em que se registrou a sua intempestividade, o que, portanto, não impunha a obrigatoriedade de manifestação por parte do parquet de Contas, embora também não fosse causa de impedimento, mormente pelos precedentes existentes, nos quais houve apreciação por parte do MPC de justificativas intempestivas, consignando-se, ainda, que o destinatário das provas é o julgador, conforme podemos extrair do seguinte trecho da DM 0098/2019-GCPCN:

> (...)
>
> Inicialmente destaco que este decisum restringe-se à admissibilidade deste Documento, que trata das justificativas (defesa) do responsável em face da Decisão em Definição de Responsabilidade n. 0024/2019-GCPCN (ID n. 718610).
>
> Preliminarmente, sem maiores delongas, a justificativa é intempestiva, conforme consignado no Relatório e decidido por esta Relatoria previamente, uma vez que o prazo

para sua apresentação findou em **11.03.2019**. Aliás, sequer o prazo requerido pelo responsável **(01.04.2019**) foi cumprido, visto que apresentou sua justificativa somente em **17.04.2019**. Assim, operou-se a preclusão temporal, não havendo obrigatoriedade de que a manifestação e os documentos juntados sejam apreciados.

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

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

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

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

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

> "PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO. CORREIÇÃO PARCIAL. INDEFERIMENTO DE PRODUÇÃO DE PROVAS PARA A DEFESA (SEGUNDO MOMENTO) ANTERIORMENTE DEFERIDAS PELO JUÍZO (PRIMEIRO MOMENTO). APONTADA PRECLUSÃO PRO JUDICATO. INOCORRÊNCIA. PODER INSTRUTÓRIO DO MAGISTRADO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVÂNCIA. **PRINCÍPIO DA LIVRE APRECIAÇÃO MOTIVADA**. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA AFASTADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 400, § 1º, DO CPP. **DISCRICIONARIEDADE REGRADA DO MAGISTRADO NA APRECIAÇÃO DA PROVA**. IMPRESCINDIBILIDADE DAS DILIGÊNCIAS REQUERIDAS. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. NECESSIDADE DE INCURSÃO APROFUNDADA NA SEARA FÁTICO-PROBATÓRIA DOS AUTOS. HABEAS CORPUS DENEGADO. I - A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça tem firme entendimento no sentido de que em matéria de instrução probatória não há se falar em preclusão *pro judicato*, isto porque os princípios da verdade real e do livro convencimento motivado, como fundamentos principiológicos da etapa probatória do processo penal, pelo dinamismo a ele inerente, afasta o sistema da preclusão dos poderes instrutórios do juiz.
>
> II - "O fato de a juíza sentenciante ter julgado a lide, entendendo desnecessária a produção de nova prova pericial anteriormente deferida, não implica preclusão *"pro judicato"*, pois, em questões probatórias, não há preclusão para o magistrado" (AgRg

no REsp 1.212.492/MG, Quarta Turma, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, DJe de 2/5/2014).

III - O devido processo legal assegura às partes a produção das provas que entendem necessárias para comprovar a sua tese, seja defensiva ou acusatória; entretanto, esse direito, inserido nesse mesmo espectro legal esquematizado em atos processuais, não é ilimitado, incondicionado, subjetivo ou arbitrário. Direcionado que é para o magistrado, na formação do seu convencimento quanto à existência (ou não) da responsabilidade penal, caso as entenda irrelevantes, impertinentes ou protelatórias, poderá indeferi-las, motivadamente, em observância à norma constitucional insculpida no art. 93, IX, da CF. Inteligência do art. 400, § 1º, do CPP.

IV - "Não obstante o direito à prova, consectário do devido processo legal e decorrência lógica da distribuição do ônus da prova, tendo o processo penal brasileiro adotado o sistema do livre convencimento motivado, ou da persuasão racional, compete ao magistrado o juízo sobre a necessidade e conveniência da produção das provas requeridas, podendo indeferir, fundamentadamente, determinada prova, quando reputá-la desnecessária à formação de sua convicção, impertinente ou protelatória, cabendo ao requerente da diligência demonstrar a sua imprescindibilidade para a comprovação do fato alegado" (HC 219.365/RJ, Quinta Turma, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe 21/10/2013).

V - A alegada imprescindibilidade da realização das diligências requeridas para comprovação da inocência do paciente, por demandar cotejo minucioso de matéria fático-probatória, não encontra campo nos estreitos limites do writ, ação de índole constitucional, marcado por cognição sumária e rito célere, que tem como escopo resguardar a liberdade de locomoção contra ilegalidade ou abuso de poder.

VI - "Ainda que houvesse elementos específicos, trazidos para comprovar a imprescindibilidade da diligência requerida, sua apreciação seria incabível nos estreitos limites do habeas corpus, visto ser evidente a inadequação da via eleita para a satisfação da pretensão deduzida" (HC 306.886/SP, Quinta Turma, Rel. Ministro Gurgel de Faria, DJe de 6/4/2015). Habeas corpus denegado." (**Habeas Corpus nº 284.383 – GO (2014/0110397-7), Relator: Ministro Felix Fischer. Julgado em 30/06/2015**) (destaquei)

Assim, ante todo o exposto, apesar da apreciação desta justificativa ser dispensável, excepcionalmente e em busca da verdade real, determino a sua juntada aos autos do Processo nº 1519/17, que está em carga ao Ministério Público de Contas para confecção de manifestação, com posterior retorno dos autos a esta Relatoria para emissão de voto.

Da Manifestação do Ministério Público de Contas

91. Conforme parecer juntado aos autos, o Ministério Público de Contas manifestou-se quanto aos temas relativos à gestão da administração estadual, quais sejam: planejamento orçamentário, metas de receita e despesa, resultado da execução orçamentária, financeiro e patrimonial, dívida ativa, limites de despesa com pessoal, aplicação de recursos na saúde e educação, restos a pagar, gestão fiscal, bem como atuação do controle interno.

92. Ademais, em atenção à decisão monocrática n. 098/2019-GCPCN, o MPC empreendeu análise das justificativas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo estadual, haja vista que, consoante exposto, quando da remessa da documentação ao gabinete, os autos já estavam conclusos

para emissão de parecer. Ao final, sobreveio o parecer n. 0431/2019-GPGMPC, que opinou da seguinte maneira:

> **VI – CONCLUSÃO**
>
> Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela:
>
> 1. emissão de PARECER PRÉVIO PELA NÃO **APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor **Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia**, relativas ao exercício de 2016, com fundamento no art. 35 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 47 do Regimento Interno dessa Corte, destacando a abstenção de opinião quanto ao Balanço Geral do Estado e diante das seguintes irregularidades remanescentes da análise da Execução do Orçamento:
>
> I - Infringência ao Art. 40, CF/88, Art. 1º, Lei nº 9.717/98, Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS; Art. 6º da LC nº 524/09 com redação dada pela LC nº 853/14; Arts. 4, 6º e art. 6-A da LC nº 524/09 (incluído pela LC nº 853/14), pelo não repasse de contribuições descontadas de servidores e pelo recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo;
>
> II - Não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal); (b) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, "e", inciso I, da LRF); (c) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, "e", inciso I, da LRF); (d) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF);
>
> III - Infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964 e o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 37, caput (Princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de sucessivas despesas realizadas sem prévio empenho, que totalizam no mínimo **R$ 63.648.959,17,** assim como, o cancelamento de empenho de forma irregular, no montante total de **R$ 9.128.007,25**, totalizando, no mínimo, **R$ 72.776.966,42** de distorção;
>
> 2. expedição de determinação ao atual Governador do Estado de Rondônia para que adote as medidas sugeridas pelo corpo técnico destacadas em seu relatório conclusivo e a seguir:
>
> a) **Recomendar** ao Poder Executivo Estadual que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados neste relatório, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;
>
> b) **Determinar** ao Poder Executivo Estadual que institua, no prazo de 180 dias contados da notificação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; (f) controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de

alteração de forma quantitativa e qualitativa (g) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (h) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos Arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e (i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;

c) **Determinar** à Controladoria Geral do Estado para que acompanhe e informe, por meio do Relatório Auditoria Anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração concernentes aos seguintes processos:

i. Processo n. 3732/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal);

ii. Processo n. 1147/2018 -TCERO (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado);

iii. Processo n. 03446/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social);

iv. Processo n. 2004/2016 (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual.);

v. Processo n. 3.694/17 (Avaliação do Sistema de Controle Interno);

vi. neste processo;

3. expedição de determinação à Administração para que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, estabelecendo as medidas de contabilização e controle do saldo da dívida ativa;

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

93. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

94. Inicialmente cumpre reiterar que o parecer prévio a ser exarado por esta Corte de Contas, pautado em critérios técnicos e jurídicos oriundos da legislação administrativa e financeira, tem o condão de subsidiar o julgamento das contas de governo do Chefe do Poder Executivo a cargo da Assembleia Legislativa.

95. O parecer prévio do Tribunal de Contas deverá expressar se as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo estadual representam adequadamente a situação financeira, orçamentária e

patrimonial em 31 de dezembro do exercício encerrado, bem como o cumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis à governança estadual.

96. A fundamentação deste voto está organizada em quatro partes: I. avaliação da auditoria do balanço geral do estado – BGE (QA1); II. avaliação da execução orçamentária e financeira (QA2); III. avaliação de controles administrativos; e IV. conclusão.

97. Nas duas primeiras partes, são examinadas a opinião final da unidade técnica e do Ministério Público de Contas – MPC a respeito das questões de auditoria definidas, para expressar o entendimento sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo estadual e o cumprimento das normas aplicáveis à governança estadual quanto à execução do orçamento e à gestão fiscal.

98. Na terceira parte, realizam-se a avaliação da necessidade de aprimoramento dos controles administrativos no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores gerenciais monitorados. E, finalmente, na conclusão, faz-se avaliação final sobre o conteúdo da proposta de parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas.

99. O novo padrão de relatório conclusivo da unidade técnica possui perfil de documento gerencial. Ele contém a opinião técnica sobre o BGM e a conformidade da execução do orçamento e apresenta os indicadores gerenciais mais relevantes para a tomada de decisão dos órgãos de governança estadual, do Tribunal de Contas e demais usuários dessas informações.

100. O Tribunal de Contas deverá emitir parecer prévio sem ressalva quando não forem detectados erros materiais (distorções) na auditoria realizada nas demonstrações financeiras como um todo (BGE e execução orçamentária). Quando evidenciado que os efeitos das distorções individualmente ou em conjunto são relevantes, mas não generalizados, emite-se opinião com ressalvas. Por outro lado, quando os efeitos das distorções são relevantes e generalizados, conclui-se pela opinião adversa.

101. Em virtude dos novos padrões de comunicação da análise das contas, neste voto serão examinados os achados e será emitida avaliação (juízo de valor) acerca das informações técnica e ministerial produzidas pela unidade instrutiva e pelo MPC.

I – Considerações acerca da Auditoria do Balanço Geral do Estado – BGE (QA1)

102. O escopo da auditoria contábil ou financeira é aumentar a confiabilidade acerca do balanço geral estadual, com vistas a verificar se as demonstrações contábeis consolidadas, publicadas e encaminhadas sob a responsabilidade da governança executiva estadual, refletem a situação patrimonial e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário do Estado de Rondônia no exercício, conforme expressado na questão de auditoria QA1:

103. QA1 - O balanço geral do estado (BGE) representa adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2016 e os resultados financeiros e orçamentários do período?

104. Os trabalhos de auditoria financeira observam os padrões definidos na Resolução n. 234/2017 (Manual de Auditoria Financeira) e são desenvolvidos para obter segurança razoável (nível de risco aceitável) de que as contas do chefe do Poder Executivo estadual estão livres de distorções materialmente relevantes e generalizadas. A metodologia de abordagem de risco segue, com as

necessárias modificações, normas internacionais de auditoria e o modelo de auditoria já adotado pelo Tribunal de Contas da União na verificação independente da confiabilidade do balanço geral da união (Acórdão n. 2464/2016 – TCU – Plenário).

105. Em função das limitações de extensão (complexidade e quantidade de elementos a serem auditados) e natureza da fiscalização (periodicidade definida e prazo pré-determinado), constitui-se trabalho de asseguração limitada. Essa foi, aliás, a natureza reconhecida pelo TCU no acórdão mencionado. A lógica da metodologia é que a certificação, de nível mais analítico, de partes de maior importância (por relevância, materialidade ou risco) proporcione risco aceitável para a manifestação de opinião de que as demonstrações financeiras estão livres de distorções relevantes.

106. Considera-se que uma distorção é materialmente relevante (quantitativa ou qualitativamente) para efeito de modificação da opinião sobre o BGE se a sua omissão ou distorção puder influenciar tomadores de decisões e os usuários das demonstrações contábeis consolidadas: cidadãos, parlamentares, responsáveis pela governança estadual, órgãos de controle e outros. As distorções possuem efeitos generalizados quando: não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos; ou, mesmo restritos, representam parcela substancial das demonstrações financeiras; ou são fundamentais ao entendimento das demonstrações financeiras.

107. **Avaliação da opinião final da unidade técnica**. A unidade técnica, fundada nos testes de auditoria, destaca que não foi possível obter evidências suficientes para opinar sobre o balanço geral do estado – BGE, alega que "a auditoria não obteve respostas das circularizações bancárias feitas junto às instituições financeiras prestadoras de serviços ao Governo do Estado de Rondônia, à exceção do Banco da Amazônia. Desse modo, não foi possível atestar a existência das disponibilidades, e, se foram incluídos nos relatórios financeiros todos recursos financeiros de propriedade da entidade, haja vista a impossibilidade de confirmação por fontes externas, dos saldos individualizados e eventuais restrições". Os achados a seguir evidenciaram as ocorrências que motivaram a opinião do corpo técnico:

> i. Limitação de escopo na avaliação da conta Caixa e Equivalente de Caixa (Achado A2.1);
>
> 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 (Achado A2.2);
>
> iii. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa (Achado A2.3);
>
> iv. Subavaliação da conta investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas (Achado A2.4);
>
> v. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência (Achado A2.5);
>
> vi. Ausência de controle dos Empréstimos e Financiamentos (Achado A2.6);
>
> 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 (Achado A2.7); e
>
> viii. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo (Achado A2.8).

108. Quanto ao **achado A2.1 - Limitação de escopo na avaliação da conta caixa e equivalente de caixa**, o Ministério Público de Contas assegurou que tal limitação ocorreu pelas instituições financeiras e não por atos de negligência da administração estadual, cujo entendimento entendo o mais correto, conforme conclusão do MPC.

109. Relativamente **ao achado 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**, a própria defesa apresentada reconhece tal impropriedade e afirma que a Superintendência de Contabilidade "vem adotando uma série de providências no sentido de reavaliar o ativo e promover as devidas baixas dos créditos com pouco/pequena probabilidade de recuperação".

110. Com relação ao **achado A2.3 - Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da dívida ativa**, os responsáveis destacam a complexidade do tema, haja vista que *"a provisão de perda do crédito de dívida ativa é procedimento pouquíssimo adotado nos diversos Estados da Federação"*.

111. Nota-se, porém, que grande parcela dos haveres contabilizada em dívida ativa não possui liquidez, porquanto não se pode afirmar que todos os créditos inscritos em dívida ativa, de fato, vão ser revertidos em recursos financeiros para o Estado, ante a ausência de controles internos eficazes para garantir o real valor dos créditos a receber oriundo de receitas tributárias e não tributárias não arrecadadas em tempo hábil.

112. Diante da ineficiência das administrações públicas no controle da dívida ativa, assim como para propiciar maior transparência à gestão dos recursos, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio da Portaria STN n. 564 de 27.10.2004, aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, de uso da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

113. Dessa feita, a STN passou a exigir dos entes federativos, a partir do exercício de 2005, a devida constituição da provisão para os créditos inscritos em dívida ativa de recebimento duvidoso, conforme item 10.2.3 do Manual da Dívida Ativa (Portaria STN n. 564/2004, *ipsis litteris:*

> 10.2.3 O provisionamento justifica-se pelo dever que a contabilidade tem de espelhar correta e claramente a real situação patrimonial do ente, seja este governamental ou não. Conforme a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público nº 19 - NICSP
>
> 19, só devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis aqueles ativos onde se tenha uma grande possibilidade de realização, enquanto que os direitos de recebimento totalmente incerto e fora do controle da entidade não devem constar dos balanços. Como os créditos são representados por grande quantidade de credores e não se conhece de quais deles o recebimento é incerto, utiliza-se a estatística para registrar as perdas prováveis.

114. Verifica-se, portanto, consoante manifestação dos responsáveis, que o Poder Executivo do Estado de Rondônia não vem cumprindo as exigências consignadas na Portaria STN n. 564/2004, quanto às regras e procedimentos contábeis concernentes ao tratamento da dívida ativa.

115. Assim, é inegável a configuração constatada pelo corpo técnico do achado, uma vez que os responsáveis aduzem que medidas saneadoras estão sendo tomadas para solucionar a irregularidade.

116. Com efeito, por tal irregularidade caberia determinar à Administração estadual providências no sentido de editar normativo, a fim de estabelecer critérios e procedimentos para precatar o achado. No entanto, tal determinação já foi exarada no item II do Acórdão APL-TC 00101/19, referente ao processo n. 01147/18[20] (auditoria financeira do balanço geral do estado – BGE).

117. Atinente ao **achado A2.4 – Subavaliação da conta investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas**, corrobora-se a manifestação do Ministério Público de Contas que "tendo a Administração informado que a análise técnica é divergente das informações do SIAFEN e que, no exercício de 2017, foram realizados diversos ajustes nessa conta. Novamente, denota-se a necessidade de determinação de aperfeiçoamento dos registros contábeis, o que poderá ser melhor examinado nas contas dos exercícios futuros, na qual os ajustes noticiados serão detalhados pelo corpo técnico, sendo, deste modo, possível concluir acerca da impropriedade. "

118. Quanto ao **achado A2.5 - Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência**, os responsáveis destacam que "o Poder Executivo já o submeteu ao Conselho Previdenciário do Estado de Rondônia, por meio do processo SEI nº 0030.094316/2019-15. Ressaltamos, inclusive, que, novamente, o tema foi reiterado ao Conselho Previdenciário do Estado de Rondônia pela SUPER". Essas assertivas contribuem para a constatação do achado.

119. **O achado A2.6 - Ausência de controle dos empréstimos e financiamentos**, o chefe do Poder Executivo afirmou que diversos avanços foram empreendidos na gestão da dívida pública e, concluiu que "Em resumo, apesar das dificuldades estruturais históricas, o último exercício foi assinalado como um período de significativo avanço na construção e implementação de controles sobre a dívida pública estadual, fornecendo, informações tempestivas tanto para o processo de tomada de decisões governamentais, como para divulgação à sociedade". Os argumentos apresentados evidenciam a deficiência no controle dos empréstimos e financiamentos.

120. Com relação ao **achado 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**, alegou-se nas justificativas apresentadas que já foi realizada a correção da distorção em exercício subsequente. O MPC, por sua vez, destacou que essa falha "poderá ser melhor examinada nas contas futuras".

121. Por fim, o **achado A2.8 - Limitação de escopo na avaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo** é uma consequência dos achados concernentes ao cancelamento indevido de empenhos e a execução de despesa sem a devida emissão de nota de empenho. Dessa feita, o reflexo desse achado está relacionado com a consumação daquelas irregularidades, que serão analisadas adiante. Com efeito, a relevância dessa impropriedade está relacionada a subavaliação do passivo e a desconformidade nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, caracterizando uma insuficiência dos controles internos.

[20] **II – Determinar à Superintendência de Contabilidade (SUPER),** com fundamento no art. 42 da Lei Complementar nº 154/1996 c/c o art. 62, inciso II, do RI TCE-RO, que institua, no prazo de 180 dias contados da notificação:
a) Rotina de conciliação periódica para controle do saldo da dívida ativa com base no sistema de controle de cobrança;

122. **Conclusão acerca do balanço geral do estado**. Os testes de consistência nos demonstrativos contábeis do Estado (balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, demonstrações das variações patrimoniais e dos fluxos de caixa e as respectivas notas explicativas), aplicados quando da auditoria de conformidade na administração estadual, revelou limitações materialmente relevantes em algumas contas do ativo e do passivo, razão pela qual o corpo técnico se absteve de opinar sobre o balanço geral do estado – BGE, uma vez que *"não nos foi possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião sobre o Balanço Geral do Estado"*. Registre-se que a referida auditoria de conformidade foi a primeira dessa amplitude na administração estadual, constituindo uma importante inovação nos processos de fiscalização desta Corte, pois tem o objetivo de subsidiar a análise das referidas contas.

123. Com base nas evidências obtidas, nos esclarecimentos prestados pelas justificativas apresentadas e pelo parecer do Ministério Público de Contas, conclui-se procedentes as seguintes ocorrências que afetam a adequação do balanço geral do estado:

> a. Superavaliação da conta empréstimos e financiamentos a receber, em pelo menos R$ 20 milhões, em razão da não constituição de possíveis perdas na realização ou baixa do direito a receber nos casos em que a probabilidade de recebimento é baixa ou improvável/remota (Achado A2.2);
>
> b. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da dívida ativa (Achado A2.3);
>
> c. Subavaliação da conta investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas (Achado A2.4);
>
> d. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência (Achado A2.5);
>
> e. Ausência de controle dos empréstimos e financiamentos (Achado A2.6);
>
> f. Falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionado uma distorção de R$ 1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do balanço patrimonial (Achado A2.7); e
>
> g. Limitação de escopo na avaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo (Achado A2.8).

124. A relevância, consubstanciada em auditoria, significa que a distorção afeta o bastante para influenciar ou mudar decisões (gerenciais, financeiras ou administrativas) de uma pessoa bem informada que tem interesse ou necessita utilizar aquela informação (sociedade civil, instâncias de governança estadual, órgãos de controle, etc.). Distorções relevantes na contabilidade pública podem contribuir para decisões ruinosas aos interesses da entidade estadual e da sociedade ou ocultar o descumprimento a normas legais e regulamentares aplicáveis à governança estadual com relação à execução do orçamento e às finanças públicas.

125. Registre-se que o achado referente a "limitação de escopo na avaliação da conta fornecedores e contas a pagar a curto prazo" (subavaliação do passivo), em razão, principalmente, de cancelamento indevido de empenhos e da realização de despesa sem a emissão de nota de empenho, sob a perspectiva patrimonial, tais constatações são materialmente relevantes, representando riscos significativos à manifestação desta Corte a respeito da inadequação das demonstrações contábeis consolidadas e da desconformidade da execução do orçamento (desequilíbrio financeiro), sendo que, no

presente caso, essas distorções atingiram a quantia superior a R$ 72 milhões, constatada na auditoria de forma amostral.

126. Conclui-se, com base nas questões de auditoria e testes, que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado não representam adequadamente a posição patrimonial e os resultados relativos ao exercício encerrado.

II – Considerações acerca da Execução Orçamentária e Financeira (QA2)

127. Baseado nos resultados da auditoria, nos esclarecimentos prestados pela defesa e na opinião do Ministério Público de Contas, este exame objetiva avaliar o atendimento de relevantes normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao planejamento, execução e controle do orçamento estadual e das finanças públicas, bem como as deficiências constatadas nos testes de controles administrativos, com vistas a promover melhorias gerenciais, conforme a seguinte questão de auditoria:

> QA2. Os resultados apresentados quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal atendem aos pressupostos Constitucionais e Legais?

128. A questão de auditoria QA2 contemplou avaliações de controle relacionados à administração tributária, cobrança da dívida ativa e sistema de planejamento, bem como testes atinentes a: i) execução e alterações do orçamento; ii) equilíbrio orçamentário-financeiro; iii) metas fiscais; iv) limite de despesa total com pessoal e da dívida consolidada líquida; v) percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; vi) percentual mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica; vii) percentual mínimo de aplicação de recursos na Saúde; viii) precatórios; e ix) gestão previdenciária.

129. A unidade técnica emitiu opinião final adversa a respeito da execução do orçamento em função dos seguintes achados de auditoria:

> i. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) (Achado A3.1);
>
> ii. Empenhos cancelados indevidamente (Achado A3.2);
>
> iii. Realização de despesa sem empenho (Achado A3.3);
>
> iv. Subavaliação do Passivo Atuarial evidenciado na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária do Estado (Achado A3.4);
>
> v. Deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016 (Achado A3.5);
>
> vi Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA (Achado A3.6);
>
> vii. Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo (Achado A3.7); e
>
> viii. Não repasse de contribuições descontadas de servidores (Achado A3.8).

130. Passemos aos exames dos achados.

131. Com relação ao **achado A3.1 – Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)**, o corpo técnico constatou várias deficiências: 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.

132. Ademais disso, a unidade instrutiva baseada nos exames dos instrumentos de planejamento (LDO e LOA), verificou o não atendimento nos requisitos constitucionais e legais nos seguintes aspectos: a) ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (art. 165, §2º, da Constituição Federal); b) ausência na LDO de avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º, §2º, inciso IV, da Responsabilidade Fiscal; c) ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (art. 4º, "e", inciso I, da LRF); d) ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4, "e", inciso I, da LRF); e) ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art.5º, inciso II, da LRF).

133. O Ministério Público de Contas – MPC, após sopesar as justificativas apresentadas, aduziu, *verbis:*

> *..."o responsável destacou as medidas adotadas pelo Governo do Estado de Rondônia para aprimorar os instrumentos de planejamento*[21].
>
> *Pontualmente, no que toca à alínea "a", acima colacionada, que se refere às metas e prioridades da administração pública estadual, o MPC diverge do apontamento técnico, tendo em vista que o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias*[22] *(Lei Estadual n. 3.594,*

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

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

> *de 22 de julho de 2015) as evidencia em rol exaustivo, o que denota que a falha não subsiste.*
>
> *Quanto aos demais itens (b, c, d, e), malgrado a evidenciação das ações de melhoria adotadas pelo gestor, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento técnico.*
>
> *Ademais, os responsáveis não apresentaram enfrentamento pontual quanto a esses achados, reforçando o entendimento de que não foram observados os requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento.*
>
> *Espera-se que com a adoção das medidas informadas pelo responsável seja, num futuro próximo, observada maior rigidez no controle e na técnica de elaboração das peças orçamentárias"*

134. Atinente ao **achado A3.4 – Subavaliação do passivo atuarial evidenciado na dívida consolidada líquida previdenciária do Estado**, o MPC discorda do apontamento do corpo técnico, por entender que já está pacificado na Corte[23] que o referido achado concernente à subavaliação do passivo previdenciário não deve prosperar, diante das decisões deste Tribunal, bem como "a existência de previsão normativa da Previdência Social que regulamenta a questão, não sendo exigível, portanto, que a autoridade competente adote medida outra que não a prevista nas normas cogentes. Ante o exposto, em consonância com as decisões proferidas nos autos dos processos n. 1964/2015 e n. 1571/2016, o *parquet* entende pelo saneamento das impropriedades". Acolhe-se, portanto, com o entendimento do órgão ministerial para o fim de afastar a irregularidade.

135. Na auditoria de conformidade da gestão fiscal no Governo do Estado de Rondônia, o corpo técnico, dentre outros achados, evidenciou o **achado A3.5 – Deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO 2016,** 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 sistema previdenciário adotado pelo Estado que é a Segregação da Massa, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 524/2009, a qual determina a

responsabilidade fiscal, a modernização da gestão, a oferta da infraestrutura de interesse social, o combate à pobreza e extrema pobreza [...]".

[23] Apreciação das contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2014, da relatoria do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, Proc. 1964/2015, Acórdão n. APL-TC 00165/2019; e apreciação das contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2015, da relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, Proc. n. 1571/2016, Acórdão APL-TC 00211/19.

> segregação da massa e requer a divulgação dos Planos Atuariais, separados, do Fundo Previdenciário do IPERON e do Fundo Previdenciário Capitalizado do IPERON.

136. Instados, os responsáveis aduziram que:

> *..."a elaboração do PLDO 2016, assim como seus anexos, partiu de premissas estabelecidas na própria legislação que determina a projeção atuarial de pelo menos 75 (setenta e cinco) anos.*
>
> *Desta forma, inadmissível que se impute imprecisão técnica do Estado, sob qualquer fundamento, pois seria reconhecer, por via transversa, contradição da própria norma, o que estaria em desarmonia com sua presunção de legalidade e constitucionalidade.*
>
> *lnobstante a isto, indica que na Lei de Diretrizes Orçamentárias válida para o exercício de 2018, Lei nº 4.112 de 17 de julho de 2017 - DOE nº 133 de 18/07/2017, fls 21-30, segregando-se as informações dos Planos Previdenciário e Financeiro, bem como, com a elaboração de demonstrativo sintético das informações previdenciárias.*
>
> *Imperioso, portanto, a superação do achado".*

137. Dessa feita, impositivo determinar ao corpo técnico que em futuras análises verifique o cumprimento desse achado.

138. Quanto ao **achado A3.6 – Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA**, a defesa concorda com o apontamento e, conclui que *as incongruências das informações já foram superadas nos últimos instrumentos orçamentários. Ressalto, inclusive, que neste exercício - 2019 - o cálculo atuarial contém atraso exatamente em função da demora de partilhamento de informações pelos Poderes Constituídos do Estado. É dizer, não pode o Chefe do Poder Executivo sofrer admoestações pela conduta de outros Chefes de Poder"*. Com efeito, a causa indicada para as distorções são deficiências no planejamento quando da elaboração da LOA de forma compatível com a LDO. Dessa forma, deverá a Administração aprimorar a elaboração da previsão orçamentária com base nas metas fiscais fixadas na LDO para a gestão previdenciária.

139. Com relação ao **achado A3.2 - Empenhos cancelados indevidamente**, conforme discorreu o corpo técnico, a situação distorce os resultados evidenciados nos demonstrativos contábeis e constitui afronta aos princípios da oportunidade (tempestividade e integridade dos lançamentos contábeis) e 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).

140. Em auditoria de conformidade realizada por esta Corte de Contas no Governo do Estado (processo n. 3732/17), foram selecionados para análise amostras de empenhos cancelados do DER, FITHA, SEDUC, SESAU, SESDEC, SEJUS, SEPOG e SEGEP, que totalizaram R$ 129.317.767,19. Após exame inicial, a unidade instrutiva apontou 44 empenhos anulados indevidamente[24], dos quais os responsáveis apresentaram justificativas para 27, deixando de se manifestar quanto a 17. Após análise da defesa, o corpo técnico acatou as alegações referentes a 22 empenhos cancelados, mantendo o posicionamento pelo cancelamento indevido com relação a 5, e aos demais 17 não justificados, totalizando 22 empenhos cancelados indevidamente, no montante de R$ 24.457.929,83.

[24] Relatório ID=705322 – Processo n. 3732/2017

141. Neste processo, a defesa apresentou justificativa para os 22 cancelamentos de empenho considerados irregulares[25], dos quais o MPC concordou integralmente com 5, concordou parcialmente com 2, e discordou de 15, cujo montante totaliza R$ 9.128.007,25, conforme quadro disposto às fls. 64/70 do parecer do órgão ministerial[26] :

1	**SESDEC** **2016NE00161** - locação de veículos **Valor: R$ 160.000,00**	Fora cancelado parcialmente o saldo da 2016NE00161, no valor de R$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), através da 2016NE00451 para reforçar a 2016NE00032 através da 2016NE00455, referente à prestação de serviços de transmissão de dados (link), **por falta de orçamento**. Esclarecemos a importância do cancelamento, visto que o não pagamento da despesa acima citada acarretaria na incidência de multa e juros de mora. Ademais, ainda sob a óptica do princípio da continuidade dos serviços públicos e da discricionariedade do ordenador de despesas à época dos fatos, optou-se por efetuar o empenho menos danoso à Administração Pública, visto que a interrupção do sistema de dados acarretaria em atribulações de grandes proporções ao Estado, em virtude da impossibilidade de registros de ocorrências e comunicação dos fatos em tempo hábil, de modo a preservar a segurança da população entre outros diversos infortúnios possíveis.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "A justificativa constante nos esclarecimentos e nos autos confirmam o apontamento do cancelamento irregular. A administração realizou o cancelamento do empenho para aproveitamento orçamentário em outras despesas. Entretanto, a execução contratual foi realizada parcialmente sem cobertura orçamentária, gerando processo para reconhecimento de dívida. Cancelamento irregular, ocorreu despesa sem prévio empenho e realização de despesas que excederam os créditos orçamentários no exercício de 2016". Além disso, no Ofício n. 2191/2019/SESDEC-CAF o Coordenador de Administração e Finanças da SESDEC, Senhor Andersen Assunção, no que toca ao referido cancelamento de empenho, solicita o *"encaminhamento dos autos ao Controle Interno da SESDEC para análise e emissão de parecer quanto as justificativas e situações que resultaram nas anulações ocorridas para que se verifique a necessidade de abertura de procedimento para apuração de responsabilidade",* encaminhamento que também confirma a irregularidade do ato. (Fls. 231/232 do documento ID 758385, destes autos).	**IRREGULAR**

[25] ID=758383, contendo a justificativa para os 22 empenhos, a saber: SESDEC 2016NE00161 R$160.000,00; SESDEC 2016NE00161 R$95.186,40; SESAU 016NE00264 R$267.484,00; SESAU 2016NE00336 R$378.440,37; SESAU 2016NE02286 R$389.471,80; SEJUS 2016NE01119 R$82.371,56; SEJUS 2016NE00584 R$83.339,12; DER-FITHA 2016NE00828 R$3.000.000,00; DER-FITHA 2016NE00876 R$4.000.000,00; DER-FITHA 2016NE00214 R$463.472,10; DER-FITHA 2016NE00314 R$371.709,00; DER-FITHA 2016NE00259 R$3.045.556,00; DER-FITHA 2016NE00260 R$350.000,00; DER-FITHA 2016NE00791 R$4.000.000,00; DER-FITHA 2016NE00086 R$981.392,40; DER-FITHA 2016NE00265 R$427.000,00; DER-FITHA 2016NE00281 R$1.330.000,00; DER-FITHA 2016NE00258 R$1.300.000,00; DER-FITHA 2016NE00311 R$1.281.000,00; DER-FITHA 2016NE00393 R$1.056.212,16; DER-FITHA 2016NE00340 R$1.000.000,00; DER-FITHA 2016NE00231 R$395.294,92; **Total R$24.457.929,83.**

[26] Parecer Ministerial ID=838200

2	**SESDEC** **2016NE00161** - referente à locação de veículos **Valor: R$ 95.186,00**	Em se tratando do cancelamento parcial da 2016NE00161, no valor de R$ 95.186,40 (noventa e cinco mil, cento e oitenta e seis reais e quarenta centavos) através da 2016NE01194, foi feito **em razão do encerramento do exercício, pois esse saldo não era suficiente para pagar o valor total da parcela mensal**, por esse motivo foi realizado o processo de reconhecimento de dívida no valor integral do mês de dezembro/2016.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "A justificativa constante nos esclarecimentos e nos autos confirmam o apontamento do cancelamento irregular. O valor contratual para o serviço de locação era de R$ 981.294,58, e no exercício de 2016 houve insuficiência orçamentária para atender as despesas contratuais da Secretaria, resultando em saldo orçamentário insuficiente para liquidar a despesa contratual do mês de dezembro. O cancelamento ocorreu para aproveitamento em outras despesas de serviço. Cancelamento irregular, ocorreu despesa sem prévio empenho e realização de despesas que excederam os créditos orçamentários no exercício de 2016". Além disso, insta mencionar que diante de saldo de empenho insuficiente para cobertura da parcela do mês de dezembro de 2016, a medida correta seria o reforço do empenho e não o seu cancelamento. Portanto, o cancelamento foi irregular.	**IRREGULAR**
3	**SEJUS** **2016NE01119** - aquisição de material de informática (Carona ARP n 179/2016 - PE N. 044/2016) **Valor: R$ 82.371,56**	O empenho supramencionado foi cancelado **para dar cumprimento ao** Decreto n° 21.300 de 10/01/2016 - **Decreto de Encerramento do Exercício de 2016.**	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "Apesar de não ter sido efetivamente realizada, a despesa encontrava-se pendente de adimplemento pelo fornecedor. Registre-se que a Nota de Empenho, mesmo após cancelada, foi apresentada ao fornecedor, que deu ciência no dia 24.03.2017, conforme evidência juntada aos autos do processo, vide ID = 690221. Cancelamento irregular". No mesmo sentido, ver fls. 192 do documento ID 758385 dos autos em análise.	**IRREGULAR**
4	**SEJUS** **2016NE00584** - Aquisição de Material de Limpeza e Kit higiênico (ATA-177/2015) **Valor: R$ 83.339,12**	O empenho supramencionado foi cancelado **para dar cumprimento ao** Decreto n° 21.300 de 10/01/2016 - **Decreto de Encerramento do Exercício de 2016.**	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "De acordo com o despacho nº 033/ACI/SEJUS/2017, a referida nota de empenho foi anulada devido as exigências do Decreto nº 21.300 de 10/10/2016, no entanto, os materiais foram entregues em 09/08/2016, conforme registro da comissão de recebimento de material da SEJUS, os quais ensejaram a liquidação da despesa. Foi emitido novo empenho de nº 2017NE00090. Conclui-se que o cancelamento do empenho foi irregular, tendo em vista que parte do fornecimento foi realizado no exercício, gerando a necessidade de efetuar um novo empenho	**IRREGULAR**

			no exercício de 2017, inclusive com processo de reconhecimento de dívida, conforme documento juntado aos autos (ID = 690942). Cancelamento Irregular. A despesa foi realizada sem prévio empenho". No mesmo sentido, ver fls. 192 do Documento ID 758385 dos autos em análise.	
5	**SESAU** **2016NE00264** - aquisição de medicamentos **Valor: R$ 267.484,00**	A entrega do material ocorreu intempestivamente e em quantidade inferior ao contratado. O empenho foi emitido em 18/02/2016, através do PREGÃO 001/2015, ou seja, a partir de então a empresa é notificada e tem 30 dias para entregar o material, em 03/08/2016 a comissão de recebimento formalizou o Termo de Recebimento. Não obstante, em 04/08/2016 foi formalizado um despacho no sentido de que administração já havia adquirido os medicamentos através de outros empenhos, e considerando a necessidade de orçamento para aquisição de insumos a serem utilizados em cirurgias urológicas que se encontravam agendadas no Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, optou-se pela desistência da aquisição (não entregue), para reutilização do saldo orçamentário nessa despesa emergencial. Em 2017, através do empenho 2017NE02316, foi realizado o pagamento no importe de R$ 55.232,70 à empresa contratada, com elemento de Despesa do Exercício Anterior, conforme 2017OB08361.	Após o recebimento do material não pode haver o cancelamento de empenho, como aconteceu no presente caso, tanto que a dívida correspondente à parcela entregue teve de ser reconhecida no exercício posterior. O correto procedimento seria o cancelamento parcial (apenas da parte não entregue) e não da integralidade do empenho para reempenho em ano posterior. Assim, quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris:* "Verificou-se que o empenho foi cancelado indevidamente, mesmo após o fornecimento do material, efetivado por meio do Termo de Recebimento de Medicamentos e Material apenso, em 02 de junho de 2016, fls. 161-172 do processo 01.1712.04251.0001.2014, inserido no PCe por meio do ID = 690045. Cancelamento irregular, ocorrido em 05/08/2016 após o recebimento do material em 02 de junho de 2016 e o termo de recebimento emitido em 03 de agosto de 2016".	**IRREGULAR**
6	**SESAU** **2016NE02286** - prestação de saúde nas áreas de análise clínica, citologia, anatomopatológico e imunohistoquímica **Valor: R$ 389.471,80**	Conforme justificativa apresentada anteriormente, houve emissão da nota de empenho n° 2016NE003366, conforme Memo n° 130-CFOP-SESAU. Foi solicitado o cancelamento, constante sem movimentação, desta forma foi cancelada.	Vê dos autos da Auditoria específica que foram emitidas as Ordens de Serviços n. 07 e 08/2016/GRECSS/SESAU-RO de 13.09.2016, a empresa deveria iniciar a prestação a partir das 00h de 13 de setembro de 2016, pelo que é razoável inferir que tenha havido prestação de serviço. Porém, o empenho n. 2016NE02286 foi cancelado sob a justificativa de que não foi apresentada produção, mesmo após entregue as ordens de serviço determinando o início da execução contratual. Portanto, o cancelamento foi irregular, conforme evidências sob ID 690216 do Proc. 3732/2017	**IRREGULAR**

7	**SESAU** **2016NE00336** **Valor: R$ 378.440,37**	Conforme justificativa apresentada anteriormente, houve emissão da nota de empenho n° 2016NE003366, conforme Memo n° 130-CFOP-SESAU. Foi solicitado o cancelamento, constante sem movimentação, desta forma foi cancelada.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "Conforme verificado nos autos do Processo Administrativo n. 1712.01354.0001.2014, constatou-se execução de serviços sem prévio empenho no exercício de 2016, e que foram empenhadas somente no exercício de 2017, conforme descrito a seguir: - Novembro-2016: R$256.708,54; - Dezembro-2016: R$211.370,13. Cancelamento irregular".	**IRREGULAR**
8	**DER -FITHA** **2016NE00828** -Pavimentação Asfáltica em vias Urbanas de Mirante da Serra **Valor: R$ 3.000.000,00**	Decreto n° 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente. Impossível executá-lo naquele exercício, visto que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017. Ademais, não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.	O *Parquet* não localizou nos autos da auditoria n. 3732/2017 indícios de que os serviços tenham sido executados no exercício de 2016. Portanto, não está demonstrado o cancelamento irregular.	**REGULAR**

9	**DER -FITHA** **2016NE00876** - Pavimentação asfáltica em vias urbanas no município de Rolim de Moura **Valor: R$ 4.000.000,00**	Decreto n° 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente. Impossível executá-lo naquele exercício, visto que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017. Ademais, não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.	O *Parquet* não localizou nos autos da auditoria n. 3732/2017 indícios de que os serviços tenham sido executados no exercício de 2016. As evidências constantes às fls. 254/261 do Proc. 3732/2017 não indicam que tenha ocorrido prestação de serviço no período. Portanto, não está demonstrado o cancelamento irregular.	**REGULAR**
10	**DER –FITHA** **2016NE00214** - Convênio com Prefeitura - FITHA 2016 **Valor: R$ 463.472,10**	A despesa empenhada refere-se à folha de pagamento convênio com a Prefeitura de Guajará Mirim/RO, houve Termo de Denúncia Consensual do Convênio n° R$ 073/16/FITHA	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, litteris: "Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE0489, 31/12/2016, no valor de R$463.472,10, conforme consta à fl. 174 dos autos do processo administrativo n. 1411- 145/2016. Verifica-se, conforme consta na Cláusula Segunda do Convênio n. 073/16/FHITA, de 03/08/2016, teria vigência de 150 dias contados da data do efetivo repasse da primeira ou única parcela. Conta que o FITHA teria repassado uma primeira parcela de R$100.000,00, em 01/11/2016, portanto o referido convênio estaria em plena vigência, não cabendo anulação do empenho original. Assim, restou caracterizado omissão de obrigação, no valor da anulação parcial do empenho, de R$463.472,10." Além disso, insta consignar que somente em fevereiro de 2017 os autos foram encaminhados para lavratura do Termo de Denúncia, conforme Despacho às fls. 331 do ID 704879 do Processo n. 3732/2017, pelo que se depreende que a avença estava plenamente vigente em 2016	**IRREGULAR**

11	**DER –FITHA** **2016NE00314** - Construção de Bueiro duplo celular **Valor: R$ 371.709,00**	Visto que o valor anulado R$ 371.709,00 (trezentos e setenta e um mil, setecentos e nove reais) ocorreu no final do ano, no período chuvoso, que se estenderia até o início do mês de abril de 2017. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.	Constata-se dos autos n. 3732/2017 que o cancelamento no montante de R$ 371.709,90 e pagamento das despesas até então executadas no total de R$ 56.234,48, ou seja, o cancelamento foi parcial, abrangendo apenas a parcela que não seria executada dentro do exercício (ver fls. 336/342 do Documento ID 704879 do Processo n. 3732/2017). Assim, não se confirma a irregularidade do cancelamento parcial.	**REGULAR**
12	**DER -FITHA** **2016NE00259** - Aquisição de insumos asfálticos (ARP 142//2015 – PE 348 /2015 - SUPEL-RO **Valor: R$ 3.045.556,00**	O objeto do contrato era aquisição de insumos asfálticos, e transportes de matérias os quais seriam utilizados pelo DER/RO somente depois de finalizado o período chuvoso. Isso se justifica pelo fato de o DER não executar serviços de pavimentação no período das chuvas, pois a Autarquia se concentra nesse período apenas a atender demandas emergenciais, como recuperação de rodovias que possuem atoleiros, restauração ou construção de pontes das rodovias que são danificadas ou destruídas pelas enchentes, etc.	Não há evidências de que tenha havido a entrega do material. Além disso quando se trata de prazo de entrega parcelada, decorrente de Ata de Registro de Preços, que ultrapasse o exercício financeiro, pode ser empenhado no exercício vigente apenas a parcela que nele será executada. Assim, não se verifica irregularidade no cancelamento do empenho em análise, conforme evidências constantes nos autos n. 3732/2017, às fls. 343/361. Nesse mesmo sentido, o Documento ID 758385 dos autos em exame.	**REGULAR**
13	**DER -FITHA** **2016NE00260** - Aquisição de insumos asfálticos – ARP 142 /2015 – PE 348/2015 - SUPEL-RO **Valor: R$ 350.000,00**	O objeto do contrato era aquisição de insumos asfálticos, e transportes de matérias os quais seriam utilizados pelo DER/RO somente depois de finalizado o período chuvoso. Isso se justifica pelo fato de o DER não executar serviços de pavimentação no período das chuvas, pois a Autarquia se concentra nesse período apenas a atender demandas emergenciais, como recuperação de rodovias que possuem atoleiros, restauração ou construção de pontes das rodovias que são danificadas ou destruídas pelas enchentes, etc.	Não há evidencias de que tenha havido a entrega do material. Além disso quando se trata de prazo de entrega parcelada, decorrente de Ata de Registro de Preços, que ultrapasse o exercício financeiro, pode ser empenhado no exercício vigente apenas a parcela que nele será executada. Assim, não se verifica irregularidade no cancelamento do empenho em análise, conforme evidências constantes nos autos n. 3732/2017, às fls. 343/361.	**REGULAR**
14	**DER –FITHA** **2016NE00791** - Aquisição de Massa Asfáltica **Valor: R$**	Decreto n° 21.300, de 10 de outubro de 2016, determinava o cancelamento dos empenhos sem disponibilidade financeira correspondente, era impossível executá-lo naquele exercício, Visto	Houve anulação parcial, por meio da nota de empenho n. 2016NE01075, de 31/12/2016. Todavia, tal anulação contemplou despesas já executadas, no total de R$378.840,82, conforme NFs n. 3338, 3342, 3345, 3349 e 3350 da empresa EMAM-Emulsões e Transporte Ltda., caracterizando omissão de passivo no respectivo valor. Ademais, houve novo	**IRREGULAR** **(Necessidade de ajuste de valor)**

	4.000.000,00	que se encontrava no período chuvoso, e a retomada da execução da obra só ocorreria em abril de 2017, respectivamente, visto que não havia saldo financeiro correspondente. Ademais não há que se falar em desequilíbrio orçamentário, visto que a despesa não foi contraída, uma vez que o material não foi entregue pelo fornecedor, de forma que inexistia obrigação financeira a ser adimplida. Assim, com a paralisação da obra por determinado período, cuja execução só voltaria no mês de abril do ano seguinte, plausível o cancelamento do empenho, com novo empenho no exercício de 2017, ocasião em que haveria de fato a execução daquele saldo orçamentário.	empenho, por meio da nota de empenho n. 2017NE00086, de 03/03/2017, no valor de R$3.708.021,56 e a nota de empenho n. 2017NE00187, de 27/04/2017, foi emitida para acobertar despesas referentes a notas fiscais do exercício de 2016, no total de R$ 173.205,46 (fls. 203/235 do documento ID 704879 do Proc. 3732/2017). Nesse caso, tendo em vista não restar comprovada a entrega de outros materiais, senão aqueles constantes das NFs n. 3338, 3342, 3345, 3349 e 3350 no total de **R$ 378.840,82, referentes ao exercício de 2016, apenas esse montante deverá ser considerado como passivo subavaliado.**	
15	**DER -FITHA** **2016NE00086** – aquisição de tubos de aço para construção de Bueiros Metálicos **Valor: R$ 981.392,40**	A referida despesa não fora liquidada no exercício por motivo da Sefim não ter repassado o financeiro solicitado dentro do exercício de 2016 através de ofício do FITHA. Desta forma houve a anulação. No exercício de 2017 a despesa fora justificada e o Reconhecimento e Homologação do Débito, não caracterizando má fé por parte do DER, nem mesmo prejuízo ao erário, com fundamento nos termos do art.37 da Lei. 4320/64, combinado com o art. 2° do Decreto Estadual n°5459, de 11 de fevereiro de 1992.	Quanto ao presente **cancelamento parcial de empenho,** o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE00307, em 25/10/2016, às fls. 166 dos autos do Proc. administrativo n. 1411- 0002/2016, e empenhado novamente, empenho n. 2017NE00154, de 24/04/2017, à fl. 173 dos autos do Proc. administrativo n. 1411-0002/2016. Nota-se nos autos, à fl. 151, a existência da NF n. 48.217, de 10/10/2016, da empresa ARMCO STACO S/A INDÚSTRIA METALURGICA, a qual foi objeto de "Termo de Reconhecimento de Dívida", no valor de **R$ 39.894,00,** que gerou a nota de empenho n. 2017NE00187, **caracterizando omissão do respectivo valor no passivo do órgão** e, portanto, superestimando a apuração do Superávit Financeiro". No mesmo sentido, confirmam os documentos de fls. 210/212 do Documento ID 758385 dos presentes autos. **Apenas a parcela de R$ 39.894,00 é irregular.**	**IRREGULAR** **(Necessidade de ajuste de valor)**

16	**DER –FITHA** **2016NE00265** - Construção de Ponte de Madeira de Lei sobre o Rio Riachuelo **Valor: R$ 427.000,00**	Final do ano no período chuvoso, que se estenderia até o início do mês de abril de 2017. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: "Anulado parcialmente pelo empenho n. 2016NE00368, de 08/12/2016 (com a ressalva de que a nota de anulação não consta nos autos). Em 30/01/2017 foi emitido um novo empenho, 2017NE00024, tendo como favorecida a empresa Concreto Engenharia Ltda., no valor de R$428.972,06. Sucede que consta nos autos, à fl. 773, a última folha do diário de obra (n. 0012, de 12.12.2016) indicando o último serviço executado na obra: "limpeza geral da obra", portanto em 12/12/2016 a referida obra estava conclusa, não caberia anulação de empenho, mas sim, dado que ainda não havia sido pago, inscrito em Restos a Pagar. De mais a mais, consta à fl. 774 dos autos do processo administrativo n. 1411-00022/16, o "Parecer n. 3883/CI/DER/2016", de 28/12/2016, com parecer favorável ao pagamento da despesa. Assim, restou caracterizado anulação indevida de empenho, acarretando omissão de passivo, **no valor do novo empenho, de R$ 428.972,06".**	**IRREGULAR**
17	**DER –FITHA** **2016NE00281** - Convênio com Prefeitura **Valor: R$ 1.330.000,00**	Convênio Junto a Prefeitura Municipal de Porto Velho, o valor de R$ 1.330.000,00 (um milhão de reais, houve Termo de Denúncia Consensual do Convênio n°076/16/FITHA.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua irregularidade, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, litteris: "Anulado totalmente pelo empenho n. 2016NE00482, de 31/12/2016. Sucede que consta nos autos à fl. 259 o Documento de Liquidação n. 2016DL000473, assinado pelo Senhor LUIZ CARLOS DE S. PINTO - Presidente do FITHA-Substituto e pelo Senhor WILSON CORREIA DA SILVA - Gerente Financeiro, no valor de R$1.330.000,00, reportando, inclusive o valor estava inscrito em "Restos a Pagar Processado". Portanto houve cancelamento de compromisso líquido e certo por parte do FHITA, caracterizando omissão de passivo". (Folhas 310/315 - ID 704879 - Proc. 3732/2017)	**IRREGULAR**

18	**DER –FITHA** **2016NE00258** - aquisição de material asfáltico **Valor: 1.300.000,00**	As notas fiscais recebidas no interior do estado não foram encaminhadas à sede para a tramitação e liquidação em tempo hábil. Des forma houve o cancelamento devido no período chuvoso, que se estenderá até o início do mês de abril de 2017. No exercício de 2017 a despesa fora justificada e o reconhecimento e Homologação de Débito, não caracterizando a má fé por parte do DER/RO nem prejuízo ao erário, conforme termos do art.37 da Lei. 4.320/64, combinado com o art. 2° do Decreto Estadual n° 5459, de 11 de fevereiro de 1992. Visto que não havia saldo financeiro correspondente.	Quanto ao presente cancelamento de empenho, o *Parquet* entende pela sua **irregularidade**, da mesma forma que o corpo técnico, nos termos expressos no Documento ID 705322 do Proc. n. 3732/2017, *litteris*: A anulação parcial, por meio da nota de empenho n. 2016NE00412, de 31/12/2016, no valor de R$1.300.000,00, conforme documento à fl. 314 dos autos do processo administrativo n. 1411-192/2016. Empenhado novamente por meio da nota de empenho n. 2017NE00019, de 26/01/2017, à fls. 315 dos autos do processo administrativo n. 1411192/20167/2016. Ocorre que consta nos autos, à fl. 379, "Termo de Reconhecimento e Homologação de Débito", de 14/03/2017, firmado pelo Senhor LUIZ CARLOS DE S. PINTO - Presidente do FITHA - Substituto, reconhecendo dívida junto à Petrobras Distribuidora S/A, no valor de R$1.106.697,25, relativo a fornecimentos realizado no exercício de 2016. Portanto, o cancelamento parcial do referido empenho ocorreu de modo irregular, posto a existência de despesa já executadas, portanto ocorreu omissão de passivo, no mínimo, no valor de R$1.106.697,25.	**IRREGULAR**
19	**DER -FITHA** **2016NE00311** - Aquisição de peças através de cartão de gerenciamento de veículos **Valor: R$ 1.281.000,00**	Contrato rescindido desta forma foi instaurado um novo processo e contrato firmado com gerenciador de aquisições de peças e serviços através do cartão magnético para o exercício de 2017.	Não está comprovado a rescisão do contrato. Além disso, no exercício seguinte foi reempenhada a despesa, através da 2017NE00030 para "DAR COBERTURA A DESPESA COM PAGAMENTO DE NOTAS FICAIS EMITIDAS NO EXERCICIO DE 2016", a indicar a existência de serviços prestados dentro do exercício de 2016 (fls. 378 do ID 704879 do Processo n. 3732/17). Assim, o *Parquet* corrobora o entendimento técnico exarado nos autos da auditoria n. 3732/17, *verbis*: Empenho anulado totalmente por meio da nota de empenho n. 2016NE00490, de 31/12/2016, por motivo de frustração de arrecadação. Todavia, considerando tratar-se de um contrato de natureza contínua, em plena vigência, relacionado ao gerenciamento de fornecimento de peças e serviços de manutenção da frota vinculada ao órgão, não caberia anulação do referido empenho, mas sim sua inscrição em restos a pagar. Desse modo, resta caracterizado omissão de passivo, com repercussão na apuração do "superávit financeiro" do exercício, no valor de R$1.281.000,00.	**IRREGULAR**

20	**DER –FITHA** **2016NE00393** – prestação de serviço de gerenciamento abastecimento combustíveis, por meio de cartão magnético **Valor: R$ 1.056.212,16**	Contrato rescindido, desta forma foi instaurado um novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético para o exercício de 2017.	Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi reempenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016. Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	**IRREGULAR**
21	**DER -FITHA** **2016NE00340** prestação de serviço de gerenciamento abastecimento combustíveis, por meio de cartão magnético **Valor: R$ 1.000.000,00**	Motivo de novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético, processo concluído.	Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi reempenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016. Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	**IRREGULAR**
22	**DER –FITHA** **2016NE00231** gerenciamento abastecimento de combustíveis, por meio de cartão magnético **Valor: R$ 395.294,92**	Teve seu valor total cancelado pelo motivo de novo processo e contrato firmado com aquisição de combustíveis através do cartão magnético, processo concluído.	Não está comprovada a rescisão do contrato. Tratando-se de despesa continuada de gerenciamento de abastecimento de frota é razoável concluir que o contrato vigente desde 19.11.2014 tenha gerado obrigações ainda no exercício de 2016. No exercício de 2017 foi novamente empenhada a despesa através das Notas de Empenho 2017NE 00044 e 2017NE00070 visando "DAR COBERTURA A DESPESA COM SALDO DE NOTAS FISCAIS DO CONT.80/14", o mesmo contrato vigente em 2016. Fls. 385/414 do ID 704879 do Proc. n. 3732/2017.	**IRREGULAR**

142. Desta feita, acolho integralmente a manifestação do Ministério Público de Contas com relação a cada um dos cancelamentos, pois grande parte dos empenhos teve seu cancelamento baseado na: insuficiência financeira, na ausência de repasses de recursos e em supostos cancelamentos de convênios, contratos e obrigações, que não restaram devidamente comprovados nas razões de justificativas apresentadas.

143. Além do mais, conforme exposto, devem ser realizados dois ajustes de valores de cancelamentos indevidos nos empenhos 2016NE00791 e 2016NE0086, já que no primeiro o cancelamento indevido é no valor de R$ 378.840,82, e não de R$ 4.000.000,00, e o segundo é no valor de R$ 39.894,00, e não de R$ 981.392,40.

144. Dessa forma, em consonância com o MPC, os cancelamentos indevidos, do total de R$ 24.457.929,83 inicialmente detectados, totalizaram R$ 9.128.007,24, já que justificado o valor de R$

15.329.933,59 pelos cancelamentos regulares (após análise das justificativas), conforme tabela elaborada pelo MPC:

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

145. Ademais, a verificação dos cancelamentos indevidos foi realizada por amostragem, razão pela qual não reflete o real quadro da situação vivenciada no presente caso. Assim, a irregularidade, por si só, já é grave, no entanto, a detecção de cancelamentos indevidos poderia ser muito maior, caso tivéssemos uma análise baseada em toda a despesa realizada, e não apenas por amostragem.

146. Inclusive, esta Corte de Contas já teve oportunidade de se manifestar acerca da prática de cancelamento indevido de empenhos, cujo irregularidade ensejou, em conjunto com o reconhecimento de outras falhas graves, a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, conforme se observa do acórdão APL-TC 00650/17, proferido no processo n. 02392/17, a saber:

> CONTAS DE GOVERNO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. PREFEITURA MUNICIPAL DE CANDEIAS DO JAMARI-RO. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS ASPECTO DEFICITÁRIO DE ORDEM FINANCEIRA, SUBAVALIAÇÕES OU SUPERAVALIAÇÕES DE ATIVOS E PASSIVOS. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO, SAÚDE E REPASSE AO PODER LEGISLATIVO. GESTÃO FISCAL. NÃO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXTRAPOLAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL. AUMENTO DE DESPESA AO SEMESTRE FINAL DA LEGISLATURA. PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. DETERMINAÇÕES.
>
> 1. A Prestação de Contas anual do Poder Executivo (Estadual ou Municipal) submetida ao crivo técnico do Tribunal de Contas, conforme estabelece o art. 35, da Lei Complementar n. 154, de 1996, tem por fim precípuo aferir a regular aplicação dos recursos públicos, o equilíbrio orçamentário e financeiro e o cumprimento dos índices constitucionais e legais de aplicação em educação e saúde, bem como dos limites de repasses de recursos ao Poder Legislativo, de gastos com pessoal e o cumprimento das regras de final de mandato, quando se aplicar à matéria, situação que não se revelou cumprida na forma da ordem legal, detectando-se o déficit financeiro, gastos com pessoal muito acima do limite permitido e aumento de despesa no último semestre.
>
> 2. Parecer Prévio pela não Aprovação, das Contas do Município de Candeias do Jamari-RO, do exercício de 2016 com fulcro no art. 1º, VI, c/c o art. 35, da Lei Complementar n. 154, de 1996, em razão de terem remanescido falhas graves, que inquinam juízo de reprovabilidade, das Contas prestadas. (Processo n. 02391/2017; Rel. Conselheiro Wilber dos Santos Coimbra; julg. 14/12/2017)

147. Ainda no mesmo sentido:

> Prestação de Contas. Município de Vale do Anari – Exercício de 2009. **Inserção de informações falsas no relatório de gestão fiscal e anulação de empenhos de encargos previdenciários, com o escopo de ludibriar o limite de gasto com pessoal e a fiscalização exercida por esta Corte. Balanços com superávit orçamentário superdimensionado e com superávit financeiro fictício, ocultando o desequilíbrio econômico-financeiro do Ente.** Não cumprimento das determinações do Alerta emitido por este Tribunal, para ajustar a despesa com pessoal ao limite legal. Não-recolhimento das contribuições previdenciárias. Parcelamento e não pagamento de débito da previdência social. **Parecer pela Reprovação das Contas.** Determinação de Retificação de impropriedades formais. (Processo n. 1115/10; Rel. Conselheiro Paulo Curi Neto; julg. 16/12/2010) (grifo nosso)

148. Nessa mesma linha de pensamento, o Tribunal de Conta do Estado do Paraná – TCE-PR, quando da apreciação das contas do chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, exercício de 2015[27], evidenciou o "cancelamento indevido de empenhos não liquidados e já liquidados". Diante da gravidade desse achado, o TCE-PR, por meio do acórdão de parecer prévio n. 223/16, determinou a abertura de processo de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA, a fim de apurar a responsabilidade do Secretário de Estado da Fazenda acerca das irregularidades concernentes aos "cancelamentos de empenho, restos a pagar e despesas não empenhadas".

149. No julgamento da mencionada tomada de contas extraordinária, processo n. 160581/18, acórdão n. 3152/18 – Tribunal Pleno, o Conselheiro Relator Ivens Zschoerper Linhares destacou em seu voto o seguinte entendimento:

> (...)
>
> Mostra-se relevante, portanto, a conclusão da Comissão de Contas de Governo de 2015, no sentido de que a prática, além de recorrente e em desacordo com a legislação vigente, *"interfere na apuração dos resultados Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Fiscal, tendo em vista que o não cômputo de tais despesas faz com que o resultado orçamentário se apresente mais favorável, os resultados primário e nominal sejam superestimados, o passivo do Balanço Patrimonial subestimado e a situação financeira do Estado se mostre com uma liquidez maior do que a real"* (fl. 59).
>
> Para o caso em tela, importa notar que o art. 27, I, do Decreto Estadual nº 2.879/2015 (acima transcrito), assim como o art. 4º, caput, da Resolução SEFA nº 1.278/2015[28], manifestaram a necessidade de limitar a inscrição em restos a pagar, com o objetivo expresso de resguardar as metas fiscais estabelecidas.
>
> Mostram-se presentes, portanto, em relação às quatro irregularidades apuradas, elementos de atuação deliberada, no intuito de fabricar resultados mais favoráveis para o exercício de 2015, em detrimento do efetivo equilíbrio das contas públicas.
>
> A reprovabilidade da conduta do então Secretário de Estado da Fazenda é agravada pelo fato de que, a despeito de suficientemente alertado quando da emissão do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016, a ilegalidade nos cancelamentos de empenhos e de restos a pagar veio a ser repetida ao menos no exercício de 2017, tendo sido objeto de instrução e

[27] Processo n. 330587/16, Acórdão de Parecer Prévio n. 223/16, da relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares
[28] Art. 4º. A inscrição em "Restos a Pagar" somente ocorrerá se estiver autorizada pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA, em função do condicionamento ao limite de metas fiscais estabelecidas.

contraditório nos autos da respectiva Prestação de Contas do Governador, que culminou com a aposição de ressalva pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018.

Nesta última ocasião, insta esclarecer que este Relator apresentou Voto Divergente no sentido da configuração de irregularidade neste ponto, imputável, inclusive, ao próprio Governador do Estado, motivada, justamente, em razão da reiteração da prática.

Confira-se, abaixo, o seguinte extrato do voto apresentado (fls. 111 e 112 do Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018, grifou-se):

> Desta forma, os empenhos que foram liquidados, ou seja, quando já ocorreu o implemento de condição, nos termos do art. 58 combinado com o art. 63 da Lei nº 4.320/64, e que foram deliberadamente cancelados, perdem a sua condição de autorizados, sendo que a despesa passa a compor o passivo permanente, dependendo de autorização legislativa, isto é, novo empenhamento, nos termos do § 4º art. 105 da Lei nº 4.320/64, acima transcrito, estando, portanto, irregular, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.
>
> Dentro desse contexto, é importante pontuar que o cancelamento de restos a pagar através da aplicação de critérios objetivos e fáticos é atitude técnica e coerente no âmbito da administração pública. **Entretanto, o cancelamento indiscriminado e sem critérios de restos a pagar não processados e principalmente dos restos a pagar processados, com o respectivo reconhecimento de dívidas no passivo permanente, gera distorções sobre as demonstrações contábeis no setor público, em especial sobre o cálculo do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial, nos termos do art. 43 § 2º da Lei nº 4.320/64.**
>
> **Vale ressaltar que cancelar restos a pagar com o objetivo deliberado de gerar superávit financeiro para pura e simplesmente lastrear alterações orçamentárias é prática perniciosa que pode levar ao desequilibro das contas públicas, combatido de forma contundente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**
>
> **A propósito, essa mesma irregularidade já havia sido constatada nas contas de 2015,** conforme Acórdão de Parecer Prévio nº 223, de 13/08/2016, em face da edição da Resolução nº 1.278/15, da SEFA, com a abertura da Tomada de Contas Extraordinária nº 160581/18, cuja instrução já se encontra encerrada, com manifestações uni formes pela irregularidade das contas e imputação de multa ao Secretário.
>
> **Diversamente do tratamento da matéria dado nessa decisão do Tribunal Pleno, entendo que, em virtude da repetição da mesma prática, a irregularidade importa, sim, em responsabilização do Governador de Estado.**
>
> Cientificado da gravidade da infração, que importa em distorção dos demonstrativos contábeis, alterando, ficticiamente, resultados, incumbia a ele assegurar-se que essa prática irregular não voltaria a ser utilizada, como mecanismo de indicar, equivocadamente, disponibilidades orçamentárias inexistentes, por se encontrarem já comprometidas.
>
> **Trata-se, em última análise, de culpa in vigilando, em relação a ato do Secretário da Fazenda**, tendo constado da mesma decisão das contas de 2015 o seguinte alerta, destacando a gravidade da irregularidade praticada e seus efeitos para a gestão: (...)

Pelos motivos expostos, restou devidamente caracterizada a responsabilidade pessoal do Sr. Mauro Ricardo Machado Costa pelas irregularidades em tela, na qualidade de Secretário de Estado da Fazenda no exercício em que ocorreram (2015), razão pela qual, além da irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, “b”, da Lei Complementar

> Estadual nº 113/2005, lhe deverá ser imposta, por três vezes, a multa administrativa prevista no art. 87, IV "g", da mesma lei.
>
> (...)

150. Em sessão colegiada, os membros do Tribunal do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto do relator, julgaram a tomada de contas extraordinária irregular, conforme se observa da ementa:

> Tomada de Contas Extraordinária. Secretaria de Estado da Fazenda. Cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas e liquidadas, de caráter continuado, do exercício de 2015. Cancelamento, em 2015, de restos a pagar de exercícios anteriores, com a subsequente inscrição em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em 2016. Reconhecimento como DEA, em 2016, de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício. Infração aos arts. 15, 16, §1º, I, e § 4º, I, 17, §1º, e 50, II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, arts. 37, 60 e 63, da Lei Federal nº 4.320/64, e art. 167, II, da Constituição Federal. **Pela irregularidade, nos termos do art. 16, III, "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005. Imposição de multas administrativas ao gestor responsável.** Ciência à Governadora. (Processo n. 160581/18; Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares) – (grifo nosso)

151. Dessa feita, imperioso concluir que a prática de anulação indevida de empenho para além de constituir infração à norma correspondente, interfere na apuração dos resultados orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, pois, a ausência do cômputo dessas despesas faz com que a situação financeira do Estado se mostre mais favorável, isto é, com uma liquidez maior do que a efetivamente correta, prática, contudo, que deve ser veementemente repelida, considerando poder ocasionar o desequilíbrio das contas públicas, ato combatido de forma contundente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

152. Sem falar, ainda, na possibilidade de causar dano ao erário, porquanto o pagamento de fornecedores atrasado, advindo de despesa não empenhada no exercício de sua competência, acarretará em estipêndio de juros e multas de mora, pois, na hipótese de comprovação da prestação do serviço, não se permite a ausência de pagamento, sob pena de enriquecimento ilícito do ente público. Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência:

> ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA O ESTADO - ILEGITIMIDADE PASSIVA - NÃO OCORRÊNCIA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTRATADA APÓS LICITAÇÃO - EXECUÇÃO COMPROVADA - INEXISTÊNCIA DE EMPENHO CANCELADO - VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA EM DETRIMENTO DO FORNECEDOR - OBRIGAÇÃO DE PAGAR. A Secretaria de Estado da Infraestrutura do Estado de Santa Catarina é órgão integrante da Administração Pública Direta do Estado e, por conseguinte, não possui personalidade jurídica própria, não tendo legitimidade para figurar em juízo. A legitimidade passiva "ad causam", no caso, é do Estado de Santa Catarina, a quem deve ser direcionada a ação. **Comprovada inequivocamente a prestação de serviços ao Estado, tem este a obrigação de pagar os débitos existentes, sob pena de enriquecimento sem causa em prejuízo do fornecedor**. (TJ-SC - AC: 647953 SC 2009.064795-3, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 16/12/2009) (grifo nosso)
>
> CONTRATO ADMINISTRATIVO Inadimplemento - Cobrança Prestação de serviços de criação e manutenção de web site - Decreto municipal que cancelou empenhos Prefeitura que não nega a ocorrência dos serviços - **Cancelamento de empenhos que não pode**

> **autorizar o enriquecimento ilícito da Municipalidade** Art. 252 do Novo Regimento Interno - Recurso improvido. (TJ-SP - APL: 9236721382005826 SP 9236721-38.2005.8.26.0000, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 07/02/2012, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/02/2012) (grifo nosso)

153. Com efeito, por tal infração caberia determinação à Administração estadual para editar normativos estabelecendo critérios e procedimentos para precatar o achado. No entanto, tal determinação já foi exarada no item II do acórdão APL-TC 00015/19, referente ao processo n. 3732/17[29].

154. Com relação ao **achado A3.3 – Realização de despesa sem prévio empenho**, estes foram localizados na auditoria encartada no processo n. 3732/2017, na qual foi solicitada da SESAU, SESDEC e SEJUS, a apresentação da relação de *"processos que estavam com débitos em fase de reconhecimento de dívida relativos as despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, que não foram registradas na contabilidade pública em 31 de dezembro de 2016"* (ID 756712). Ato contínuo, apresentaram a relação que, somados os valores, alcançou o total de R$ 64.633.146,98, divididas entre um total de 450 despesas não empenhadas no momento oportuno, e estavam em fase de reconhecimento de dívida, concluindo o corpo técnico por violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

155. Em sua justificativa, o responsável alega que, por se tratarem de atos de gestão, tais irregularidades deveriam ser sindicadas em contas de gestão especificadas dos gestores das pastas, e não deveriam constar do exame das contas de governo. Ainda assim, defendeu que as despesas eram imprescindíveis ao cumprimento de suas finalidades.

156. Pois bem.

157. A responsabilidade do Governador, nestas contas de governo, se dá, como dito pelo corpo técnico em seu relatório (ID 756712) e corroborado pelo Ministério Público de Contas, *"em razão da ineficácia do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de adoção de providências para evitar ocorrências semelhantes as irregularidades detectadas nos processos de análise prévia de despesa. O sistema de controle interno, apesar de detectar a realização de despesa sem prévio empenho, não adotou providências para evitar a ocorrência de situações semelhantes, possibilitando a existência de distorções significativas nas contas de governo estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, afetando a transparência das contas públicas e prejudicando o controle da execução orçamentária."*. Dessa forma, não há como se afastar a irregularidade apontada.

158. Já quanto às despesas realizadas sem prévio empenho, a própria Controladoria Geral do Estado, ao examinar, por amostragem as justificativas da SESAU, confirmou a ilegalidade. Aliás, é interessante notar, conforme destacado pelo MPC, que a própria SESAU declarou no Ofício n. 4714/2019/SESAU-GCONT (fls. 593/600 do ID 758396), no sentido de que se fossem acolhidas todas as justificativas prestadas, *"o saldo de despesas sem prévio empenho inicialmente apontado passaria de R$ 47.525.407,09 para R$ 37.913.827,76 (47.525.407,09 – R$ 889.172,30 – R$ 8.722.407,03"*. Em palavras simples, **a SESAU reconhece que houve despesas ocultas da execução orçamentária no montante de R$ 37.913.827,76, o que confirma a grave falha apontada pela unidade técnica.**

[29] **II – Determinar à Superintendência de Contabilidade Estadual,** com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o art. 62, II, do RITCE-RO, que edite, no prazo de 30 (trinta) dias e comprove perante este Tribunal, ato normativo estabelecendo critérios e procedimentos, em harmonia com a legislação financeira regente, para realização e cancelamento de empenhos e registro contábil de despesas realizadas em autorização orçamentária.

159. Já a SEJUS, segundo o MPC, justificou que não havia suficiência financeira para cobertura das despesas, além do que, houve processos que não foram localizados, e outros que foram levados pela polícia federal. Ora, tais argumentos só reforçam a ocorrência da falta de controle, já que do valor inicial de R$ 6.306.580,76, foram justificados R$ 361.627,91, permanecendo sem justificativa o valor total de R$ 5.944.952,85.

160. Quanto à SESDEC, o MPC reconhece duas justificativas em relação às despesas sem prévio empenho, sendo elas referentes aos processos n. 0501.00577.0000-2014 e n. 1501.00578-0000-2014, nos valores de R$405.015,65 e R$ 214.319,25. Assim, do valor inicial de R$ 10.801.159,13, permanece a despesa no valor de R$ 10.181.824,23 sem prévio empenho e, principalmente, sem justificativa.

161. Dessa forma, acolho a manifestação do Órgão Ministerial para concluir que as despesas não empenhadas, ocultas na execução orçamentária, que deverão integrar o passivo da entidade, totalizam o valor de R$ 63.648.959,17, conforme quadro:

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

162. Ainda sobre o dever de prévio empenho, destacam-se as lições de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr., na obra "A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal", IBAM, Rio de Janeiro – 2015, 35ª edição, pág. 162:

> O conceito de empenho pressupõe anterioridade. O empenho é *ex-ante*. Daí o receio de ter uma definição legal de empenho meramente formal. No entanto, a prática brasileira é a do empenho *ex-post*, isto é, depois de executada a despesa, apenas para satisfazer ao dispositivo legal, ao qual o Executivo não quer obedecer, por falta de capacidade de programação.
>
> Pelo conceito da Lei 4.320, não há empenho a posteriori. (…)."

163. Tal prática vem sendo condenada por diversas Cortes de Contas do Brasil, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do acórdão de parecer prévio n. 311/14 – Segunda Câmara, ao apreciar as contas do Município de Jacarezinho-PR., exercício de 2012, o Conselheiro Relator Nestor Baptista rechaçou os argumentos de defesa quanto à realização de despesa sem prévio empenho, aduzindo o seguinte:

> Em que pese a alegação, cumpre destacar que a observância das fases do gasto público (empenho, liquidação e pagamento), é obrigatória aos ordenadores de despesas na gerência dos recursos públicos. Nesta toada, o empenho, primeira fase da execução orçamentária do gasto público, é *conditio sine qua non* para a liquidação e pagamento, nos termos do art. 60 da Lei 4.320/64, in verbis:
>
> "Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho."

> Deste modo, o item sub examine apresenta, ainda, violação ao art. 59 da Lei 4.320/64 e ao art. 167 da Constituição da República.
>
> (...)

164. O Tribunal de Contas da União – TCU, por sua vez, manifestou-se sobre o assunto, nos termos do acórdão n. 1404/2011 – 1ª Câmara, referente ao processo n. TC 018.715/2005-2:

> "...observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964" (Relator Ministro Ubiratan Aguiar; julg. 01/03/2011).

165. Acrescente-se, no mesmo sentido, outras decisões do TCU a saber: acórdãos ns. 423/2011, 406/2010 e 1970/2010 - Pleno; acórdãos ns. 1.130/2011 e 914/2011 – 1ª Câmara; acórdãos ns. 2.816/2011 e 887/2010 – 2ª Câmara.

166. Nota-se que a realização de despesa sem prévio empenho **constitui gravíssima irregularidade** que afronta aos princípios do planejamento orçamentário, da transparência na gestão pública e da confiabilidade das informações constantes do balanço geral do estado, notadamente porque, conforme já exposto, afeta na averiguação da real situação financeira do estado, pois o não cômputo das despesas geram distorções sobre as demonstrações contábeis, o que é absolutamente combatido por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que pode ocasionar desequilíbrio das contas públicas.

167. Relativamente ao **achado A3.7 - Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo e ao achado A3.8 - Não repasse de contribuições descontadas de servidores,** a unidade instrutiva concluiu que o Poder Executivo estadual não cumpriu a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão do **não repasse ao IPERON, no exercício de 2016,** de:

168. 1) **obrigações patronais** no montante de R$ 2.103.799,92 (Plano Financeiro) e R$ 398.049,69 (Plano Capitalizado), e;

169. 2) **valores descontados dos servidores** no total de R$ 813.357,32 (Plano Financeiro) e R$ 179.957,36 (Plano Capitalizado).

170. O responsável sustenta que não houve repasse a menor, mas apenas **compensações** de valores pagos a diversos servidores que já estavam na inatividade e que, portanto, deveriam ser pagos pelo Instituto de Previdência. Assim, em razão do pagamento por parte do ente estatal de obrigações que deveriam ser custeadas pelo IPERON, alegou que, com apoio no poder de autotutela, buscou sanar a irregularidade e recompor o prejuízo por parte da Administração, razão pela qual entende que o ato de compensação deve ser considerado legal.

171. Ocorre que, a situação em destaque decorre dos mesmos fatos e, inclusive, os mesmos argumentos apresentados pelo responsável nos autos da auditoria de conformidade n. 3446/2017, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, cujo entendimento desta Corte de Contas, conforme acórdão APL-TC 00304/19, foi no sentido de reconhecer como ilegal a realização de compensações perante o Instituto de Previdência, além de não ter havido comprovação por parte do Governo do Estado de que tais compensações realmente teriam ocorrido.

172. Ademais, vejamos a posição da Secretaria da Previdência, por meio de "perguntas e respostas"[30], quanto à forma de repasse de recursos ao RPPS:

> **De que forma deverão ser repassados os valores devidos ao RPPS?**
>
> **R- Os valores devidos ao RPPS, deverão ser repassados em moeda corrente, de forma integral para cada competência**, independentemente de disponibilidade financeira do RPPS, sendo vedada a compensação com passivos **previdenciários** ou reembolso de valores destinados à cobertura de insuficiências financeiras relativas a competências anteriores. Os valores repassados ao RPPS em atraso deverão sofrer acréscimo, conforme estabelecido na lei do ente federativo, aplicando-se, em caso de omissão, os critérios estabelecidos para o RGPS. (Destaquei)

173. Nesse sentido, pode-se concluir que a compensação com débito previdenciário é ilegal, conforme fundamentação a seguir.

174. O parecer exarado pela então Procuradora Geral do MPC, Yvonete Fontinelle de Melo, bem analisou os achados e os argumentos de defesa no que se refere ao procedimento de "compensação" praticado pelo Estado de Rondônia, debruçando-se, inclusive, acerca da preocupação deste Tribunal de Contas com a responsabilidade fiscal, oportunidade em que também ressaltou que a matéria já foi submetida a julgamento pelo plenário desta Corte, cujo acórdão APL-TC 00304/19 fora acompanhado à unanimidade, razão pela qual, diante da pertinência, transcrevo parte da fundamentação do voto condutor de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim:

> **[...] O Corpo Técnico, por seu turno, ao analisar os documentos e os esclarecimentos ofertados pelos responsáveis, pugnou pela manutenção do apontamento por considerar que, em que pese a constituição de Grupo de Trabalho Multidisciplinar no âmbito da SEPOG, cujo objetivo fora a realização de auditoria na folha de pagamento do Estado através do Processo Administrativo nº 01-2201.062120000/2015, este serviu para confirmar a ocorrência da irregularidade nos repasses previdenciários.**
>
> **Manifesta ainda que, em relação as planilhas elaboradas pela Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas e sua correção com a determinação exarada no Processo Administrativo supra referenciado para a ocorrência dos descontos, já teria sido objeto de apreciação pela Equipe Técnica Especializada desta Corte de Contas, a qual concluiu que o documento apresentado não estaria apto a comprovar a regularidade dos descontos (pág. 17/22 do ID-586250).**
>
> O d. Ministério Público, através da manifestação ministerial carreada aos autos, acompanha o posicionamento técnico, acrescentando que os **documentos trazidos aos autos não são capazes de evidenciar [...] "que os valores apresentados nas planilhas (ID-626165) são fidedignos, visto que não há qualquer autenticação de relatórios gerenciais por sistema de informação e outros elementos que assegurem a confiabilidade dos valores, por exemplo: quais servidores, quais períodos, quais valores pagos a cada um, etc".**
>
> De proêmio, necessário salientar que o Governo do Estado promoveu a compensação de créditos devidos ao Poder Executivo com créditos tributários do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, em razão do pagamento de remuneração de servidores aposentados que permaneceram integrados à Folha de

[30] (www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas/

Pagamento da Administração Direta; valores pagos a título de salário maternidade e auxílio doença.

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

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

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

Dessa forma, utilizando-se da mesma corrente de entendimento expressado naqueles Autos de Fiscalização, temos que, de acordo com o art. 40, §204 da Carta Política de 1.988, a Autarquia Previdenciária, *in casu* denominada Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, constitui unidade gestora única do RPPS do Estado de Rondônia, sendo de sua inteira responsabilidade manter o controle sobre a arrecadação e gestão de recursos destinados a previdência dos servidores públicos.

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

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

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

> Art. 2º. O artigo 1º da Lei nº 4.071, de 22 de maio de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo a compensar os valores recolhidos a título de contribuição patronal, prevista no artigo 6º da Lei Complementar nº 524, de 28 de setembro de 2009, que "Dispõe sobre o Plano de Custeio do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON, e dá outras providências.", e nos termos do artigo 170 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que institui o Código Tributário Nacional, com as seguintes verbas:
>
> I - os valores pagos a título de remuneração sobre os quais incida contribuição previdenciária, excluídas as parcelas indenizatórias e/ou transitórias, aos servidores públicos aposentados enquanto permanecerem integrados à Folha de Pagamento da Administração Direta;
>
> II - os valores pagos a título de salário-maternidade; e
>
> III - os valores pagos a título de auxílio-doença.

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

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

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

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

para cobrança do tributo pago em atraso, sendo legítima a incidência da taxa Selic, em ambas as hipóteses, quando prevista na legislação local, vedada sua cumulação com quaisquer outros índices. Enunciado n. 523 da Súmula do STJ. IX - Agravo interno improvido. (STJ - AgRg nos EDcl no REsp: 1528037 SC 2015/0086880-0, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 22/08/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/08/2017) (Destacamos)

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

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

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

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

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CRÉDITOS RELATIVOS ÀS CONTRIBUIÇÕES AO PISEXPORTAÇÃO E À COFINSEXPORTAÇÃO. PRETENSÃO DE COMPENSAÇÃO COM DÉBITOS PREVIDÊNCIÁRIOS. INVIABILIDADE. ARTS. 26 DA LEI N.º 11.547/07 E 74, DA LEI N.º 9.430/96. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. DURAÇÃO RAZOÁVEL. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Os créditos relativos a contribuições previdenciárias só podem ser compensados com outros de contribuição previdenciária vencidos. A vedação à compensação de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal com contribuições previdenciárias, cuja competência fora transferida do INSS, é expressamente prevista - art. 26, da Lei nº 11.547/07 e 74, da Lei nº 9430/96. Precedentes jurisprudenciais. 2. No caso concreto, há vedação legal para que o encontro de contas do crédito oriundo do PIS- Exportação e COFINS-Exportação seja compatível com o pagamento das contribuições previdenciárias, com vistas à extinção destas. 3. Portanto, é inócuo, o deferimento de medida judicial que suspenda a exigibilidade de débito tributário cuja extinção não guarda consonância com o meio pretendido. E esta pretensão ampararia o fumus boni iuris, requisito para viabilidade do presente recurso. 4. O requerimento na esfera administrativa a que se refere a agravante objetiva a ver apreciados diversos pedidos de ressarcimento de valores recolhidos indevidamente à título de PIS-Exportação e COFINS-Exportação. Vale dizer, em se tratando de matéria tributária, aplicável ao caso os ditames da Lei nº 11.457/2007, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal e prevê o prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias para prolação de decisões administrativas, descabendo falar no prazo assinalado pela Lei nº 9.784/1999, que cuida do processo administrativo federal em caráter geral. 5. Decisão agravada que deferiu a análise, no prazo de 15 dias, dos pedidos protocolizados há mais de 360 dias, que se mostra compatível e razoável com a jurisprudência dominante. 6. Agravo de instrumento improvido, cassando-se a antecipação da tutela recursal deferida para suspender a exigibilidade dos débitos previdenciários. Prejudicadas as insurgências de fls. 714/734, 793/797, 838/850, 1093/1102 e 1360/1374. (TRF-3 - AI: 13112 SP 0013112-

65.2010.4.03.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ STEFANINI, Data de Julgamento: 18/03/2013, QUINTA TURMA) (Destacamos)

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

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

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

14.b. Fluxo Financeiro

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

Quadro 52: Fluxo Financeiro

Ano	Receitas do Fundo						Despesas				Diferença Receitas - Despesas	Saldo de Caixa
	Contribuição do Ente	Contribuição dos participantes	Compensação Previdenciária	Dívida para com o RPPS	Ganhos de Mercado	Total de Receitas	Benefícios de Aposentados e pensionistas	Auxílios	Despesas Administrativas	Total Despesas		
2019	212.952.698,51	209.899.314,06	1.535.954,65	14.709.337,74	37.461.768,22	476.658.674,38	654.221.868,76	23.791.906,71	25.949.761,73	703.863.579,20	-226.484.904,82	661.824.571,96
2020	174.798.853,44	187.313.517,88	2.278.104,35	9.120.788,17	39.789.474,32	413.189.738,36	911.241.738,36	19.524.782,25	24.974.467,48	955.740.988,09	-542.560.189,93	119.264.382,03
2021	168.681.584,32	183.504.708,21	2.366.985,06	8.500.797,04	7.195.862,52	370.209.856,35	946.794.343,88	18.845.795,05	24.899.367,75	990.539.497,28	-620.329.638,93	0,00
2022	161.688.435,05	179.120.265,09	2.469.649,42	5.489.569,99	0,00	348.775.920,26	907.659.768,57	18.064.501,02	24.814.836,66	1.030.739.108,19	-681.963.187,93	0,00
2023	153.950.838,96	174.283.919,93	2.583.121,44	5.489.569,99	0,00	336.307.450,32	1.033.248.574,69	17.299.024,77	24.720.746,28	1.075.169.345,74	-738.861.895,42	0,00
2024	146.320.583,77	169.466.800,20	2.692.534,98	5.489.569,99	0,00	323.969.488,94	1.977.813.990,45	16.347.541,08	24.616.233,26	2.117.977.764,81	-1.794.008.275,87	0,00
2025	137.924.238,93	164.196.844,79	2.812.393,76	5.489.569,99	0,00	310.382.796,38	1.124.948.303,60	15.409.465,00	24.490.474,38	1.164.848.243,78	-854.465.447,40	0,00
2026	129.440.925,88	159.755.773,79	2.931.107,39	5.489.569,99	0,00	296.617.457,05	1.172.474.964,02	14.461.675,86	24.369.817,74	1.211.305.647,62	-914.688.190,57	0,00
2027	120.543.624,38	153.061.265,80	3.053.954,93	5.489.569,99	0,00	282.148.415,02	1.221.581.971,96	13.467.632,51	24.224.424,26	1.259.274.028,74	-977.125.613,72	0,00
2028	112.743.783,79	147.969.373,04	3.184.796,83	5.489.569,99	0,00	269.347.483,65	1.261.982.732,52	12.596.202,05	24.365.463,61	1.298.944.398,18	-1.029.216.914,53	0,00
2029	104.681.612,53	142.599.061,46	3.257.030,98	5.489.569,99	0,00	255.948.082,96	1.303.126.593,62	11.686.524,99	23.889.467,89	1.338.711.525,70	-1.082.763.442,74	0,00
2030	96.266.585,07	137.054.744,08	3.360.509,50	5.489.569,99	0,00	242.241.488,64	1.344.235.801,65	10.758.876,40	23.698.894,96	1.378.693.573,01	-1.136.449.884,31	0,00
2031	88.709.210,66	131.986.549,89	3.446.438,78	5.489.569,99	0,00	229.719.777,32	1.378.175.513,64	9.910.898,91	23.488.876,44	1.411.583.488,99	-1.181.872.711,67	0,00

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

DM-GCVCS-TC 0026/2019

[...]

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

I – Notificar, Ad cautelam, com supedâneo nas disposições contidas no art. 108-A, c/c art. 30, §2º do Regimento Interno – TCE/RO, o Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, Marcos José Rocha dos Santos – CPF nº 001.231.857-42; o Secretário de Estado de Finanças, Senhor Luís Fernando Pereira da Silva – CPF nº 192.189.402-44; o Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Senhor Jailson Viana de Almeida; o Superintendente Estadual de Contabilidade, Senhor Jurandir Cláudio D´Adda, CPF nº 438.167.032-91; e, o ControladorGeral do

Estado, Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto, CPF nº 808.791.792-87, da manutenção da determinação contida no item I da DMGCVCS-TC 0039/2018, para que se abstenham de dar cumprimento aos termos da Lei Estadual n. 4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, uma vez que, em se tratando de "compensação", está só pode ocorrer entre dívidas de mesma espécie (AgRg nos EDcl no REsp: 1528037 SC 2015/0086880-0), o que não se verifica in casu;

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

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

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

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

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

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

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

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

VII – Dar conhecimento do presente decisum, com publicação no Diário Oficial do TCE ao Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, ao d. Ministério Público do Estado - MPE; ao d. Ministério Público de Contas – MPC; e a todos os demais interessados nos autos, informando-lhes que o inteiro teor encontra-se disponível em www.tce.ro.gov.br;

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

Observa-se, portanto, que esta e. Corte de Contas, por via do ato decisório supra referenciado, decidiu determinar ao Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, ao Secretário de Estado de Finanças, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Superintendente Estadual de Contabilidade e ao Controlador-Geral do Estado, que se abstivessem de dar cumprimento aos termos da Lei Estadual nº

> *4.071/2017, alterada pela Lei nº 4.416, de 19 de novembro de 2018, até ulterior deliberação desta e. Corte de Contas.*
>
> *Em tempo, ressalta-se que os Autos de nº 00267/18-TCE/RO, encontram-se na unidade técnica em fase de análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, cuja última movimentação data de 26/04/2019.*
>
> ***Dessa forma, tem-se hígida os termos expressos na DMGCVCS-TC 0026/2019, sendo suficiente para esvaziar os argumentos de defesa apresentados, motivo pelo qual acolho o posicionamento técnico e ministerial no sentido de se manter o apontamento no rol das irregularidades remanescentes**. (Grifamos)*

175. Vê-se, portanto, conforme suficientemente fundamentado no julgado transcrito, que o ato de **"compensação"** praticado pelo Estado de Rondônia não encontra apoio na legislação correspondente, sem falar também na ausência de comprovação de correspondência entre os valores não repassados no exercício de 2016 e aqueles que, em tese, teriam sido pagos aos servidores que se aposentaram e não foram transpostos para a folha do instituto de previdência, pois, embora tenha sido oportunizado à defesa a comprovação da existência de eventual crédito do Estado de Rondônia junto ao IPERON, não foi juntado qualquer elemento capaz de comprovar referido fato, situação que demonstra a impossibilidade do saneamento da irregularidade, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas:

> "(...)Vale ressaltar que tanto nos autos da auditoria, quanto nas presentes contas de Governo, foi concedido aos responsáveis a oportunidade de comprovar a existência de eventuais créditos perante o instituto de previdência, evidenciando o seu montante, os períodos a que se referem, a quais servidores se referem, as secretarias de lotação acompanhado de documentos probantes, bem como as razões que ensejaram a permanência desses servidores na folha do Estado de Rondônia, se for este o caso.
>
> Pelo contrário, a situação demonstrou, a existência de falhas gravíssimas nos controles administrativos relacionados ao repasse de contribuições, "caracterizado ainda pela ausência de monitoramento do sistema de controle interno e gestão de risco relacionado à previdência própria" (ID 756712). Ao tempo em que também não foi demonstrada a legalidade da referida transação nem a confiabilidade dos valores apresentados.
>
> Assim, **não havendo elementos mínimos a indicar que os valores não repassados são compatíveis com os créditos alegados pela Administração, não há que se falar em saneamento das impropriedades, estando configurado o não repassasse de obrigações do ente público** (patronais no montante de R$ 2.103.799,92 - Plano Financeiro; e R$ 398.049,69 - Plano Capitalizado); e das parcelas retidas dos servidores (R$ 813.357,32 - Plano Financeiro e R$ 179.957,36 - Plano Capitalizado), na forma apontada pelo corpo técnico da Corte de Contas nestes autos e na auditoria de que trata o Proc. 3446/2017".

176. Na oportunidade, o Ministério Público de Contas ainda ressaltou haver entendimento pacífico nesta Corte de Contas no sentido de que a falta de regularidade no recolhimento de débitos previdenciários, o não adimplemento das obrigações regulares ou parceladas, a retenção da cota parte do servidor e os parcelamentos de débitos não adimplidos, ensejam a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas de Governo, *in verbis:*

> **DECISÃO N. 265/2013 - PLENO**
>
> [...]

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

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

[...]

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

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

ACÓRDÃO APL-TC 00263/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de prestação de contas do Poder Executivo do Município de Nova Brasilândia D'Oeste, exercício de 2016, de responsabilidade de Gerson Neves, na condição de Prefeito Municipal, encaminhado tempestivamente a esta Corte de Contas, em obediência ao disposto no art. 52, "a", da Constituição Estadual, c/c o art. 11, VI da IN 13/2004-TCER, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação da prestação de contas do Município de Nova Brasilândia D'Oeste, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade de Gerson Neves – Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal**: a) pagamento em atraso das parcelas relativas aos Termos de Parcelamento ns. 131/2015 (meses abril a dezembro de 2016), 669/2015, (meses abril a dezembro de 2016); 881/2013 (mês abril de 2016); 884/2013 (mês abril de 2016) e 885/2013 (mês abril de 2016) com o Regime Próprio de Previdência Social, onerando os cofres públicos ante a incidência de juros e multas, em infringência ao art. 40 da Constituição Federal c/c o inciso II do art. 1º da Lei Federal n. 9.717/1998 e art. 24 da Orientação Normativa n. 02/2009-MTPS;** (grifo nosso)

b) não atualização do equacionamento do déficit atuarial, em infringência ao art. 40 da Constituição Federal; (Contas do Poder Executivo de Nova Brasilândia do Oeste, do

exercício de 2016 - Acórdão APL-TC 00263/18 - Proc. n. 1670/2017-TCERO – Relator: José Euler Potyguara Pereira de Mello).

ACÓRDÃO APL-TC 00118/18

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

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Emitir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas do Município de Seringueiras, exercício de 2016, de responsabilidade do Prefeito Armando Bernardo da Silva, com fulcro no inciso I do art. 71 da Constituição Federal c/c o inciso VI do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, em razão das irregularidades e impropriedades abaixo elencadas, excepcionadas, no entanto, as contas da mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal, dos convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo chefe do Poder Executivo, que serão apreciados e julgados em autos apartados e diretamente por este Tribunal:

[...]

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

ACÓRDÃO APL-TC 00398/18

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Contas Anuais do Poder Executivo Municipal de Governador Jorge Teixeira, relativas ao exercício financeiro de 2016, último ano de mandato da Srª. Maria Aparecida Torquato Simon, Chefe do Poder Executivo, tendo os Srs. Edvaldo Araújo da Silva e Severino Ramos de Brito, responsáveis pela contabilidade e Controle Interno, respectivamente, encaminhada a esta Corte de Contas, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro-Substituto ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES), por unanimidade de votos, em:

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

> convênios e contratos firmados, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Poder Executivo, que serão apreciados e julgados oportunamente em autos apartados:
>
> [...]
>
> **1.18. Infringência às disposições insertas no artigo 40 da Constituição Federal, pela ausência de recolhimento do exercício e o não pagamento dos parcelamentos previdenciários.** (Contas do Poder Executivo de Governador Jorge Teixeira, do exercício de 2016 - Acórdão APL-TC 00398/18 - Proc. n. 1524/2017-TCERO – Relator: Erivan Oliveira da Silva (em Substituição Regimental ao Conselheiro Benedito Antônio Alves). (grifo nosso)

177. Como podemos notar, a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas é no sentido de que o inadimplemento do repasse das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) ao Instituto de Previdência **constitui irregularidade grave**, que acarreta injustificáveis danos aos cofres públicos quando da regularização da dívida, em razão da obrigação de arcar com juros, multas e correções incidentes sobre cada inadimplência, encargos, portanto, que oneram a Administração desnecessariamente, de sorte que tais circunstâncias, dada a gravidade, tem o condão de motivar a emissão de parecer prévio desfavorável.

178. A exceção ao reconhecimento da irregularidade somente prevaleceria acaso houvesse a comprovação de situação que exigisse conduta diversa pelo gestor, como por exemplo, caso fortuito[31] e força maior[32], como na hipótese de queda na arrecadação, excepcionalidades, contudo, que não foram objeto de argumento no caso em análise.

179. Inclusive, esse é também o entendimento de vários outros Tribunais de Contas, conforme se verifica:

> CONSIDERANDO que a prestação de contas foi apresentada com a documentação exigida pelo Manual das Peças Obrigatórias desta Corte de Contas, no entanto, conforme análise do Corpo Técnico, **constatou-se que, mesmo após as justificativas oferecidas pelo Ordenador de Despesas, f. 103-111 e f. 131-136, permaneceu pendente de regularização o valor retido em Dívida Flutuante, na conta consignações, a título de PMSSJ, com saldo vindo do exercício anterior, sem nenhuma amortização durante o exercício, no valor total de R$ 72.543,84** (setenta e dois mil quinhentos e quarenta e três reais e oitenta e quatro centavos)**, não repassados a quem de direito, no caso o Instituto de Previdência Municipal.** Por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto do Conselheiro-Relator e acolhendo o entendimento do Ministério Público Especial: 1-emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Japorã, integrada pelo balanço geral e balancetes mensais referentes ao exercício de 2003, gestão do Senhor Sebastião Aparecido de Souza, com fundamento no inciso I do artigo 37 da Lei Complementar Estadual nº 048/90,

[31] É o evento proveniente de ato humano, imprevisível e inevitável, que impede o cumprimento de uma obrigação, tais como: a greve, a guerra etc. Não se confunde com força maior, que é um evento previsível ou imprevisível, porém inevitável, decorrente das forças da natureza, como o raio, a tempestade etc. No entanto, há entendimento contrário. Enquanto Sílvio de Salvo Venosa sustenta esta teoria, Caio Mário da Silva Pereira defende a ideia contrária. (https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/791/Caso-fortuito)

[32] É um acontecimento relacionado a fatos externos, independentes da vontade humana, que impedem o cumprimento das obrigações. Esses fatos externos podem ser: ordem de autoridades (fato do príncipe), fenômenos naturais (raios, terremotos, inundações, etc.) e ocorrências políticas (guerras, revoluções, etc.). Ver art. 393 do Código Civil. (https://www.dicionarioinformal.com.br/for%C3%A7a%20maior/)

combinado com o inciso I, do artigo 119 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas; 2-comunicar o resultado deste julgamento aos interessados na forma regimental. (TCE-MS - BALANÇO GERAL: 72942004 MS 792612, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 6615, de 29/11/2005) (destaquei)

O administrador público deve tornar as providências para manter um controle interno eficiente que controle prazos no cumprimento das obrigações previdenciárias. Regra geral é que juros e multas não devem ser arcados pela Administração Pública. Se ficar evidenciada situação, em que de acordo com a legislação previdenciária, configure em atraso no cumprimento de obrigações previdenciárias, sujeitos a incidência de juros e multas, então, estes deverão ser empenhados e pagos através de recolhimentos ao INSS. **Ao mesmo tempo deverão ser tomadas as providências para a apuração de responsabilidade para que a despesa seja ressarcida por quem deu causa ao atraso. Caso o Gestor se omita de apurar a responsabilidade, deverá o mesmo, com recursos próprios, ressarcir a despesa efetuada com juros e multas por atraso.** (TCE/MT, Acórdão n. 558/2007, publicado no DOE/MT em 14.03.2007) (destaquei)

EMENTA: Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde. Consulta. Agente Político. Previdência. Vereador. Contribuição ao Regime Geral de Previdência Social. Recolhimento em atraso. Responder ao Consulente que: [...] 4- **O pagamento de juros ou encargos por atraso no parcelamento, deverá ser classificado na categoria econômica "Despesas Correntes", porém o ônus dos encargos decorrentes do atraso de recolhimento serão de responsabilidade do gestor que deu a causa**, quando o parcelamento corresponder a contribuições previdenciárias posteriores a 1º/1/2005; (TCE/MT, Resolução de Consulta n. 56/2008 – Processo n. 180009/2008) (destaquei)

VOTO DO RELATOR As irregularidades que deram causa à deliberação da Segunda Câmara deste Tribunal, no Acórdão TC nº 1169/11, proferido em 20.12.2011, tratam de desobediência da legislação quanto à ausência do repasse de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência e ao Regime Geral. No caso em tela, o gestor da Autarquia deixou de recolher ao RPPS, da competência do exercício de 2012, o valor equivalente a R$ 448.899,51, parte patronal, R$ 70.270,15, dos segurados. Quanto ao RGPS, deixou de recolher R$ 30.283,64, parte patronal. A recorrente alega que: 1. o mero atraso no repasse das contribuições não possui natureza de macular as contas (cita Decisões deste Tribunal onde dita irregularidade foi objeto de recomendações – Acórdão 1184/11; 2. Em relações ao recolhimento a menor das contribuições, ressalta que a Autarquia Educacional de Belo Jardim já firmou termo de parcelamento e confissão de débitos junto ao RPPS, o que confirma a boa-fé da gestora. (cita Acórdão TC nº 592/11, contas julgadas regulares com ressalvas em razão de ter havido parcelamento, bem como Decisão TC nº 1223/09, também contas aprovadas com ressalvas). **Este Tribunal tem se posicionado no sentido de que a ausência de recolhimento de obrigações previdenciárias ao RPPS e RGPS constituem irregularidades graves, que acarreta injustificáveis danos aos cofres públicos com o pagamento de multas e juros, quando da regularização da dívida junto ao INSS, causando prejuízos financeiros à administração, e, portanto, motivando a rejeição das contas**. Oportunamente, trago à baila, os termos das Súmulas TCE-PE nº 07 e 08, publicadas no DOE-PE do dia 03.04.2012, dispondo que: **Súmula nº 07. O parcelamento de débitos previdenciários não sana irregularidades praticadas em exercícios anteriores. Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar força maior ou grave queda na arrecadação.** (TCE-PE, Processo TC nº

> 1201402-3, julgado na 41ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno realizada em 31/10/2012[33]) (destaquei)

180. Ressalte-se, ademais, que o entendimento do Poder Judiciário também é no sentido de que as contribuições previdenciárias descontadas dos servidores públicos não podem ser utilizadas livremente por parte do Poder Público, isto é, para cobrir outros gastos e/ou investimentos, uma vez que têm destinação específica, nos termos previamente estabelecidos pela Constituição Federal e lei específica, tanto que a sua retenção ou desvinculação é causa de repercussão nas esferas cível, administrativa e penal, constituindo, inclusive, ato de improbidade administrativa a ausência de repasse. Nesse sentido:

> EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº. 8.429/92. AUSÊNCIA DE REPASSE DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESCONTADA DOS SERVIDORES AO IPSEMG. VERBAS COM DESTINAÇÃO VINCULADA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. APROPRIAÇÃO INDÉBITA. SANÇÕES. APLICAÇÃO. Constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração, o descumprimento de Convênio firmado com o IPSEMG **mediante a ausência de repasse da contribuição previdenciária descontada dos servidores públicos municipais, ainda que para o pagamento de dívidas do Município, uma vez que tais verbas têm destinação específica e não se tratam de recursos públicos**. As sanções previstas na Lei nº 8.429/92 devem ser aplicadas de forma proporcional e na medida da atuação do agente na prática do ato ímprobo. (TJ-MG - AC: 10079031063773001 MG, Relator: Albergaria Costa, Data de Julgamento: 25/04/2013, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/05/2013) (destaquei)
>
> AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUSÊNCIA DE REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO - DANO AO ERÁRIO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN SPECIE". - **Demonstrado pelo conjunto probatório que as contribuições previdenciárias recebidas não foram repassadas ao órgão previdenciário, incidem os agentes públicos responsáveis em violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, com afronta direta ao art. 37 § 1º da CR**. - Existindo prova de enriquecimento ilícito e de lesão ao erário, acrescido do elemento subjetivo traduzido pelo comportamento do agente público, configurada resta a prática dos atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10º e 11º da lei 8.429/92. - Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, tudo em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação daquele referido dispositivo. (TJ-MG - AC: 10382060584960002 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 05/08/2014, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/08/2014) (destaquei)

181. Ainda há permissivo legal que, diante da ilegalidade da conduta, agravada pela casuística dos fatos, podem levar o julgador a, com apoio no seu poder geral de cautela, determinar o afastamento precário do gestor público do cargo, conforme precedentes abaixo que, em sede de liminar, concederam pedidos formulados pelo Ministério Público estadual em sede de ação civil pública:

> É assente na jurisprudência dos Tribunais Pátrios que "constatada a ausência de repasse ao órgão previdenciário referente a valores das contribuições previdenciárias referentes

[33] http://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!baixarArquivo.action?documento.id=1148247

> aos valores das contribuições previdenciárias, descontadas dos servidores públicos municipais, sem plausível justificativa, caracterizada está a ofensa aos princípios da administração pública, em especial ao da legalidade".
>
> **Não obstante seja o exercício do mandato um direito político fundamental, tal direito pode ser relativizado se não for exercido em conformidade com a busca pela consecução do interesse público, possibilitando o afastamento do agente político democraticamente eleito. O administrador não pode se comportar como dono da coisa pública, mas como mero gestor de bens e interesses públicos, indisponíveis à Administração e, obviamente, aos agentes políticos, pertencendo, em verdade, à coletividade, ao povo.**
>
> Do princípio da indisponibilidade do interesse público – implícito no ordenamento jurídico – decorre diversos princípio expressos que devem nortear a atividade da Administração, dentre os quais a moralidade, princípio que se buscou tutelar por meio da edição da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.
>
> **Por todo o exposto, DETERMINO o afastamento do senhor RONALDO LOPES DE OLIVEIRA, Prefeito Municipal, sem prejuízo de seus vencimentos, pelo prazo de 180 dias, é medida que se impõe**. (TJ-PA - AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; Processo n. 0801150-89.2019.8.14.0021; Juiz Cristiano Magalhães Gomes; DM proferida em 06/11/2019) (grifo nosso)

182. Para além de constituir ato de improbidade administrativa, **a ausência de repasse à Previdência Social das contribuições recolhidas pelos segurados, no prazo e forma legal ou convencional"**, pode ser considerado como crime de apropriação indébita previdenciária, cuja pena é de 2 (dois) a 5 (cinco) anos de reclusão, e multa, nos termos do art. 168-A, do Código Penal. Claro que para ser configurado como crime, há outras exigências previstas em Lei, no entanto, o dispositivo penal, por si só, demonstra a vontade legislativa ao impor pena de reclusão à conduta de não repassar à Previdência Social as contribuições recolhidas pelos segurados, havendo, ainda, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que afasta a necessidade de dolo específico para a configuração de sua tipicidade, conforme se observa:

> PENAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO DO DELITO DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA - ART. 168-A DO CÓDIGO PENAL TIPICIDADE. DOLO ESPECÍFICO (ANIMUS REM SIBI HABENDI). COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE.
>
> **I - Observa-se que a infração penal tipificada no art. 168-A do Código Penal constitui-se em delito omissivo próprio. O núcleo do tipo é o verbo deixar, que se perfaz com a simples conduta negativa do sujeito, caracterizando-se com o não fazer o que a lei determina, sendo desnecessária, para a configuração do crime, a comprovação do fim específico de apropriar-se dos valores destinados à Previdência Social consistente no *animus rem sibi habendi.***
>
> II - Não se deve emprestar maior relevo à nomenclatura utilizada pelo legislador na edição da Lei nº 9.983/2000, para definir o crime - apropriação indébita previdenciária -, de modo a se considerar como elemento do tipo o dolo específico, a vontade livre e consciente do sujeito de se apropriar dos valores relativos às contribuições, a exemplo do que ocorre no crime de apropriação indébita. Ao contrário deste, que é crime de resultado**, a apropriação indébita previdenciária é crime formal; a intenção específica ou vontade de se beneficiar com a ausência do recolhimento nada tem a ver com a consumação do fato que ocorre no momento que ele deixa de recolher as contribuições no prazo legal**.

> III- A Terceira Seção, no julgamento do EREsp 1296631/RN, Relatora Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 17/09/2013, pacificou o entendimento da desnecessidade do dolo específico para se configurar o delito de apropriação indébita previdenciária.
>
> IV - Embargos acolhidos. (EREsp 1207466/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/10/2014, DJe 06/11/2014) (grifo nosso)

183. Assim, apesar dos valores serem pouco expressivos[34] se comparados com o valor total da arrecadação do Poder Executivo Estadual[35], o não repasse das contribuições previdenciárias não se trata de questão de menor importância, pois, conforme já exposto, o passivo atuarial é de R$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais), havendo, ainda, a previsão de que os recursos disponíveis do fundo previdenciário estão com "data marcada" para acabar (no final de 2020[36]), o que irá onerar fortemente toda a administração pública estadual, levando-se a um monumental déficit financeiro, instalando-se, por consequência, caos nas contas públicas com reflexos na economia do estado (atrasos de pagamento da folha dos ativos e inativos, atrasos de pagamento de fornecedores e etc.).

184. A sustentabilidade fiscal é um dos pré-requisitos para a sustentação da estabilidade macroeconômica, é uma das condições indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social, porém, as políticas fiscais dos governos, podem colocar em risco a sustentabilidade do setor público como um todo e, com isso, contrariar o alcance do desenvolvimento econômico.

185. A combinação entre políticas fiscais pouco prudentes, déficits previdenciários crescentes, aumento da folha de pagamento, excesso de vinculações de receitas e contratação de dívidas, associada ao aumento de despesas obrigatórias, permitiu que as finanças do Governo do Estado de Rondônia tenham uma tendência de se deteriorar significativamente e colocar em risco a austeridade fiscal e financeira vivida atualmente pelo Estado.

186. Importante lançar que esse quadro de fragilidade não se circunscreve ao nosso passado recentíssimo. De fato, caso esses fatores, por trás da crise atual, não sejam enfrentados e combatidos adequadamente, pode-se assistir à insolvência do Estado de Rondônia.

187. Essa possível insolvência tem como principal fator a questão previdenciária, visto que a situação atuarial evidenciada no relatório de avaliação atuarial (PEMCAIXA) demonstra um déficit do fundo financeiro de R$ 39,844 bilhões. Por enquanto, esse déficit está sendo suportado pela reserva financeira ainda existente que, segundo as avaliações atuariais, poderá esgotar em 2021, ano em que o déficit está estimado na casa de R$ 620 milhões (pag. 61 do relatório de avaliação atuarial do IPERON). Ressalta-se que, para os exercícios de 2021 e 2022, o déficit totaliza mais de R$1bi, impactando no índice referente à despesa com pessoal e na diminuição da capacidade de investimento do estado, visto o aporte oriundo do tesouro estadual para cobertura desse déficit.

---

[34] R$ 3.495.164,29 (três milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e quatro reais, e vinte e nove centavos), considerando o somatório dos valores de: R$ 2.103.799,92 (Plano Financeiro) e R$ 398.049,69 (Plano Capitalizado) – obrigações patronais, e; R$ 813.357,32 (Plano Financeiro) e R$ 179.957,36 (Plano Capitalizado) – valores descontados dos servidores

[35] R$ 4.968.210.478,53 (quatro bilhões, novecentos e sessenta e oito milhões, duzentos e dez mil, quatrocentos e setenta e oito reais, e cinquenta e três centavos).

[36] Conforme quadro supra transcrito e constante do Parecer Ministerial, embora as previsões atuais prevejam para acabar em 2021.

188. Segundo o último relatório de avaliação atuarial (PEMCAIXA), o plano previdenciário financeiro está fechado com a seguinte população:

Servidores ativos	27.265	77,90%
Aposentados	7.456	20,23%
Pensionistas	2.136	5,80%
Soma aposentados e pensionistas	**9.592**	**26,02%**
Total da população do plano	**36.857**	**100%**

189. Este plano com uma população de 36.857 servidores, 77,90% estão ativos e 26,02% já estão na inatividade, ou seja, a proporção é de 3,84 servidores ativos para 1 aposentado/pensionista.

190. Considerando que este plano previdenciário financeiro agrupa servidores antigos, o cenário para os próximos anos é de um aumento considerável de inativos, o que agravará o déficit financeiro, mas, como não é permitido novos ingressos, após algumas décadas entra em redução até se extinguir.

191. No longo prazo, o último relatório de avaliação atuarial (PEMCAIXA), de julho de 2019, aponta um déficit técnico atuarial do plano financeiro, numa projeção de 75 anos, de R$ 51,5 bilhões.

192. Frisa-se o movimento iniciado no mês de dezembro de 2019 através do Conselho Superior Previdenciário que aprovou a minuta da reforma da previdência, assim como a canalização das receitas oriundas da cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal para municípios e estados, e também as receitas extraordinárias, cuja decisão foi referendada por todos chefes de Poderes e Órgãos Autônomos.

193. É importante frisar que as medidas mitigadoras para controle do déficit já foram realizadas no âmbito do governo federal e também no âmbito de alguns estados. Alerta-se que é deliberação impreterível em razão da exposição realizada concernente aos futuros aportes que decorrerão da diminuição da capacidade de investimento estatal, e também a um panorama econômico e social que impossibilitaria o cumprimento das demandas sociais.

194. Outro ponto a ser considerado foi o retorno dos pagamentos da dívida do Banco do Estado de Rondônia - BERON, a partir do mês de agosto/18, o Estado desembolsou em torno de R$17,5mi por conta da dívida do BERON, sendo: a) BERON prestação mensal R$12mi; b) BERON parcelamento dos descontos extraordinários "escadinha" 1ª de 24 parcelas, R$5,5mi, diminuindo a capacidade de investimento, como frisado na questão previdenciária.

195. Ponto basilar a ser considerado também é a conjuntura macroeconômica nacional, com a desaceleração do crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) do país, que cresceu 1,1%, na comparação com o exercício de 2018. No entanto, o crescimento ficou abaixo do anotado nos dois exercícios anteriores (1,3%).

196. Portanto, a atual situação fiscal e financeira do Estado de Rondônia requer ações de cautela para garantir a sustentabilidade financeira, principalmente porque é fator primordial para a longevidade de suas atividades, fornecendo serviços de qualidade a sociedade rondoniense.

197. Temos que considerar, ainda, a existência de situação bastante grave no Brasil, em que vários estados quebraram; e, conforme exposto, em Rondônia, há previsão que os recursos do Instituto Previdência devem findar em breve, tornando a situação ainda mais tormentosa.

198. Não há dúvida, portanto, que todas essas considerações são graves e demandam ação específica para garantir o equilíbrio financeiro do estado, situação que, nos dias atuais, se tornará ainda mais discrepante, pois os efeitos financeiros advindos da atual pandemia do Coronavírus (COVID19) ainda são imprevisíveis, mas certamente de proporção negativa grandiosa, pois a redução abrupta da economia (queda na arrecadação) em descompasso com o maior dispêndio financeiro ao combate da pandemia, impõe sejam adotadas medidas imediatas e estratégicas que busquem minimizar o agravamento da situação econômica, sob pena de que a realidade seja a caracterização da insolvência.

199. Se esta Corte de Contas contemporizar com esse tipo de conduta, na prática, acaba por incentivar posturas inadequadas/desconformes/irregulares dos gestores, de modo a agravar o quadro. Assim, qualquer irregularidade relacionada com a situação financeira do estado é grave o suficiente para justificar as mais fortes reprimendas.

200. Além do mais, o total dos valores aqui tratados[37] foram levantados pelo método de amostragem, podendo ser muito maiores do que o detectado no bojo dos autos.

201. Assim, o recolhimento a menor das contribuições patronais, e o não repasse de contribuições descontadas de servidores pelo Governo do Estado ao Instituto de Previdência, com base em forte jurisprudência das Cortes de Contas do Brasil e, especialmente, deste Tribunal, levam à reprovação das contas.

202. Ademais, esta Corte de Contas, mediante o acórdão APL-TC 00313/18, referente ao processo n. 02699/16, que trata de tomada de contas especial, para apurar possível dano ao município de Vilhena, decidiu o seguinte:

203. Em cumprimento ao item III do acórdão ora mencionado, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia expediu o ofício n. 509/2018/GABPRES/TCERO, a fim de cientificar o então Governador, Daniel Pereira, sobre as determinações constantes nos itens II e III do referido acórdão, além do cumprimento dos prazos estipulados no referenciado documento.

204. Além disso, o processo n. 3446/17/TCE-RO[e], da relatoria do eminente Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, que trata de auditoria de conformidade no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, com a finalidade de subsidiar a análise das contas do chefe do Poder Executivo Estadual e do IPERON, foi apreciado na 17ª Sessão Plenária, do dia 10 de outubro de 2019, ocasião em que foi prolatado o voto condutor do acórdão APL-TC 00304/19, *in verbis*:

> [...]
>
> AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONTAS DE GESTÃO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE REPASSES DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (PATRONAL E DE SERVIDORES). FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS (FINANCEIRO E CAPITALIZADO). COMPENSAÇÃO.

[37] Falta de repasse das contribuições previdenciárias

> IMPOSSIBILIDADE POR FORÇA DE DECISÃO MONOCRÁTICA DESTA E. CORTE DE CONTAS.
>
> 1. A Auditoria Operacional de acordo a Resolução n. 228/2016/TCE-RO, compreende a verificação da execução dos planos, normas e métodos em confronto com os objetivos da entidade auditada, objetivando a avaliação de seu desempenho e resultados, conforme Normas de Auditoria Governamental.
>
> 2. Diante dos achados de auditoria, considerando que o Tribunal de Contas exerce sua função fiscalizadora, tem-se a necessidade de se exigir do Poder Executivo Estadual a estrita observância às disposições contidas no art. 40 da Constituição Federal (Caráter Contributivo) c/c art. 1º, da Lei nº 9.717/98 c/c art. 24 da Orientação Normativa nº 02/2009-MTPS c/c arts. 4º, 6º e 6-A da Lei Complementar nº 524/09 com redação dada pela Lei Complementar nº 853/14.202.

205. No referido acórdão, considerou-se que:

> I - "os atos de gestão de responsabilidade do Senhor **Confúcio Aires Moura** (CPF nº 037.338.311-87) – Ex-Governador do Estado de Rondônia, e da **Senhora Helena da Costa Bezerra** (CPF nº 638.205.797-53) – Superintendente Estadual de Gestão de Pessoas - SEGEP, estão em desconformidade ao disposto no **art. 40 da Constituição Federal (Caráter Contributivo) c/c art. 1º, da Lei nº 9.717/98 c/c art. 24 da Orientação Normativa nº 02/2009-MTPS c/c arts. 4º, 6º e 6-A da Lei Complementar nº 524/09 com redação dada pela Lei Complementar nº 853/14,** em virtude das irregularidades constantes nos itens I, "a" e "b", da DM-GCVCS-TC 0097/2018";
>
> **II. Determinar** ao atual Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia, ou a quem vier lhe substituir, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 62, inciso II, do Regimento Interno, a adoção das seguintes medidas:
>
> **a)** que adote providências na Controladoria-Geral do Estado – CGE, com vistas a idealização e implementação de atividade de controle relacionados às contribuições devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON inclusive nos casos de demora relacionados aos processos de inativação dos servidores, assim como a adoção de outras ações que possam fortalecer o sistema de controle interno no que se refere às obrigações previdenciárias;
>
> **b)** que institua com a urgência necessária a Gestão de Risco relacionada ao equilíbrio financeiro a atuarial do Sistema Previdenciário Estadual, em observância às disposições contidas no art. 40 da Constituição Federal;
>
> [...]

206. Registre-se que foi realizada a juntada desse decisum a estes autos (ID=839056), em atendimento ao seu item III.

207. Em obediência ao item II do referido acórdão, o Controlador Geral do Estado, Francisco Lopes Fernandes Netto, enviou o ofício n. 559/2020/CGE-GAB e documentação ao gabinete do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, informando que a CGE *"vem desenvolvendo junto ao IPERON e à SEGEP ações para implementar as disposições do novo sistema de controle interno instituído pelo Decreto n. 23.277/18, no âmbito dos processos SEI 0007.560973/2019-51 e 0007.560973/2019-51 (anexos), visando a instituição de gestão de riscos e de medidas de integridade, atualmente na fase de avaliação de maturidade dos controles."*

208. Acrescentou ainda que *"instamos os gestores da Superintendência Estadual para Gestão de Pessoas e do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia a se*

manifestar, indicando as medidas adotadas ao alcance de tal objetivo, em resposta a qual foram encaminhados os ofícios nº 347/2020/CGE-GAP e nº 344/2020/CGE-GAP, respectivamente, os quais trazemos ao conhecimento de Vossa Excelência."

209. Pois bem. Considerando que sou o relator das contas do chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, concernentes aos exercícios de 2016 e 2020, o gabinete do e. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza enviou o Memorando n. 31/2020/GCVCS, a fim de me cientificar sobre o teor das informações trazidas pela Controladoria Geral do Estado - CGE.

210. Compulsando a referida documentação, verifica-se não ser o caso de impedir a marcha do processo para uma nova análise, uma vez que estes documentos não alteram em nada a presente análise, posto que se trata de ações que estão sendo implementadas pelo controle interno com ajuda das unidades setorial para o controle de gestão de risco, maturidade etc, as quais, portanto, serão objeto de apreciação quando do julgamento por esta Corte do processo de prestação das contas de governo do exercício de 2020, uma vez que as medidas informadas decorrem de ações que estão sendo implementadas no presente exercício (2020).

211. **A partir dessas considerações, passa-se à conclusão deste relator acerca da conformidade da execução orçamentária**. Com base nas evidências obtidas e nos esclarecimentos prestados pela Administração e pela defesa, merece acolhimento as manifestações advindas por parte da unidade instrutiva e Ministério Público de Contas a respeito dos resultados da auditoria de conformidade, sendo procedentes as seguintes ocorrências:

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

b) Empenhos cancelados indevidamente (achado A3.2);

c) Realização de despesa sem prévio empenho (achado A3.3);

d) Deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO 2016 (achado A3.5);

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

f) Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo (achado A3.7); e

g) Não repasse de contribuições descontadas de servidores (achado A3.8).

212. As inconformidades mencionadas nos itens "f" e "g" comprometem a aprovação das contas do exercício, consoante jurisprudência da Corte. Ademais, as ocorrências mencionadas nos itens "b" e "c" representam riscos relevantes, em face do montante (acima de R$ 72 milhões) de empenhos cancelados indevidamente e de execução de despesas sem emissão de nota de empenhos. Ainda que não tenha afetado o equilíbrio financeiro do exercício, o montante foi levantado de forma amostral, o que torna os demonstrativos contábeis distantes da realidade do Estado. No tocante ao restante dos achados, verifica-se deficiência de controles internos no planejamento e na execução do orçamento. Com isso, a Administração deverá atender às determinações desta Corte e promover a melhoria dos processos

internos para mitigar o risco de que tais falhas ocorram nos próximos ciclos orçamentários, o que poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável, no futuro.

213. Pelo exposto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado pelo planejamento aprovado pelo Tribunal de Contas para o exercício, concluo que houve o descumprimento das regras de execução orçamentária e de responsabilidade fiscal, que motivam a opinião adversa.

III – Considerações deste relator acerca da avaliação de controles administrativos e do desempenho da governança estadual

214. O objetivo desta análise é a avaliação de controles administrativos e o desempenho da governança estadual no exercício encerrado, a partir dos testes de auditoria e dos indicadores monitorados. O corpo técnico promoveu o processo de avalição de controles internos (em nível de entidade) em três etapas: i) planejamento; ii) execução; e iii) relatório. Além do acompanhamento/monitoramento das recomendações da Corte.

> "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 desenho 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".

Auditoria realizada na "Avaliação dos Controles Internos em nível de Entidade do Poder Executivo Estadual" (processo n. 3694/17-TCE-RO)

215. A auditoria nos controles internos da administração estadual (processo n. 3694/17-TCE-RO) foi a primeira realizada por esta Corte para verificar a capacidade de desempenho da governança pública estadual (direcionamento, avaliação e monitoramento) no processo de prestação de contas de governo.

216. Os controles encontram-se intimamente relacionados ao desempenho atual e futuro da organização, melhorando a confiança de que políticas públicas sejam executadas de forma mais segura e efetiva. A qualidade dos controles internos influencia a entrega dos resultados esperados pelos cidadãos (efetividade), a prevenção de desvios e erros nos processos internos (eficácia e eficiência), assim como a garantia de informações oportunas, qualificadas e confiáveis acerca dos recursos confiados aos gestores públicos (transparência).

217. Controles inexistentes ou ineficazes elevam os riscos e constituem limitações aos trabalhos de auditoria. Neste ciclo de fiscalização, os procedimentos de autoavaliação dos controles conduzida pela Controladoria Geral do Estado – CGE e revisado pela comissão de auditoria desta Corte apresentaram a seguinte situação:

> **3.1 Ambiente de Controle**
>
> O ambiente de controle é o componente que representa 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, estrutura de governança, adequada delegação de autoridade e responsabilidade na estrutura organizacional, compromisso com competência e definição de responsabilidade pelo controle interno.
>
> [...]
>
> A avaliação do grau de maturidade do ambiente de controle demonstrou um nível de maturidade satisfatório (78%), principalmente em razão da estrutura de governança estabelecida pela LC 965/2017, que instituiu o modelo de Governança Estadual, criando a Câmara de Coordenação e Governança Estadual - CCGE subsidiada por seus Comitês Táticos, e das práticas adotadas em termos de gestão de pessoas, notadamente ao processo seletivo para cargos de Direção Superior e os critérios para nomeações para cargos em comissão e funções gratificadas definidos pela Lei n. 2.928/2012 (conhecida como a Lei da Ficha Limpa).
>
> [...]
>
> O controle externo convergiu quase que integralmente com a avaliação conduzida pela CGE. Cabe destacar que principal deficiência de controle interno identificada no componente ambiente de controle[38] (ambiente institucional) foi com relação ao princípio "integridade e valores éticos". Nesta avaliação, constatou-se as seguintes deficiências:

[38] Componente da estrutura de controle interno (modelo COSO 2013).

Tabela 1 – Deficiências de controle interno no componente Ambiente de Controle

Princípios	Descrição	Avaliação dos Controles Internos	
		Pontos	Classificação
Integridade e Valores Éticos	Não existe um programa de treinamento formal para ajudar a conscientizar os servidores da importância do cumprimento de normas de conduta;	20%	Fraco
	Ausência de instituição, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo Estadual, de comissão de ética prevista no art. 14 do Decreto n. 20.786/2016;	6%	Reconhece o risco
	Ausência de processos instalados para que os agentes públicos declarem explicitamente se estão observando o código de ética;	6%	Reconhece o risco
	Não estão estabelecidos processos para recebimento de denúncias relacionadas à transgressões ao Código de Ética;	6%	Reconhece o risco
Compromisso com a competência	Não estão estabelecidos processos para avaliação periódica do desempenho de membros da alta administração;	20%	Fraco
	Não existem processos estabelecidos para reconhecimento do desempenho superior de membros da alta administração;	6%	Reconhece o risco
	Não existem processos estabelecidos para comunicação dos resultados das avaliações de desempenho;	0%	Não atende e não deliberou a respeito

Fonte: Questionário de avaliação dos controles internos em nível de entidade

A avaliação dos controles internos evidenciou que a combinação das deficiências de controle interno resultou em sua classificação como fraco, portanto, concluiu que o princípio 1 (integridade e valores éticos) não está adequadamente desenhado nem implementado.

A principal deficiência está na inexistência de ações/programa com o objetivo de garantir o conhecimento e o cumprimento de normas de conduta ética aplicáveis aos agentes públicos, que refletem os princípios estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição Federal.

A orientação dos servidores sobre a conduta ética no serviço público é medida necessária em uma administração que pretenda desenvolver um programa positivo de gestão da ética. Isto quer dizer que esse programa deve prestar auxílio, ou seja, deve ter como principal objetivo ensinar e orientar e, não, flagrar alguém em falta e julgá-lo. Não há, no Poder Executivo estadual, instituições cuja atribuição específica seja o treinamento de servidores sobre comportamento ético. Todavia, a Escola de Governo, instituição encarregada de ministrar cursos de formação e de capacitação de servidores, pode desempenhar essa atribuição.

A CGE corrobora com as deficiências identificadas e manifestou-se no sentido de tomar providências para sanear as deficiências identificadas.

3.2 Avaliação de Riscos

A avaliação de riscos 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 respostas aos riscos, incluindo aqueles relacionados ao processo de elaboração das demonstrações financeiras.

[...]

A avaliação da CGE do componente avaliação de risco resultou em um nível de maturidade mediano (58%), o que significa que os controles internos estão implementados e mitigam alguns aspectos do risco, mas não apropriadamente, seja por

não contemplar todos os aspectos relevantes do risco, seja por ser ineficiente em seu desenho técnico ou nas ferramentas utilizadas.

Conclui-se que o componente avaliação de riscos não está presente nem funcionando, uma vez que dois princípios não estão presentes nem funcionando devido às deficiências de controle identificadas.

3.3 Atividades de controle

As atividades de controle são 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.

As fragilidades de controle reveladas evidenciam que o componente "atividades de controle" não está presente nem funcionando, uma vez que dois princípios não estão presentes nem funcionando devido às grandes deficiências identificadas.

Deficiências na formalização dos procedimentos (manuais, normas e procedimentos) são relevantes, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações.

3.4 Informação e comunicação

Informação e comunicação é o fluxo de informações dentro de uma entidade, envolvendo considerações quando à qualidade das informações, comunicação interna e externa e métodos de comunicação.

[...]

O gráfico acima evidencia o resultado da avaliação dos controles, que atingiu o índice de 89% de acordo com a CGE e 75% de acordo com a revisão do controle externo. As falhas identificadas estão relacionadas a seguir:

Tabela 3 – Fragilidades no componente Informação e Comunicação

Princípios	Descrição	Avaliação dos Controles Internos	
		Pontos	Classificação
Governança de TI	Os processos para avaliação de satisfação do usuário para verificar se o processamento dos sistemas de informação é confiável e os relatórios tempestivos, não está regulamentado e documentado.	60%	Satisfatório
	Política de Segurança da Informação – documento formal publicado que estabeleça procedimento quanto ao uso da TI pelos servidores.	0%	Inexistente
	Ausência de programas de capacitação e atuação para o pessoal de TI	20%	Fraco
Comunicação com as partes interessadas	Ausência de instituição formal do processo para recebimento e apuração de denúncias de fraudes, corrupção e outras irregularidades.	60%	Satisfatório
	Ausência de documentação e evidenciação do processo de apuração de denúncias envolvendo licitações e contratos.	20%	Fraco

Fonte: Questionário de avaliação dos controles internos em nível de entidade

> Apesar das fragilidades acima elencadas, registre-se que o componente 'Informação e Comunicação' apresentou resultado satisfatório, (média geral: 75% conforme revisão SGCE). No entanto, essas fragilidades, considerando os níveis de maturidade apresentados quando da análise isolada, possibilitam a ausência de comunicação dentre os setores e tem por consequência a baixa eficiência na aplicação dos recursos públicos.
>
> **3.5 Monitoramento dos Controles**
>
> O monitoramento de controles é um processo para avaliar a efetividade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve avaliar a efetividade dos controles tempestivamente e tomar as necessárias ações corretivas. A administração consegue o monitoramento de controles por meio de atividades contínuas, avaliações separadas ou a combinação de ambos. As atividades de monitoramento contínuo muitas vezes estão embutidas nas atividades recorrentes normais da entidade e incluem atividades de administração e supervisão regulares.
>
> [..]
>
> A ausência de mecanismos de monitoramento compromete toda a estrutura do sistema de controles internos. As fragilidades constatadas no componente contribuíram para ampliar a fragilidades verificadas no sistema de controle interno. As deficiências nas atividades de monitoramento comprometem a expectativa de controle que deve existir nos gestores dos processos e amplia os riscos de má utilização de recursos, de perda e desvio de bens e de não execução das tarefas, até mesmo aquelas mais rotineiras. As deficiências nas atividades de monitoramento comprometem toda a confiabilidade do sistema de controles internos.

218. Ao final, a equipe de auditoria concluiu, em suma, 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, [..] já que foram identificadas deficiências de controle que demonstram que os componentes do sistema de controle interno não estão presente nem funcionando", consoante achado A1. Controles Internos Ineficazes.

219. O feito foi enviado ao gabinete do eminente Conselheiro Paulo Curi Neto (relator do processo n. 3694/17) que, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, proferiu o voto condutor do acórdão APL-TC 00272/18, a saber:

> [...]
>
> 8. A auditoria realizada pela Secretaria Geral de Controle Externo em relação ao Controle Interno do Poder Executivo é novidade e merece ser elogiada, pelos critérios que se elegeu para a avaliação e pela sua oportunidade.
>
> 9. São perceptíveis os recentes avanços experimentados pela Controladoria Geral do Estado. Criou-se a carreira de Controlador Interno; fez-se o concurso público para o provimento dos cargos; foi ampliado o investimento em tecnologia de informação; potencializou-se a transparência da Administração, por meio de um portal cujas informações são atuais e acessíveis; houve maior aproximação com a Controladoria Geral da União, o que permitiu a elaboração das trilhas de fiscalização; os dirigentes da Controladoria Geral do Estado são tecnicamente capacitados, entre outros.
>
> 10. Ainda assim, não se pode negar que muito há a fazer a fim de conferir maior efetividade ao controle interno, o que é evidenciado pelo relatório conclusivo da presente auditoria. Demais disso, os pontos de aperfeiçoamento indicados pelo Corpo Técnico se revelam decisivos para que o Controle Interno do Estado auxilie o Tribunal de Contas na tutela de governança pública.

> 11. Posto isso, deve ser integralmente acolhida a proposta de decisão sugerida pelo Corpo Técnico e corroborada pelo Ministério Público de Contas.
>
> 12. Ante o exposto, em consonância com o Corpo Técnico e com o Ministério Público de Contas, submete-se ao Egrégio Plenário desta Corte o seguinte voto:
>
> **I – Alertar** o atual Governador do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, com fundamento no art. 38, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, sobre o conjunto de deficiências de controle identificadas que devido a gravidade e a relevância comprometem a eficácia do sistema de controle interno do poder executivo, não fornecendo razoável segurança de que os objetivos relacionados ao cumprimento das obrigações de prestar contas *(accountability)* serão alcançados;
>
> **II – Determinar** ao atual Governador do Estado, juntamente com o atual Controlador Geral do Estado, com fundamento no art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, II do Regimento Interno do TCE-RO, que apresente a este Tribunal, no prazo de cento e oitenta (180) dias, plano de ação com vistas ao saneamento das deficiências de controle identificadas contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;
>
> **III - Determinar** à Secretaria Geral de Controle Externo, com fundamento no o art. 40, I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c o art. 62, §1º do Regimento Interno do TCE-RO, o apensamento do processo às contas de governo estadual referente ao exercício findo em 31 de dezembro de 2016, para exame em conjunto e em confronto;
>
> **IV – Notificar,** via ofício, o atual Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o atual Controlador Geral do Estado e o atual Secretário de Estado de Finanças, instruindo os ofícios com cópia desta decisão e do último Relatório Técnico, para cumprimento do alerta e da determinação a eles destinados;
>
> **V – Dar ciência** deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-lhes que o Voto e o Parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental.
>
> **VI – Encaminhar** o presente processo a Secretaria Geral de Controle Externo para apensar ao processo de prestação de contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016, objetivando a análise consolidada.

220. Em cumprimento ao item VI da referida decisão, os autos foram apensados a este processo de prestação de contas para análise em conjunto e em confronto.

221. Instado, nestes autos, sobre o achado **A1 - Controles Internos Ineficazes,** o responsável aduziu que *"o Governado do Estado vem adotando uma série de medidas de empoderamento e melhoria da Controladoria Geral do Estado - CGE potencializando o sistema de controle interno. As ações estão declinadas no anexo da presente minuta. Ante ao exposto, após as justificativas apresentadas, onde ficou demonstrada que o governo vem adotando ações de gestão na melhoria do controle interno, requer-se acolher a presente justificativa, nos termos acima, superando o achado A.1, por ser medida de justiça".*

222. Vê-se, porém, que por meio do acórdão APL-TC 00272/18, foi editada determinação para que o Governador do Estado e o Controlador Geral do Estado empreendessem medidas com vistas ao saneamento das deficiências dos controles internos da administração estadual (item II).

223. Ressalto, por fim, que os testes de auditoria no sistema de controle interno constituem uma importante inovação nos processos internos da Corte neste ciclo de fiscalização, com grande potencial para desenvolvimento futuro. Ainda que a avaliação realizada sobre os controles internos da Administração tenha o condão de promover boas práticas de gestão, penso que determinados padrões de desempenho referenciados poderão constituir critério de avaliação da regularidade das contas nos próximos exercícios, a exemplo do ocorrido quando o relatório da unidade central do controle interno tornou-se imprescindível para a aprovação das contas, a partir de 2010, conforme enunciado da Súmula n. 4 desta Corte de Contas.

Conclusão a Respeito do Parecer Prévio

224. O parecer prévio representa a opinião desta Corte acerca das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Estado, que deve exprimir se o balanço geral do estado – BGE representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, bem como se foram observadas pela governança executiva as principais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à governança estadual na execução do orçamento e gestão fiscal.

225. Da auditoria de conformidade, após a análise da defesa apresentada, é possível concluir que as demonstrações contábeis do exercício não expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial do estado em 31 de dezembro de 2016, em razão das distorções identificadas pela auditoria e consignadas neste voto, cujos efeitos ou possíveis efeitos comprometem o entendimento e tomada de decisão da governança estadual, dos órgãos de controle e demais usuários das informações contábeis.

226. O relatório sobre a execução do orçamento e gestão fiscal de 2016, devido à relevância das situações consignadas na fundamentação do parecer prévio, não elididas pela defesa apresentada, demonstra que não foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

227. Relativamente às determinações sugeridas pelo corpo técnico e pelo Ministério Público de Contas as acolho para que sejam consignadas neste voto, exceto aquelas que já foram contempladas nas determinações dos processos de auditoria de avaliação dos controles internos em nível de entidade do Poder Executivo Estadual (**proc. n. 3694/17-TCE-RO**); auditoria de conformidade da gestão fiscal **(proc. n. 3732/17-TCE-RO**); auditoria do balanço geral do estado (**proc. n. 1147/18-TCE-RO**); auditoria financeira (**proc. n. 3875/17-TCE-RO**), auditoria de conformidade na educação estadual (proc. n. 3536/17-TCE-RO), auditoria de conformidade no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON (**proc. n. 3446/17-TCE-RO**), bem como o processo de análise dos relatórios resumido da execução orçamentária (1º ao 6º bimestre) e os relatórios de gestão fiscal (1º ao 3º quadrimestre de 2016) (**proc. n. 2004/16-TCE-RO**).

1. Em face do exposto, acolho o entendimento da unidade instrutiva e do Ministério Público de Contas e, com fulcro no artigo 49, I, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 35 da Lei Complementar nº. 154, de 1996 e artigo 38, §1º, do Regimento Interno, submeto ao colendo Plenário o seguinte voto e parecer prévio:

I – Emitir parecer prévio pela reprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, relativas ao exercício de 2016, em função das seguintes irregularidades:

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

b. Ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da Dívida Ativa);

c. Subavaliação da conta investimentos no valor de R$ 655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas;

d. Prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;

e. Ausência de controle dos empréstimos e financiamentos;

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

g. Limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo;

h. Não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

i. Empenhos cancelados indevidamente;

j. Realização de despesa sem prévio empenho;

k. Deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016;

l. Incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA;

m. Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo; e

n. Não repasse de contribuições descontadas de servidores.

II – Determinar ao atual Governador do Estado de Rondônia que institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; (b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; (c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; (d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; (e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação

suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; (f) controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa; (g) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; (h) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e (i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;

III – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados no relatório técnico, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar à sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;

IV – Determinar ao Controlador-Geral do Estado que acompanhe e informe, por meio do Relatório de Auditoria Anual (encaminhados junto as contas anuais), as medidas adotadas pela Administração quanto aos alertas, determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações pela Administração concernentes aos autos: i) Processo n. 3732/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal); ii) Processo n. 1147/2018 -TCERO (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado); iii) Processo n. 03446/2017-TCERO (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social); iv) Processo n. 2004/2016 (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual); v) Processo n. 3.694/17 (Avaliação do Sistema de Controle Interno);

V – Dar ciência, via Diário Oficial, do teor deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que o voto, o parecer ministerial e o relatório conclusivo da unidade técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental;

VI – Comunicar o teor deste acórdão, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual, Marcos Rocha, e ao responsável pela Controladoria-Geral do Estado, para o efetivo cumprimento das determinações contidas nos itens II, III e IV, as quais independem do trânsito em julgado deste processo, notadamente por se tratarem de medidas pedagógicas e de melhoria da governança;

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe cópia digital dos autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado deste acórdão;

VIII – Arquivar os autos após o trânsito em julgado deste acórdão.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Quem já foi gestor sabe as dificuldades que são enfrentadas. Quero adiantar que vou pedir vista deste processo, pois não posso diante de uma análise por mais bem-feita possível votar sem o meu convencimento. Quero fazer minha auditagem para saber como o Estado se comportou. Não estou

querendo achar que sou melhor do que todos, mas quem já sofreu as consequências da vida de um gestor tem um olhar diferente. Respeito todas as análises da equipe técnica, respeito o trabalho minucioso e detalhado do relator. Quero analisar esse processo com os meus olhos.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Vou aguardar o Conselheiro Francisco Carvalho trazer o voto vista, em respeito a Vossa Excelência, ao trabalho que sempre faz com muito esmero, ética e honradez e que irradia luzes para todos nós, para que possamos votar na condição de vogal com um grau de segurança mais próximo do ideal possível.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Acho salutar o pedido de vista e vou aguardar, apesar de achar que o voto do relator está bem robusto e com evidências.

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Com o pedido de vista do Conselheiro Francisco Carvalho, penso que devemos esperar as conclusões dele para podermos dar nossa manifestação.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Esse processo não tem ponto controverso que exija de mim, após a análise do voto e do extenso relatório apresentado pelo relator, nenhum ponto de dúvida, fulcrado na mais ampla defesa e oportunidade ofertada ao jurisdicionado. Não vejo como mediante os fatos alguma mudança que possa trazer uma mutação no meu voto. Nesse sentido, faço algumas considerações. Embora tenhamos um pedido de vista, me encontro convicto para votar. Faço esse voto convicto naquilo que foi apresentado no extenso relatório, por diversas vezes instruído, fulcrado também no corpo de instrução técnica, que apresenta sua opinião sobre as contas de maneira a manter a abstenção e adversidade. Abstenção porque o balanço não apresenta fidedignidade, e adversidade porque a gestão orçamentária trouxe elementos nocivos para a administração pública. Com base nisso, o controle externo apresenta opinião pela não aprovação das contas. Na mesma senda, o douto Ministério Público de Contas também opina fulcrado nos elementos contidos no processo pela não aprovação das contas. O relatório não traz nenhuma matéria de relevância no sentido de que as interpretações jurídicas pudessem ser diversas, traz elementos suficientes para minha convicção de voto. Não tenho dúvidas em acompanhar o relator, por isso adianto meu voto acompanhando o relator em sua integralidade e totalidade.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – SESSÃO TELEPRESENCIAL ESPECIAL DO PLENO DE 12 DE NOVEMBRO DE 2020

VOTO VISTA – CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador, Senhor Confúcio Aires Moura.

2. Em Sessão Telepresencial Especial, realizada no dia 2 de julho de 2020, o ilustre Conselheiro Relator Edilson de Sousa Silva, acolhendo o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, submeteu ao colendo Plenário voto no seguinte sentido:

> **I** – Emitir parecer prévio pela reprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, relativas ao exercício de 2016, em função das seguintes irregularidades:
>
> > **a**. superavaliação da conta empréstimos e financiamentos a receber, em pelo menos R$20 milhões, em razão da não constituição de possíveis perdas na realização ou baixa do direito a receber nos casos em que a probabilidade de recebimento é baixa ou improvável/remota;
> >
> > **b**. ausência de evidências e documentação de suporte para o saldo da dívida ativa);
> >
> > **c**. subavaliação da conta investimentos no valor de R$655.334.962,85, em decorrência da não contabilização das participações em sociedades controladas;
> >
> > **d**. prática contábil para representação do passivo atuarial inconsistente com o regime de competência;
> >
> > **e**. ausência de controle dos empréstimos e financiamentos;
> >
> > **f**. falha na evidenciação dos ajustes de exercícios anteriores, ocasionando uma distorção de R$1.376.089,053,73 no saldo da conta resultados acumulado do Balanço Patrimonial;
> >
> > **g**. limitação de escopo na avaliação da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo;
> >
> > **h**. não atendimento dos requisitos dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);
> >
> > **i**. empenhos cancelados indevidamente;
> >
> > **j**. realização de despesa sem prévio empenho;
> >
> > **k**. deficiências na Divulgação da Situação Atuarial do RPPS na LDO 2016;
> >
> > **l**. incompatibilidade no que tange a situação atuarial do RPPS entre a LDO e a LOA;
> >
> > **m**. recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo; e
> >
> > **n**. não repasse de contribuições descontadas de servidores.
>
> **II** – Determinar ao atual Governador do Estado de Rondônia que institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos: **(a)** atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual; **(b)** procedimentos para elaboração das peças orçamentárias; **(c)** procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA; **(d)** procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e saúde; **(e)** procedimentos para abertura de crédito

> adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício; **(f)** controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa; **(g)** rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações; **(h)** rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e **(i)** rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios;
>
> **III** – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados no relatório técnico, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;
>
> [...]

3. A apreciação das Contas foi suspensa pelo pedido de vista formulado por este Conselheiro, com fulcro no artigo 147 do RITCE-RO, que passa a atuar como Revisor do feito.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

FUNDAMENTAÇÃO

4. O pedido de vista foi formulado em razão deste Relator não ter vislumbrado irregularidades capazes de fornecer base para emissão de parecer contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado, exercício 2016.

5. Assim, passa-se ao exame dos achados remanescentes, com ênfase àqueles de cunho previdenciário.

I. PRÁTICA CONTÁBIL PARA REPRESENTAÇÃO DO PASSIVO ATUARIAL INCONSISTENTE COM O REGIME DE COMPETÊNCIA

6. De acordo com o Relatório de Instrução Conclusiva[39], teria sido identificada distorção no Balanço Geral do Estado concernente a utilização pela Superintendência Estadual de Contabilidade (Super) de prática contábil de representação do Passivo Atuarial inconsistente com o regime de competência (**Achado A2.5**[40]), pois o Balanço Patrimonial evidencia o déficit (uma obrigação) como crédito a receber (um direito), 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.

[39] Item A5 às págs. 2985-2986 do Proc. 1519/2017 (ID=756712).
[40] Págs. 2848-2849 do Proc. 1519/2017 (ID=717470).

7. Acrescenta a Unidade Técnica que a "engenharia contábil" adotada pela Super anula o efeito do déficit atuarial na contabilização da avaliação atuarial. Todavia, ao tratar do Passivo Atuarial (item 6.1.1.6.4 do Relatório de Instrução Conclusiva[41]), registra que a utilização da conta contábil Cobertura de Insuficiência Financeira tem como base o Plano de Contas para Entes com Segregação da Massa.

8. Portanto, não poderia o Iperon proceder de forma diferente, pois segue o direcionamento normativo estabelecido pelo então Ministério da Previdência Social, relativo à adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovados pela STN:

> Portaria MPS 509/2013
>
> Art. 1° Os procedimentos contábeis aplicados aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.
>
> Art. 2° **Os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP** estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis no 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional.
>
> Art. 3° As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP dos RPPS devem seguir as regras e modelos definidos no MCASP, aprovado por Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional.
>
> Art. 4° **Os RPPS deverão adequar a sua contabilidade ao disposto nos arts. 2° e 3° desta Portaria** nos mesmos prazos definidos na Portaria STN n° 634, de 19 de novembro de 2013, publicada no DOU, de 21 de novembro de 2013.
>
> Art. 5° A Secretaria de Políticas de Previdência Social adotará as medidas necessárias para a prestação de informações sobre a aplicação do PCASP e das DCASP pelos entes federativos detentores de RPPS. (grifo nosso)

9. Adicionalmente, oportuno pontuar que coube a Secretaria do Tesouro Nacional, em cumprimento à Portaria MF 184/2008[42], desenvolver ações para promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pela IFAC e às Normas Brasileiras editadas pelo CFC, dentre as quais as constantes no inciso II do artigo 1º da referida norma:

> Portaria MF 184/2008
>
> Art. 1° [...]
>
> II - editar normativos, manuais, **instruções de procedimentos contábeis** e Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os pronunciamentos da IFAC e com as normas do Conselho Federal de Contabilidade, aplicadas ao setor público; (grifo nosso)

[41] Pág. 3021 do Proc. 1519/2017 (ID=756712).
[42] Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

10. De modo a consolidar o entendimento sobre o assunto em questão, cita-se o que prescreve a IPC[43] 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS[44]:

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

11. Não é demais evidenciar que, no sítio do Governo Federal[45], a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/ME ao tratar da Contabilidade do RPPS se manifesta no seguinte sentido em relação à IPC 14:

> [...] nossas orientações serão dadas com base nas instruções prestadas por essa IPC. Com isso, apresentaremos **informações fundamentadas e alinhadas com o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e com os entes da Federação**, devido a plena participação na Câmara Técnica de Normas Contábeis e Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF e consulta pública realizada. (grifo nosso)

12. Dessa forma, estando o procedimento contábil em harmonia com os normativos que disciplinam a contabilização e gestão de recursos do RPPS, descaracterizado o Achado A2.5 do relatório de Instrução Preliminar.

II. DEFICIÊNCIAS NA DIVULGAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA LDO 2016

13. Relativamente às deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO-2016 (**Achado A3.5**[46]), observa-se que o apontamento teve por base os seguintes registros: **a)** uso de projeção atuarial intempestiva no PLDO; **b)** falta de transparência sobre a situação atuarial do Estado; e **c)** cenário consolidado da projeção atuarial.

14. De início, convém ressaltar que, no intuito de estabelecer regras a serem observadas pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a Secretaria do Tesouro Nacional/ME no exercício das competências[47] atribuídas na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal[48], elaborou o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), padronizando os demonstrativos fiscais nos 3 (três) níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das Contas Públicas.

---

[43] Instruções de procedimentos contábeis, emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, conceitos e regras contábeis relativas à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual, nos termos do § 2º do art. 3º da Portaria STN 634, de 19 de novembro de 2013.
[44] Objetivo: orientar os profissionais de contabilidade e da área previdenciária quanto à contabilização e gestão de recursos do RPPS, em conformidade com a Portaria MPS 509/2013 e com o MCASP.
[45] https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/mais-servicos/contabilidade-rpps.
[46] Págs. 2865-2866 do Proc. 1519/2017 (ID=717470).
[47] Estabelecidas no artigo 18 da Lei 10.180, de 2001, complementadas pelas atribuições definidas no artigo 7º do Decreto 6.976, de 2009, e nos incisos XIV, XXI, XXII e XXIII do artigo 21 do Anexo I do Decreto 7.482, de 16 de maio de 2011.
[48] Nos termos do inciso I do artigo 17 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e do inciso I do artigo 6º do Decreto 6.976, de 7 de outubro de 2009.

15. Como se vê da Instrução Preliminar[49], o Corpo Instrutivo entendeu que o Poder Executivo havia empregado projeção atuarial intempestiva no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), pois como "o PLDO-2016 foi elaborado em 2015, deveria ter se baseado na projeção atuarial de 31/12/2014" e não na data-base de 31 de dezembro de 2013.

16. De plano, observa-se que a Unidade Técnica não atentou para as orientações de preenchimento constante do Manual de Demonstrativos Fiscais que, em relação ao Anexo de Metas Fiscais da LDO, determina que a avaliação atuarial deve ser feita com base no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio dos Servidores publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO (Item 02.06.01.02 do MDF- 6ª ed.), ou seja, o RREO do 6º bimestre/2014.

17. Há que se observar, ainda, os parâmetros dispostos na Portaria MPS 403/2008, que versa sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social, vigente no exercício de 2016:

> Portaria MPS 403/2008
>
> Art. 14. As **reavaliações atuariais**, e os respectivos DRAA, **deverão** ter como **data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação**, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013) (grifo nosso)

18. Assim, como a avaliação atuarial constante na LDO de 2016 tem como base o Demonstrativo da Projeção Atuarial publicado no RREO do 6º bimestre/2014, que por sua vez tem como data da avaliação o último dia do exercício anterior, ou seja, 31 de dezembro de 2013, afasto o registro de uso de projeção intempestiva.

19. Impõe mencionar que a Portaria MPS 403/2008 foi revogada pela Portaria MF 464/2018[50] e atualmente as avaliações atuariais anuais tem como data-base 31 de dezembro de cada exercício, pois a aplicação dos novos parâmetros foi FACULTATIVA para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes:

> Portaria MF 464/2018
>
> Art. 3º. **Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício**, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte.
>
> § 1º A avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício deverá:

[49] Achado A3.5 à pág. 2865 do Proc. 1519/2017 (ID=717470).
[50] A Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, órgão de regulação e supervisão de que trata o artigo 9º da Lei nº 9.717/1998, editou as IN SPREV de 1 a 10/2018 para à execução do disposto na Portaria MF 464/2018, como mais um resultado, além da citada portaria, do Grupo de Trabalho Revisão das Normas de Atuária constituído para o aperfeiçoamento e atualização das normas e procedimentos de gestão atuarial dos RPPS, composto por representantes do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, do Instituto Brasileiro de Atuária - IBA, da Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas - ATRICON e da Confederação Nacional de Municípios - CNM, com apoio de técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

> [...]
>
> II - atender aos parâmetros gerais estabelecidos nesta Portaria e nas instruções normativas editadas pela Secretaria de Previdência;
>
> [...]
>
> Art. 79. A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é **facultativa** para a avaliação atuarial relativa ao **exercício de 2019**, posicionada em **31 de dezembro de 2018**, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes. (grifo nosso)

20. Quanto à falta de transparência sobre a situação atuarial do Estado, o MDF – 6ª edição[51] estabelece que o demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS integrante do Anexo de Metas Fiscais deve ser apresentado na forma da Tabela 6.1:

Figura 1 - Forma de Apresentação do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS

102 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – ANEXO DE METAS FISCAIS

02.06.02.02 Tabela 6.1 – Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 6 (LRF, art.4º, § 2º, inciso IV, alínea a) R$ 1,00

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (a)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (b)	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (c) = (a-b)	SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO (d) = (d Exercício Anterior) + (c)

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>
Nota: Projeção atuarial elaborada em <DATA DA AVALIAÇÃO>

Fonte: Tabela 6.1 da Parte II do MDF – 6ª edição.

21. Importante trazer para a presente análise a Projeção Atuarial do RPPS apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016:

Figura 2 - Projeção Atuarial do RPPS/LDO-2016

[51] Versão válida para os exercícios de 2015 e 2016.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
LEI N. 3.594 DE 22 DE JULHO DE 2015 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2016
ANEXO DE METAS FISCAIS
PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

AMF – Demonstrativo VII (LRF, art.4º, § 2º, inciso IV, alínea "a") R$ 1,00

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (c) = (a - b)	Saldo Financeiro do Exercício (d) = (d Exercicio Anterior) + (c)
2014	484.671.356,30	271.326.293,59	213.345.062,71	213.345.062,71
2015	499.940.883,57	400.618.982,52	99.321.901,05	312.666.963,76
2016	497.634.001,63	569.970.950,29	-72.336.948,66	240.330.015,10
2017	499.245.807,39	668.035.299,39	-168.789.492,00	71.540.523,10
2018	502.928.201,15	720.735.744,62	-217.807.543,47	-146.267.020,37

Fonte: Portal Transparência do Estado de Rondônia.

22. Como se constata, o cotejamento entre a estrutura determinada no MDF e o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016 demonstra observância à 6ª edição do MDF, por conseguinte, afasta-se do aponte o registro da utilização de informações atuariais insuficientes para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016.

23. No que diz respeito à apresentação do cenário consolidado da projeção atuarial, sem demonstração do atual modelo de financiamento do sistema previdenciário adotado pelo Estado que é a Segregação da Massa, necessário evidenciar que os Entes Federados que fizeram a opção pela segregação da massa de segurados, somente a partir da 8ª edição do MDF, válida para o exercício de 2018 é que passaram a elaborar e publicar duas tabelas, uma para o Plano Previdenciário e outra para o Plano Financeiro.

24. Dessa forma, afasta-se o último registro concernente às deficiências na divulgação da situação atuarial do RPPS na LDO-2016, o que conduz a descaracterização do Achado A3.5 do relatório de Instrução Preliminar.

III. INCOMPATIBILIDADE NO QUE TANGE A SITUAÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE A LDO E A LOA

25. A Unidade Técnica quando da análise da compatibilização da situação atuarial entre a LDO e a LOA (**Achado A3.6**[52]) concluiu que o Estado havia utilizado na LDO-2016 uma projeção atuarial defasada, com data base de 31 de dezembro de 2013, o que poderia causar descompasso com a LOA. E, como a avaliação atuarial assume força legal após sua publicação na LDO, entendeu que a

[52] Págs. 2866-2867 do Proc. 1519/2017 (ID=717470).

elaboração do orçamento não deveria ser contraditória com a projeção do resultado previdenciário consignado no Anexo de Metas Fiscais.

26. Como abordado no item precedente, a Projeção Atuarial integrante do PLDO deve ser feita com base no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio dos Servidores publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, o que gerou a suposta irregularidade, veja-se:

Figura 3 - Confronto entre a Projeção Atuarial constante na LDO 2016 e os valores consignados na LOA

Descrição	Anexo de Metas Fiscais - LDO 2016	Previsão Orçamentária – RREO (LOA 2016)	Diferença (R$)	Diferença (%)
Receitas Previdenciárias	497.634.001,63	562.070.114,91[54]	(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%**

Fonte: Tabela 32 da Instrução Conclusiva, pág. 3023 (ID=756712).

27. Importante, portanto, evidenciar, para fins de análise, os valores constantes no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014, que equivale ao RREO do último bimestre do segundo ano anterior à LDO-2016:

Figura 4 - RREO do 6º bimestre de 2014

GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
2014 - 2089

Anexo 10. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA LRF Art. 53º, § 1º, Inciso II (R$ 1,00)

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO	SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO
	Valor (a)	Valor (b)	Valor (c) = (a-b)	Valor (d) = (d Exerc. Anterior) + (c)
2014	484.671.356,30	271.326.293,59	213.345.062,71	213.345.062,71
2015	499.940.883,57	400.618.982,52	99.321.901,05	312.666.963,76
2016	497.634.001,63	569.970.950,29	(72.336.948,66)	240.330.015,10

Fonte: Portal Transparência do Estado.

28. Conforme se observa, quanto à Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016 guarda compatibilidade com RREO do último bimestre do segundo ano anterior à LDO, ou seja, com o RREO do 6º bimestre/2014.

Quadro 1 - Confronto entre a Projeção Atuarial constante na LDO 2016 e os valores informados no RREO 6º bimestre de 2014

Descrição	LDO 2016	RREO 6º bim/2014
Receitas Previdenciárias	497.634.001,63	497.634.001,63
Despesas Previdenciárias	569.970.950,29	569.970.950,29

Fonte: LDO-2016 e RREO 6º bimestre/2014.

29. Por óbvio, em razão da utilização de parâmetros distintos, não há como exigir que haja compatibilidade entre a projeção atuarial constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2016 e a previsão orçamentária LOA-2016, por conseguinte descaracterizado o Achado A3.6 do relatório de Instrução Preliminar.

IV. RECOLHIMENTO A MENOR DAS CONTRIBUIÇÕES DO ENTE E NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DE SERVIDORES

30. Em relação ao recolhimento a menor das contribuições do Ente e ao não repasse de contribuições descontadas de servidores (**Achados A3.7 e A3.8**[53]) é pertinente destacar que os apontamentos sobrevieram da auditoria de conformidade realizada na Previdência Pública do Estado de Rondônia (Processo 3446/2017), com o objetivo de subsidiar a análise das Contas do Chefe do Executivo Estadual, exercício de 2016, para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do artigo 35, da LC 154/1996.

31. Imprescindível, ainda, resgatar o desencadeamento dos fatos que resultaram nos atos de gestão ora em análise, para tanto, recorre-se a trechos das justificativas apresentadas no Documento 09641/2018[54]:

> Em 14 de maio de 2013, o **Ministério Público do Estado de Rondônia**, juntamente com o **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia** e o **Estado de Rondônia** firmaram Acordo de Cooperação Técnico-operacional para análise de conformidade da folha de pagamento de pessoal da Administração Direta (ativos, inativos, pensionistas) e Indireta, compreendendo as áreas de pessoal, trabalhista e previdenciária.
>
> Neste instrumento de cooperação, especificamente na cláusula sexta, acordou-se que o Poder Executivo Estadual contrataria empresa de notório conhecimento técnico para análise de conformidade da folha de pagamento.
>
> Em cumprimento ao Acordo de Cooperação Técnico-operacional, o Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN/RO, deflagrou o Processo administrativo nº 01.1401.00061.00/2013 para a contratação de empresa prestadora de serviços técnicos especializados para assessoramento na análise de conformidade da folha de pagamento, o qual resultou na contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV, nos termos do Contrato nº 049/PGE-2013 (fls. 27 e seguintes).

[53] Págs. 2867-2869 do Proc. 1519/2017 (ID=717470).
[54] ID=668662, pertinente ao Proc. 267/2018/TCE-RO (Fiscalização de Atos e Contratos – Lei Estadual nº 4071/2017, que autoriza a compensação de Créditos devidos ao Poder Executivo – Fonte 100 – com créditos tributários do IPERON, em razão do pagamento de remuneração de servidores aposentados que permanecem integrados à Folha de Pagamento da Administração Direta).

> Dentro da série de produtos apresentados pela FGV, no seio do processo de auditagem da folha de pagamento, surgiram uma série de irregularidades quanto aos pagamentos relativos a proventos de aposentadoria. É dizer, **a FGV mapeou uma série de valores que oneravam a fonte 100, quando deveriam estar a cargo do fundo previdenciário**.
>
> Nesse sentido, visando promover a regularização deste apontamento, a folha de pagamento instaurou o Processo Administrativo nº 01.1301.00009-0000/2015, Apêndice 18. Analisando a situação, a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia elaborou o Parecer nº 10/PGE/GETM/2015.
>
> [...]
>
> Manter esta situação - em que se onera a fonte 0l00 com despesas do fundo previdenciário -, além de persistir em irregularidade apontada pela FGV e apurada [...] no Processo nº 01.1301.00009-0000/2015, termina por vedar a utilização de recursos desvinculados na aplicação de serviços públicos. (grifo nosso)

32. Nesse contexto, foi instituído o Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM)[55] que, diante da identificação de que o Estado vinha custeando os proventos de servidores inativos, em consequência do lapso entre a data da publicação do ato concessório de aposentadoria e a data de ingresso do servidor na folha de inativos, solicitou à Presidência do Iperon que se manifestasse acerca da inconformidade detectada:

Figura 5 - Ofício 117/GETM/2015

[55] Decretos nº 19.540 e 19.541, de 3 de fevereiro de 2015 e 19.575, de 10 de março de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ofício nº 117/GETM/2015
Assunto: Pagamento da verba proventos inativos, pelo Estado, a partir da publicação da aposentadoria do servidor

Porto Velho, RO, 12 de agosto de 2015

À Senhora
Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira
Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia

Senhora Presidente,

Considerando uma inconformidade encontrada na folha de pagamento do Estado, relacionada às aposentadorias de servidores que tiveram concessões publicadas em determinadas datas, mas só integraram a folha de pagamento deste Instituto de Previdência, dias ou meses depois, gerando prejuízo ao erário. Senão, vejamos alguns casos:

Matrícula	Data Inativo (diário oficial)	Data Financeiro (folha do IPERON)	Dias transcorridos
300000161	27/10/2011	01/12/2011	35
300000210	16/07/2014	01/09/2014	47
300000310	11/12/2014	01/02/2015	52
300020914	21/01/2015	01/04/2015	70
300000325	19/06/2012	01/07/2012	12

Isto posto, conforme deliberado em reunião ordinária deste Grupo de trabalho, realizada no dia 11 de agosto de 2015, solicitamos a Vossa Senhoria que se manifeste acerca da inconformidade apresentada, de forma que possamos dar continuidade nas ações.

Considerando a relevância do assunto, pedimos a gentileza de se manifestar no prazo de 20 dias, a contar do recebimento deste.

Atenciosamente.

George Alessandro Gonçalves Braga
Secretário Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão
Coordenador - GETM

Fonte: Págs. 685-686 da parte 10 do Doc. 03232/19 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758399.

33. Em 4 de setembro de 2015, a senhora Maria Rejane dos Santos Vieira – Presidente do Iperon se manifestou pontuando cada um dos casos apresentados, ressaltando ao final que a transferência dos servidores para a folha de pagamento/inativos ocorre após a publicação do ato concessório na imprensa oficial obedecendo sempre o cronograma da folha de pagamento estabelecido pelo Estado:

Figura 6 - Trechos do Ofício 2187/BENEF/GEPREV/GAB

OFÍCIO Nº 2187/BENEF/GEPREV/GAB

Porto Velho, 04 de setembro de 2015.

FUPAC
FL. 86

Ao Excelentíssimo Senhor
GEORGE ALESSANDRO GONÇALVES BRAGA
Secretário Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão
Coordenador – GETM
Nesta

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento e Gestão/SEPOG
Recebido 08/09/15
Horário 12:20
Ass. [illegible]

Senhor Secretário,

Ao cumprimentá-lo, e em atenção ao Ofício n. 117/GETM/2015, de 12.08.2015, que trata de pagamento da verba proventos inativos, a partir da publicação do ato de aposentadoria do servidor, especificamente referente aos casos apresentados no citado ofício, esclarecemos o seguinte:

- **Francisca Telma Raposo de França, matrícula 300000161** - O Ato Concessório de Aposentadoria da mesma foi publicado no DOE nº. 1846, de 27.10.2011. Entretanto a que se considerar o lapso temporal decorrido em razão da transferência do feriado do dia 28.10.2011 e ponto facultativo previsto no Decreto n. 16.263, de 13.10.2011, publicado no DOE n. 1837, de 14.10.2011, de maneira que somente a partir de 03.11.2011 foi possível verificar a publicação do ato concessório e dar continuidade na tramitação processual com o encaminhamento dos autos ao setor de folha de pagamento/inativos para inclusão da servidora para a folha de pagamento/inativos do mês de dezembro/2011. Ressalte-se que neste caso, de acordo com o cronograma da folha de pagamento do Governo do Estado, o prazo para inclusão de informações na folha de pagamento do mês de novembro/2011, vigorou entre os dias 21 a 28.10.2011, data em que o ato concessório não estava disponibilizado na imprensa oficial.

- **Lucia Soares Ramos, matrícula 300000210** - O ato concessório de aposentadoria da interessada foi publicado no DOE nº 2499, de 16.07.2014, porém disponibilizado a publicação em data provável de 21.07.2014. A transferência da servidora para a folha de pagamento/inativos ocorreu a partir do mês de setembro/2014, considerando que de acordo com o cronograma de folha de pagamento do Estado, o prazo para inclusão de dados na folha de pagamento do mês de agosto/2014 foi encerrado em 18.07.2014 e do mês de setembro/2014 em 22.07.2014.

- **Otelina Gomes de Souza, matrícula 300020914** – O ato concessório foi publicado no DOE nº 2625, de 21.01.2015, e disponibilizado na imprensa oficial a partir de 23.01.2015. A servidora foi inclusa na folha de pagamento/inativos a partir do mês de abril/2015, em razão de se tratar de aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Esclarecemos ainda que nas aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, são necessárias as fichas financeiras referentes aos períodos contributivos desde julho/1994, relativos aos períodos que foram averbados e não constam no processo, causando transtornos a este Instituto dada a impossibilidade de emissão de planilha de proventos sem as informações necessárias, que são de responsabilidade do próprio servidor e/ou do órgão de origem do mesmo a juntada dos referidos documentos.

Fonte: Págs. 687-688 da parte 10 do Doc. 03232/19 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758399.

34. Na sequência, o Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar[56] cientificou a Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas (Segep) sobre a identificação do acumulado prejuízo ao erário, informando que havia sido deliberado em reunião ordinária que o Estado deveria fazer as deduções, mensalmente, dos valores pagos aos servidores, correspondente aos dias transcorridos da data da publicação no diário oficial e o ingresso na verba 0005 -·proventos inativos e que as informações geradas pelo gerente do sistema SARH seguiriam juntas ao relatório de análise mensal da Folha, para que a Segep passasse a abater os valores pagos indevidamente da contribuição previdenciária a ser repassada ao RPPS.

35. Em sede de defesa, nos autos de Auditoria (Proc. 3446/2017[57]), o Senhor Confúcio Aires Moura expôs que ao realizar pagamentos que competia ao Instituto de Previdência, a Administração, se valendo do Princípio da Autotutela Administrativa, efetuou ajustes que entendeu, naquele momento, indispensáveis ao deslinde da situação posta. Tal alegação foi considerada válida por parte do Corpo Instrutivo[58], em virtude do exercício da prerrogativa, entretanto, por não haver contribuído para comprovar a certeza dos valores trazidos, concluiu a Unidade Técnica pela permanência do apontamento.

36. A propósito, a equipe de Auditoria, no relatório de instrução preliminar[59], registra que, questionado acerca do recolhimento a menor referente a Polícia Civil, o Iperon informou que a quantia se referia a créditos junto à Autarquia Previdenciária, decorrentes de aposentadorias que continuaram a ser pagas com recursos dos servidores ativos em razão da demora da inserção desses aposentados na folha dos inativos.

[56] Ofício 144/GETM/2015, pág. 690 da parte 10 do Doc. 03232/2019 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758399.
[57] Auditoria no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado de Rondônia.
[58] Pág. 6 do Relatório de Análise dos Esclarecimentos de ID=762022 - Pág. 243 do Proc. 3446/2017.
[59] Pág. 3 do ID=586250 (Proc. 3446/2017).

37. A manifestação ministerial, naqueles autos, ressaltou a inexistência de comprovação documental de que o encontro de valores foi implementado com exatidão, de modo a não prejudicar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

38. Por seu turno, o Relator da mencionada Auditoria acolheu o posicionamento técnico e ministerial, mantendo o apontamento no rol das irregularidades remanescentes. Assim vieram os achados para as Contas de Governo, exercício de 2016.

39. Ora, como se pode observar, o mapeamento realizado pela FGV demonstrou que valores de responsabilidade do Órgão Previdenciário estavam onerando a Fonte 100, em virtude do intervalo transcorrido entre a publicação do ato inativatório e a inclusão do servidor na folha de inativo, fato reconhecido pela Presidência do Iperon[60], portanto, não há qualquer correção a ser feita em relação a existência de créditos do Poder Executivo perante o RPPS.

40. Todavia, em relação ao procedimento de compensação praticado pelo Estado de Rondônia, nos presentes autos, tanto MPC quanto o Conselheiro Relator Edilson de Sousa Silva, em razão da matéria já ter sido submetida a julgamento pelo plenário desta Corte[61] (Acórdão APL-TC 00304/19[62]), posicionaram-se pela ilegalidade do ato de compensação.

41. No direito pátrio as regras gerais para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão disciplinadas na Lei 9.717/1998, que atribuiu competência à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social[63], para exercer a orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS, nos termos da redação original do artigo 9º, inciso I:

> Lei 9.717/1998
>
> [...]
>
> Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:
>
> I - **a orientação**, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos Fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta lei; (grifo nosso)

42. Desse modo, a União, por meio do órgão da Presidência da República da área da Previdência Social, no exercício de sua função orientativa, expede notas técnicas quando identificada a necessidade de fundamentação formal ou informação específica sobre um determinado assunto.

43. Nesta oportunidade, diante dos termos empregados nos autos de Auditoria no RPPS (Proc. 3446/2017), importante que se traga ao debate o conceito da natureza jurídica das contribuições devidas pelo Ente Federativo ao RPPS que diverge diametralmente do aplicado ao RGPS. Para tanto,

[60] Ofício 2187/BENEF/GEPREV/GAB, de 4 de setembro de 2015, págs. 687-688 da parte 10 do Doc. 03232/19 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758399.
[61] Quando da apreciação dos autos de Auditoria.
[62] Prolatado no Proc. 3446/2017 (ID=825089).
[63] Atualmente Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

utiliza-se nos parágrafos seguintes notas técnicas editadas pelo então Ministério da Previdência Social que orientam a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

44. Pois bem. Dúvida não há de que a contribuição dos segurados para o custeio dos RPPS é espécie do gênero tributo, sujeita às normas gerais em matéria de legislação tributária, por se encontrar inserida na Constituição Federal no capítulo do sistema tributário nacional entre as exceções, da competência exclusiva reservada à União, para a instituição de contribuições sociais, pois aos demais Entes Federativos restou além da instituição de contribuição para o custeio do RPPS, cobrada de seus servidores, também, a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (§1º do artigo 149 e artigo 149-A, da CF) – Nota Técnica nº 04/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS.

44.1. Quanto à contribuição devida pelo Ente Público, inscrita no artigo 40 da CF, seguindo o mesmo raciocínio do item anterior, tem-se que esta não possui natureza tributária, mas sim financeira, conforme conclusões extraídas da Nota Técnica CGNAL/DRPSP/SPS nº 01/2010[64] a seguir pontuadas para aclaramento da matéria:

> a) A contribuição dos entes públicos para os respectivos regimes próprios tem natureza jurídica eminentemente financeira, e não tributária, de acordo com a conformação constitucional atual da matéria;
>
> b) A negativa dessa assertiva estaria amparada unicamente na utilização do vocábulo "contribuição" no texto do art. 40 da Constituição, que prevê esse aporte de recursos por parte dos entes políticos, com vistas a assegurar regime de previdência próprio de caráter contributivo e solidário aos servidores titulares de cargos efetivos;
>
> c) Contudo, o Código Tributário Nacional considera irrelevante a denominação para qualificar a natureza específica do tributo (art. 4º); além do mais, a tese que invoca o art. 40 confere uma interpretação assistemática à matéria em apreço, pois atribui competência tributária fora do Capítulo I do Título VI da Carta Magna (arts. 145-162), reservado ao Sistema Tributário Nacional;
>
> d) E a Constituição Federal reservou à União competência exclusiva para a instituição de contribuições sociais, ressalvando aos demais entes políticos, unicamente, a instituição de contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio em benefício destes do regime previdenciário de que trata o art. 40, além da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, conforme o §1º do art. 149 e o art. 149-A, respectivamente;
>
> e) Na hipótese em que a gestão do RPPS é atribuída a órgão da administração direta, portanto, sem personalidade jurídica, o Estado seria credor e devedor tributário de si mesmo, o que é desarrazoado, porque uma relação jurídica exige polos, ativo e passivo, ocupados por pessoas jurídicas distintas, a fim de tornar-se possível a bilateralidade;
>
> f) Em tese, uma autarquia (pessoa jurídica de direito público) poderia ser titular de crédito tributário, como sujeito ativo de uma obrigação em face do ente político ao qual se vincula. Mas, como ninguém pode transferir a outrem direito de que não seja titular, a ausência de competência tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir contribuição social, a ser paga dos próprios cofres, consoante a disciplina constitucional, impede que esses entes exerçam a delegação da função de arrecadar a outra pessoa jurídica, porque nessa hipótese sequer lhes foi conferido o Poder de tributar;
>
> g) [...] em relação à contribuição dos entes para o RPPS, independentemente de a gestão previdenciária estar sob a responsabilidade de fundo ou autarquia, a natureza jurídica dessa obrigação é, atualmente, de índole financeira, não tributária. Por conseguinte, não é caso de

[64] De 3 de setembro de 2010.

aplicação da súmula vinculante nº 8 do Supremo Tribunal Federal, pois não se trata de crédito tributário.

45. Superado esse ponto, importante mencionar, que o voto do Relator ao tratar da forma de repasse de recursos ao RPPS transcreve a posição da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho[65], exprimida por meio de "perguntas e respostas". Veja-se:

> **03 - De que forma deverão ser repassados os valores devidos ao RPPS ?**
>
> R - **Os valores devidos ao RPPS, deverão ser repassados em moeda corrente, de forma integral para cada competência**, independentemente de disponibilidade financeira do RPPS, sendo **vedada a compensação com passivos previdenciários** ou reembolso de valores destinados à cobertura de insuficiências financeiras relativas a competências anteriores. Os valores repassados ao RPPS em atraso deverão sofrer acréscimo, conforme estabelecido na lei do ente federativo, aplicando-se, em caso de omissão, os critérios estabelecidos para o RGPS. (grifo nosso)

46. A base normativa que ampara a resposta transcrita advém do *caput* e do inciso I do § 2º do artigo 24 da Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009. Ocorre que o citado dispositivo apresenta, também, inciso II, o qual elucida mais um ponto relacionado ao mérito dos achados ora em análise.

> Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009
>
> Art. 24 [...]
>
> § 2º Os valores devidos ao RPPS, de que tratam os incisos I e IV do § 1º, deverão ser repassados, em cada competência, em moeda corrente, de forma integral, independentemente de disponibilidade financeira do RPPS, sendo **vedada a compensação com valores destinados, em competências anteriores, aos seguintes fins**:
>
> I - à cobertura do passivo previdenciário ou de insuficiências financeiras; ou
>
> II - **ao pagamento de benefícios previdenciários custeados pelo ente por determinação legal**. (grifo nosso)

47. Assim, resta claro que não há vedação para a realização de compensação dos valores devidos ao RPPS com os valores dos benefícios previdenciários custeados pelo Ente. Até porque seria incoerente, uma vez que os recursos do RPPS são voltados aos pagamentos dos benefícios previdenciários, consoante estabelece a Portaria MPS 402/2008 ao tratar da utilização dos recursos previdenciários:

> Portaria MPS 402/2008
>
> Art. 13. ...
>
> § 1º **Os recursos** de que trata este artigo **serão utilizados** apenas para o **pagamento dos benefícios previdenciários** e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014) (grifo nosso)

[65] https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/outros/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas.

48. Aliás, era por meio do mecanismo de compensação, por exemplo, que se processava no âmbito do Estado, o pagamento do auxílio doença quando este era de responsabilidade do RPPS[66], nos termos do § 5º do artigo 25 da LC 432/2008[67]:

> Lei Complementar 432/2008
>
> Art. 25. O auxílio-doença será devido ao segurado, servidor ativo, que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos e consistirá no valor do salário contribuição. (Redação dada pela Lei Complementar nº 562, de 3/03/2010).
>
> [...]
>
> § 5º. O pagamento do auxílio doença de responsabilidade do Fundo Previdenciário do Estado de Rondônia será feito pelo órgão a que o segurado estiver vinculado e **posteriormente deduzido dos valores referentes à contribuição previdenciária a serem repassados por este ao Fundo**. (grifo nosso)

49. Como mencionado em tópico anterior, o Conselheiro Relator, com fundamento no voto condutor de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim nos autos de Auditoria 3446/2017, manteve o entendimento de que o ato de "compensação" praticado pelo Estado de Rondônia não encontrava apoio na legislação correspondente.

50. Entretanto, naquele julgado o mérito foi no sentido de que a contribuição do Ente teria caráter tributário, o que como visto não cabe ao caso, pois, repisa-se, a natureza jurídica das contribuições devidas pelo Ente Federativo ao RPPS diverge diametralmente do aplicado ao RGPS, o que torna a jurisprudência do STJ citada naqueles autos de auditoria inaplicável aos RPPS, pois traz o entendimento da Corte Superior sobre a impossibilidade de compensação dos créditos tributários administrados pela antiga Receita Federal com débitos de natureza previdenciária antes administrados pelo INSS. Constata-se, à vista disso, que não houve uma adequada leitura do texto, ocasionando um errôneo entendimento sobre o decidido.

51. Portanto, o mecanismo utilizado pelo Estado para a restituição dos valores destinados ao pagamento de proventos custeados pelo Ente não é vedado pela legislação pátria, tão pouco pelo entendimento jurisprudencial, tendo sido, inclusive adotado por esta Corte, da mesma forma que o Executivo, como meio de reparar a saída de recursos ordinários destinados ao pagamento de servidores inativados em decorrência de ato inativatório publicado após o fechamento da folha de inativos.

52. A título de informação, o Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário gerenciam suas folhas de inativos[68], por meio da descentralização de créditos orçamentários, instituída pela LC 432/2008, com a alteração advinda da LC 783/2014[69]:

---

[66] Responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão foram transferidos do RPPS para o Ente Federativo, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 9º da EC 103/2019.

[67] Dispõe sobre a Nova Organização do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares do Estado de Rondônia e dá outras providências.

[68] A asseguração da gerência direta ou indireta pelo Iperon da concessão, pagamento e manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão, no que concerne aos servidores e membros do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Rondônia foi estabelecida no Art. 56-B, incluído pela LC 807/2014, a qual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia nos autos da ADI nº 0003164-62.2015.822.0000.

[69] Altera as Leis Complementares nº 228/2010 e 432/2008.

Lei Complementar 432/2008

[...]

Art. 41-A. **O Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas ficam encarregados de realizar**, por intermédio da **descentralização de créditos orçamentários** do IPERON, observado o procedimento prescrito em lei, **o empenho, a liquidação e o pagamento dos benefícios previdenciários**, na forma que segue:

[...]

Parágrafo único. **A descentralização de créditos orçamentários**, na forma disciplinada no *caput*, está vinculada a observância rigorosa da regularidade dos **repasses dos valores dos descontos** de contribuição de pessoal e da contribuição patronal pelos Poderes e órgãos, vedada interferência ou ingerência recíproca nos orçamentos fiscais das instituições integrantes. (grifo nosso)

52.1. Desse modo, essas Unidades Orçamentárias realizam o pagamento a seus inativos após o Iperon efetuar a transferência dos recursos financeiros para tal finalidade. Dessa forma, primeiramente, os dados da folha de inativos são passados ao Iperon, que em seguida realiza a transferência de recursos para que seja efetivado o pagamento de seus servidores inativos.

52.2. Contudo, como o Iperon é o responsável pela publicação dos atos concessórios de aposentadoria dos servidores estaduais, inclusive do Tribunal de Contas[70], não havia por parte do Instituto uma preocupação com as consequências da realização dessas publicações de forma espaçada ao longo de todo o mês. Até porque, na prática, sua responsabilidade só tinha início com a inserção do servidor aposentado na folha de pagamento dos inativos.

52.2.1. Atualmente, o Órgão Previdenciário efetua as publicações dos atos de aposentadoria no fim de cada mês, o que possibilita a inclusão do servidor aposentado na Folha de Pagamento dos Inativos do mês seguinte, não havendo mais a ocorrência de problemas dessa natureza.

53. Subsiste, ainda, um ponto a ser analisado: a comprovação da correspondência entre os valores recolhidos e repassados a menor das contribuições, no exercício de 2016, e a quantia que, em tese, teria sido paga aos servidores que se aposentaram e não foram transpostos para a folha dos inativos em tempo hábil.

54. Segundo o voto do Conselheiro Relator Edilson de Sousa Silva, não foi juntado qualquer elemento capaz de demonstrar a existência de tal correlação, oportunidade em que agregou trechos da manifestação ministerial relacionada à oportunidade concedida tanto nos autos da Auditoria quanto nas presentes Contas de Governo, para que fosse comprovado "a existência de eventuais créditos perante o Instituto de Previdência, evidenciando o seu montante, os períodos a que se referem, a quais servidores se referem, as secretarias de lotação acompanhado de documentos probantes".

55. Realmente, apesar da documentação constante nos autos, a saber: registro de ocorrências com funcionário do Sistema de Administração de Recursos Humanos (SARH), publicações de atos concessórios de aposentadoria e as respectivas fichas financeiras[71] demonstrando o recebimento de

[70] No caso do Tribunal de Justiça e Ministério Público Estadual, os atos de aposentação de seus servidores são publicados no Diário da Justiça Eletrônico e no Diário Oficial Eletrônico do MPE, respectivamente, o que não significa que o TJ ou o MPE realizem suas publicações de maneira a evitar a situação observada nas presentes Contas.
[71] Págs. 613-654 da parte 9 do Doc. 03232/19 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758396.

remuneração em meses posteriores à publicação do ato inativatório ao invés de proventos por parte dos servidores inativados, que provam a existência de créditos do Poder Executivo perante o RPPS, não foi juntado aos autos memória de cálculo demonstrando que o montante pago aos servidores inativos com os recursos da Fonte 100 corresponde ao *quantum* compensado.

Figura 7 - Publicação do Ato Inativatório e Ficha Financeira do Servidor Francisco Hélio Pascoal da Silva

DOE Nº 2602 — DIÁRIO OFICIAL Estado de Rondônia — Porto Velho, 11.12.2014 — 17

1 - Conceder aposentadoria **VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**, a servidora **ROSA GRIPA KRETZLER**, ocupante do cargo de Professora, carga horária semanal 40 horas, classe "C", referência 06, matrícula nº. 300013500, pertencente ao quadro de pessoal do GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA, nos termos do art. 3º e incisos da EC nº. 47/2005 c/c a LCE Previdenciária nº 432/2008.

2 - Os reajustes serão revistos na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

3 - Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador do Estado de Rondônia

MARIA REJANE S. DOS SANTOS VIEIRA
Presidente/IPERON

RESOLVE:

1 - Conceder aposentadoria **VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**, ao servidor **FRANCISCO HÉLIO PASCOAL DA SILVA**, ocupante do cargo de **Técnico Tributário**, carga horária semanal 40 horas, classe "ESPECIAL", referência "C", matrícula nº. 300000361, pertencente ao quadro de pessoal do GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA, nos termos do art. 3º e incisos da EC nº. 47/2005 c/c a LCE Previdenciária nº 432/2008.

2 - Os reajustes serão revistos na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

3 - Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador do Estado de Rondônia

MARIA REJANE S. DOS SANTOS VIEIRA
Presidente/IPERON

RESOLVE:

1 - Conceder aposentadoria **VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**, a servidora **MARIA DE FÁTIMA OLIVEIRA SANTANA**, ocupante do cargo de Professora, carga horária semanal 40 horas, classe "C", referência 10, matrícula nº. 300022290, pertencente ao quadro de pessoal do GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA, nos termos do art. 3º e incisos da EC nº. 47/2005 c/c a LCE Previdenciária nº 432/2008.

2 - Os reajustes serão revistos na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

3 - Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador do Estado de Rondônia

MARIA REJANE S. DOS SANTOS VIEIRA
Presidente/IPERON

Governo do Estado de Rondonia
Sistema de Administração de RH e Folha de Pagamento
Ficha financeira Anual de 2.015

Funcionário: 300000361 FRANCISCO HELIO PASCOAL DA SILVA — **Admissão:** 26/08/1980
Tecnico Tributario — 000000290 INATIVOS - S

Verbas	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out
0001 VENCIMENTO	477,54									
0005 PROVENTOS INATIVOS		477,54	477,54	477,54	477,54	477,54	477,54			
0710 Vantagem Pessoal	1.004,52	1.004,52	1.004,52	1.004,52	1.004,52	1.004,52	1.004,52			
0720 Vantagem Individual Nominalmente Identif	141,83									
0851 Adic Produtividade Fiscal ESP-C	10.604,16	10.604,16	10.604,16	10.604,16	10.604,16	10.604,16	10.604,16			
2060 AUXILIO SAUDE	50,00									
5005 SINDIFISCO	122,28	120,86	120,86							
5053 BANCO BRASIL EMPRESTIMO		151,83	151,83	269,24	269,24	538,36	538,36			
6002 IPERON	1.329,48	816,47	816,47	816,47	816,47	816,47	816,47			
6003 IMPOSTO DE RENDA	1.472,56	1.559,57	1.559,57	1.559,57	1.552,60	1.552,60	1.552,60			
6020 EMPREST. CAIXA ECONOMICA	3.022,93	3.022,93	3.022,93	3.022,93	3.022,93	3.022,93	3.022,93			
6027 SEGURO V.G.(PECULIO)	184,60	184,60	184,60	184,60	184,60	184,60	184,60			
7070 PENSAO DE ALIMENTOS	2.216,61	2.271,38	2.271,38	2.271,38	2.273,01	2.273,01	2.273,01			
7230 CONSIG CARD - BANCO CRUZEIRO DO SUL		39,71	39,71							
9991 TOTAL DE PROVENTOS	12.278,05	12.086,22	12.086,22	12.086,22	12.086,22	12.086,22	12.086,22			
9992 TOTAL DE DESCONTOS	8.348,46	8.167,35	8.167,35	8.124,19	8.118,85	8.387,97	8.387,97			

Fonte: Págs. 627-628 da parte 9 do Doc. 3232/2019 - Aba Juntados/Apensados do Processo 1519/2017 - ID=758396.

56. Resgata o Relator, ainda, o destaque feito no parecer ministerial quanto ao entendimento pacífico desta Corte de que a falta de regularidade no recolhimento de débitos previdenciários, o não adimplemento das obrigações regulares ou parceladas, a retenção da cota parte do servidor e os parcelamentos de débitos não adimplidos, ensejam a emissão de parecer prévio pela não aprovação das Contas de Governo, no qual o MPC transcreve decisões emitidas em sede de Prestação de Contas de Governo Municipal.

57. De fato, no âmbito deste Tribunal, irregularidades de natureza previdenciária têm o condão de macular, sim, as Contas de Governo Municipais, pois em nível municipal, o Prefeito do Município, além de Chefe do Poder Executivo, também ordena despesas, o que não é extensível ao Governador do Estado.

58. Pois bem. Com o objetivo de evidenciar a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade identificada em Auditoria e seus efeitos, tem-se a Matriz de Responsabilização, nos termos do Manual de Auditoria, aprovado pela Resolução 177/2015/TCE-RO.

59. A utilidade da "ferramenta" matriz de responsabilização transborda a da simples identificação dos responsáveis por irregularidades, visto que sistematiza a análise de condutas e a atribuição de responsabilidade pelas irregularidades detectadas, ou seja, especifica as condutas impugnadas, estabelece as relações de causa e efeito e, finalmente, evidencia a culpabilidade, com o

emprego de suas excludentes, para a proposição de encaminhamento compatível com as circunstâncias de cada caso.

60. A propósito, vale consultar a matriz de responsabilização anexada ao relatório de auditoria, que representa o registro dos achados ora em análise:

Figura 8 - Matriz de Responsabilização/Auditoria no RPPS

Achado de Auditoria	Irregularidade	Enquadramento Legal	Período de ocorrência	Responsáveis	Período de exercício do Cargo	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludente	Proposta de Encaminhamento
A1	Recolhimento a menor das contribuições patronais do Poder Executivo	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	Exercício de 2016	Confúcio Aires Moura CPF nº 037.338.311-87 Governador do Estado de Rondônia	Exercício de 2016	Não instituir atividades de monitoramento dos controles implementados para garantir a integralidade dos repasses de contribuição previdenciária. O administrador assume o risco de descumprimento da lei e de não atingir os objetivos da Administração quando se omite na realização de monitoramento e auditorias internas para verificar se os	Os controles inadequados ocasionaram repasse de contribuição a menor, visto que (a) a publicação do Ato de concessão de aposentadoria foram publicados intempestivamente; (b) o cadastro dos servidores inativos não foram inseridos na Folha no prazo determinado; (c) os valores pagos aos servidores inativados não correspondia ao valores dos		- Dar conhecimento ao Poder Julgador das Contas Anuais, por meio do Parecer Prévio quanto ao prejuízo do equilíbrio financeiro/atuarial do RPPS em 2016; - Determinar ao atual Governador que determine à Controladoria Geral do Estado para desenhar e implementar atividades de controle relacionados ao controle das
		patronal fundo capitalizado)				controles são adequados e suficientes para cobrir os riscos relacionados.	proventos devidos; (d) os valores tidos por pago indevidamente pelo Tesouro foram compensados nas contribuições sem estarem acompanhado dos elementos comprobatórios de sua exatidão; (e) o recebimento de contribuições a menor prejudica o equilíbrio do sistema previdenciário estadual.		contribuições devidas ao IPERON, inclusive os relacionados ao processo de inatividade do servidor; - Determinar ao atual Governador que institua gestão de risco relacionado ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário (Artigo 40 da Constituição Federal).
A2	Não repasse de contribuições descontadas de servidores	Art. 40, CF/88 (caráter contributivo); Art. 1º, Lei nº 9.717/98; Art. 24, Orientação Normativa 02/2009-MTPS;	Exercício de 2016	Aparecida de Fátima Gavioli Soares Pereira	Exercício de 2016	O responsável é o ordenador de despesa e gestor da pasta da Educação, portanto responsável pelos controle interno setorial relacionado	O não repasse de contribuição descontada na folha dos segurados implica na apropriação	Não houve chamamento do responsável neste processo.	Determinar a juntada dos relatórios e evidências (documentos) no processo de julgamento de

Fonte: Relatório de Auditoria, págs. 248/250 do Proc. 3446/2017 - ID=762022.

60.1. Como se pode verificar, a conduta do senhor Confúcio Aires Moura quanto ao recolhimento a menor das contribuições do Poder Executivo foi por não ter instituído atividades de monitoramento dos controles implementados para verificar se eram adequados e suficientes para cobrir os riscos relacionados, conduta de traço genérico, amplo e globalizante, que teoricamente caberia para a determinação do nexo de causalidade de toda e qualquer irregularidade.

61. Aliás, em relação ao não repasse de contribuições descontadas de servidores a responsabilidade foi atribuída a senhora Aparecida de Fátima Gavioli Soares Pereira, na qualidade de gestora da pasta da Educação, a qual teve sua culpabilidade excluída em razão da ausência de seu chamamento nos autos de Auditoria[72].

61.1. Conveniente registrar, que apesar da juntada dos relatórios e evidências (documentos) da Auditoria no processo de julgamento de contas de gestão da Seduc/2016[73], devido a fase processual que se encontrava o Proc. 1073/2017, não foi aberto prazo para a apresentação de defesa, tendo as referidas Contas sido julgadas Regulares com Ressalvas, nos termos do Acórdão AC2-TC 00604/2019[74].

62. É sabido que o Estado adota a gestão plena dos recursos vinculados à Educação, nos termos do § 5º do artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sendo, portanto, autêntico o argumento apresentado nos autos da Auditoria no RPPS, de que o procedimento atinente ao recolhimento das contribuições dos servidores da Educação é "operacionalizado diretamente na sede da Secretaria Estadual de Educação, não havendo qualquer tipo de participação da Segep, quanto mais de qualquer ato do Governador do Estado para a sua realização" [75].

63. Ademais, é cabível evidenciar que o único registro que a Relatoria conseguiu coletar para aclarar a questão das contribuições desses servidores foi o extraído da Ata da 1ª Reunião Ordinária, exercício de 2018, do Conselho de Administração do Iperon[76], na qual se reproduziu as explicações dada pelo Senhor Marivaldo Vaz Rodrigues, da Folha de Pagamento da Segep, de que a Seduc estava executando o desconto de maneira inadequada, pois teria havido erro na rubrica e que seriam corrigidas ao ser dado à Seduc o conhecimento do procedimento e a rubrica adequada para serem feitos os "descontos".

64. O Corpo Instrutivo, todavia, quando da análise dos esclarecimentos ofertados na Auditoria sobre à responsabilização pelos achados, manifestou-se no seguinte sentido:

> **… juízo atribuído aos fatos tem correlação com os resultados gerais da Administração, e não com a conduta pessoal de cada agente** que participa de cada etapa de um ato administrativo, como num procedimento típico de conformidade. Neste caso, a avaliação é de resultado e não de atuação de agente. Da forma como alegado (páginas 08/09 do ID 626165), o governador não foi chamado a prestar esclarecimentos quando do relatório preliminar justamente por não se tratar de uma responsabilidade no ato de gestão, sendo chamados os responsáveis técnico para esclarecer quanto à existência ou não dos fatos, visto que a responsabilidade pelos resultados da Gestão já compete ao governador no liame das Contas de Governo. (grifo nosso)

65. Não se pode perder de vista que os apontamentos se referem ao recolhimento e repasse a menor de contribuições previdenciárias e o que resta dos mesmos é a ausência de comprovação do valor

[72] Proc. 3446/2017.
[73] Em atendimento ao item IV do Acórdão APL-TC 00304/2019 (ID=825089 do Proc. 3446/2017 - Apensado).
[74] ID=828745 do Proc. 1073/2017.
[75] Pág. 24 do Doc. 6796/2018 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 3446/2017 (Auditoria no RPPS), ID=626165.
[76] Págs. 14 e 15 do Doc. 2484/2018 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 267/2018 (Fiscalização de Atos e Contratos – Lei Estadual nº 4071/2017, que autoriza a compensação de Créditos devidos ao Poder Executivo – Fonte 100 – com créditos tributários do IPERON, em razão do pagamento de remuneração de servidores aposentados que permanecem integrados à Folha de Pagamento da Administração Direta), ID=576648.

do crédito previdenciário existente para justificar a compensação dos R$3.495.164,29[77], pois de fato foram pagos servidores inativos com os recursos da Fonte 100.

66. Impõe-se, ainda, que se tenha em conta que os recolhimentos e repasses de contribuição a menor no montante de R$3.495.164,29[78], equivalente a 0,07% das receitas próprias arrecadadas no exercício (R$4.695.547.173,73), não decorreram por falta de recursos financeiros ou como subterfúgio para deixar de honrar com as obrigações previdenciárias e tão pouco para burlar uma possível insuficiência de caixa, pois ainda que fosse incluído esse valor no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, o resultado do exercício não seria afetado, dado que o Poder Executivo apresentou R$75.728.429,58 de suficiência de caixa nos recursos não vinculados, conforme tabela elaborada pelo Ministério Público de Contas.

Figura 9 - Tabela Resumo da Disponibilidade de Caixa

Identificação dos recursos	Recursos Vinculados	Recursos não Vinculados	Total
Disponibilidade de Caixa (Depois da Inscrição em restos a pagar não processados)	391.371.852,00	148.505.396,00	539.877.248,00
Subavaliação das obrigações financeiras (mínimo)	-	72.776.966,42	72.776.966,42
Disponibilidade de Caixa apurada	**391.371.852,00**	**75.728.429,58**	**467.100.281,58**

Fonte: Págs. 3161 e 3162 do Proc. 1519/2017 – ID=838200 (Parecer 0431-2019-GPGMPC).

67. Relativamente ao valor do crédito previdenciário, as informações seriam fornecidas pelo gerente do sistema SARH e seguiriam em anexo ao relatório de análise mensal da Folha de Pagamento como o Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar havia orientado a Segep no Ofício 144/GETM/2015[79], entretanto, a defesa não logrou êxito em acostar aos autos material suficiente para demonstrar os valores questionados, como já abordado.

68. Contudo, como se pode ver, no nível operacional em que ocorreram os fatos era impossível que o senhor Governador tomasse conhecimento do sucedido. Logo, devem ser consideradas as circunstâncias que limitaram a ação do agente público, nos termos do § 1º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[80].

69. Assim, a dedução nos valores devidos ao RPPS em razão do crédito decorrente dos benefícios previdenciários custeados pelo Ente foi o procedimento adotado pela Administração para compensar os valores que oneravam indevidamente a Fonte 100 e não, repita-se, para burlar uma possível insuficiência de caixa.

---

[77] Obrigações patronais no montante de R$2.103.799,92 (Fundo Previdenciário Financeiro) e R$398.049,69 (Fundo Previdenciário Capitalizado), e; valores descontados dos servidores no total de R$813.357,32 (Fundo Previdenciário Financeiro) e R$179.957,36 (Fundo Previdenciário Capitalizado).

[78] Obrigações patronais no montante de R$2.103.799,92 (Fundo Previdenciário Financeiro) e R$398.049,69 (Fundo Previdenciário Capitalizado), e; valores descontados dos servidores no total de R$813.357,32 (Fundo Previdenciário Financeiro) e R$179.957,36 (Fundo Previdenciário Capitalizado).

[79] Pág. 690 da parte 10 do Doc. 03232/19 - Aba Juntados/Apensados do Proc. 1519/2017 - ID=758399.

[80] Art. 22. [...]
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

V. EMPENHOS CANCELADOS INDEVIDAMENTE E REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO

70. Quanto ao cancelamento indevido de empenhos e realização de despesas sem prévio empenho, segue-se a mesma linha de pensamento do item anterior, ou seja, versam sobre irregularidades exclusivas de Ordenadores de Despesas e mais uma vez se questiona se o senhor Governador poderia ter ciência de atos irregulares adotados em nível de Secretaria de Estado, como o cancelamento indevido de 17 empenhos[81] e a execução de despesas sem cobertura orçamentária nas áreas de Saúde e Segurança Pública.

71. Conveniente assinalar que a jurisprudência desta Corte, apresentada pelo Relator, concernente à cancelamento indevido de empenhos nas Contas de Governo dos Municípios de Vale do Anari/2009[82] e Candeias do Jamari/2016[83], deixa claro que a emissão de parecer prévio pela reprovação daquelas Contas foi ocasionada por irregularidades outras que agravaram o mérito, a saber: superávit financeiro fictício, déficit financeiro, gastos com pessoal acima do limite legal e aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato. Por conseguinte, não há como ser considerada para a presente análise.

72. É pertinente salientar, também, que jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consignada no voto do Relator, não transborda essa linha de pensamento em relação a cancelamento indevido de empenhos, pois quando da apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, exercício de 2015, por meio do Acórdão de Parecer Prévio 223/16, determinou-se a abertura de processo de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA, a fim de apurar a responsabilidade do Secretário de Estado relacionado a essa irregularidade[84].

72.1. E do trecho do voto do Conselheiro Relator Ivens Zschoerper Linhares no julgamento da mencionada tomada de contas extraordinária[85], transcrito pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva, verifica-se que a ilegalidade nos cancelamentos de empenhos foi objeto de instrução e contraditório nos autos da respectiva Prestação de Contas do Governador, que culminou com a aposição de ressalva pelo Acórdão de Parecer Prévio 287/2018/TCE-PR.

72.2. O Relator das presentes Contas, do fragmento reproduzido, destacou o entendimento do Conselheiro Relator Ivens Zschoerper Linhares que apresentou Voto Divergente “no sentido da configuração de irregularidade neste ponto, imputável, inclusive, ao próprio Governador do Estado”. Acontece que a motivação decorreu da reiteração da prática, o que não se aplica nas Contas ora em exame.

Figura 10 - Trecho do Voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares Reproduzido no RVR

[81] Págs. 3358-3368 do Proc. 1519/2017 – ID=909319 (RVR).
[82] Proc. 1115/2010; Rel. Conselheiro Paulo Curi Neto; julg. 16.12.2010.
[83] Proc.2391/2017; Rel. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra; julg. 14.12.2017.
[84] Pág. 3370 do Proc. 1519/2017 – ID=909319 (RVR).
[85] Proc. 160581/2018, Acórdão 3152/2018 – Tribunal Pleno.

Diversamente do tratamento da matéria dado nessa decisão do Tribunal Pleno, entendo que, em virtude da repetição da mesma prática, a irregularidade importa, sim, em responsabilização do Governador de Estado.

Fonte: Pág. 61 do RVR – ID=909319.

73. Além disso, deve-se ter em conta que da seleção amostral dos empenhos cancelados em 2016, no montante de R$129.317.767,19[86], restou comprovado que foram indevidamente cancelados empenhos que totalizaram R$9.128.007,24, equivalente a 7,06% da amostra, o que evidencia que não houve intuito de se fabricar resultados mais favoráveis para o exercício de 2016.

74. Com isso em mente, e considerando que, em relação à realização de despesa sem prévio empenho, a responsabilidade do Governador, como manifestado pelo Corpo Técnico[87] e acompanhado tanto pelo Ministério Público de Contas como pelo Relator, se deu "em razão da ineficácia do sistema de controle interno, devido principalmente à ausência de adoção de providências para evitar ocorrências semelhantes as irregularidades detectadas nos processos de análise prévia de despesa", entendo, da mesma forma do item anterior, que deve ser considerado em que nível ocorreram as falhas no controle interno, com a aplicação do disposto no § 1º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[88].

75. Em suma, as irregularidades concernentes à compensação previdenciária, cancelamento indevido de empenhos e realização de despesas sem prévio empenho, na forma evidenciada nestas Contas, não têm força para sustentar uma sanção de tão grave consequência como é o caso da emissão de parecer prévio contrário à aprovação, cabendo, contudo, ressalvas.

PARTE DISPOSITIVA

76. Ante o exposto, em respeito ao entendimento do Ministério Público de Contas, manifestado por meio do Parecer nº 0431/2019-GPGMPC, e ao Relatório e Voto proferido pelo eminente Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, dos quais peço vênia para **dissentir** quanto às irregularidades abordadas nesse voto e **manter** a abstenção de opinião sobre o Balanço Geral do Estado, nos termos da proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, submetendo à deliberação deste egrégio Plenário o seguinte **VOTO VISTA**:

I – EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das Contas do Governo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício financeiro de

[86] Pág. 486 do Proc. 3732/2017 (Instrução Conclusiva da Auditoria de Conformidade da Gestão Fiscal do exercício de 2016) - ID=705322.
[87] Pág. 3040-3041 do Proc. 1519/2017 - ID=756712 (Relatório de Instrução Conclusiva).
[88] Art. 22. [...]
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

2016, de responsabilidade do **Excelentíssimo Senhor Governador**, **Confúcio Aires Moura**, **CPF nº 037.338.311-87**, com fundamento no artigo 35, da LC 154/1996, c/c o artigo 38, do RITCE-RO, em virtude das seguintes irregularidades:

> 1. não atendimento dos requisitos constitucionais e legais na elaboração dos instrumentos de planejamento: (a) Ausência na LDO de metas e prioridades da administração pública estadual (artigo 165, §2º, da Constituição Federal); (b) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos (artigo 4º, "e", inciso I, da LRF); (c) Ausência na LDO de normas relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (artigo 4, "e", inciso I, da LRF); (d) Ausência na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistia, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (artigo 5º, inciso II, da LRF);
>
> 2. infringência ao disposto nos artigos 35, 76, 92, 59 e 60 da Lei 4.320/1964 e o § 1º do artigo 1º da LC 101/2000 e artigo 37, *caput* (princípio da legalidade) e 167, II, da Constituição Federal, em decorrência de despesas realizadas sem prévio empenho e cancelamento indevido de empenhos;
>
> 3. infringência ao artigo 40, CF/88 (caráter contributivo); artigo 6º da LC 524/2009, com redação dada pela LC 853/2014 (alíquota patronal fundo previdenciário financeiro); artigos 4º, 6º e artigo 6-A da LC 524/2009 (incluído pela LC 853/2014) (alíquota patronal fundo previdenciário capitalizado) pelo recolhimento e repasse a menor de contribuições previdenciárias.

II – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia, Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, **CPF nº 001.231.857-42**, ou a quem vier substituí-lo, que caso ainda não exista no âmbito do Poder Executivo, institua, no prazo de 180 dias, a contar de sua intimação, por meio de normativo (Decreto, Portaria, Resolução ou Instrução Normativa), manual de procedimentos orçamentários contendo no mínimo os seguintes requisitos:

> a) atribuição, competência e estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento estadual;
>
> b) procedimentos para elaboração das peças orçamentárias;
>
> c) procedimentos para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA, LDO e LOA;
>
> d) procedimentos para assegurar a alocação de recursos referentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, FUNDEB e Saúde;
>
> e) procedimentos para abertura de crédito adicionais, contendo requisitos e documentação suporte necessária, metodologia de cálculo das fontes de recursos, tendência do exercício;

f) controles das alterações orçamentárias que possibilitem identificar o percentual de alteração de forma quantitativa e qualitativa;

g) rotinas que assegurem a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura das obrigações;

h) rotinas com a finalidade de assegurar o cumprimento dos artigos 21 e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

i) rotinas que assegurem a alocação de recursos com a finalidade de cumprir o repasse mínimo para garantir o pagamento referente aos precatórios.

III – Recomendar ao atual Governador do Estado de Rondônia, Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, **CPF nº 001.231.857-42**, ou a quem vier substituí-lo, que observe na alocação de recursos na elaboração dos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) os indicadores sociais e econômicos, evidenciados no relatório técnico, para fins de tomada de decisão, com a finalidade de proporcionar a sociedade rondoniense qualidade de vida adequada;

IV – Determinar ao Controlador Geral do Estado, Senhor **Francisco Lopes Fernandes Neto**, **CPF nº 808.791.792-87**, ou a quem vier substituí-lo, que acompanhe e informe, por meio do relatório de auditoria anual (encaminhados junto as Contas Anuais), as medidas adotadas pela Administração pertinentes às determinações e recomendações, manifestando-se quanto ao atendimento ou não das determinações concernentes aos autos:

i) **Processo nº 3732/2017-TCERO** (Auditoria de Conformidade – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal);

ii) **Processo nº 1147/2018 -TCERO** (Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado);

iii) **Processo nº 03446/2017-TCERO** (Auditoria de Conformidade no Regime Próprio de Previdência Social);

iv) **Processo nº 2004/2016** (Acompanhamento dos atos de Gestão Fiscal realizados pelo Poder Executivo Estadual); e

v) **Processo nº 3694/2017** (Avaliação do Sistema de Controle Interno).

V – Dar ciência, via diário oficial, do teor desta decisão aos responsáveis indicados no cabeçalho, informando-lhes que o voto, o parecer ministerial e o relatório conclusivo da Unidade Técnica, em seu inteiro teor, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental;

VI – Comunicar o teor desta decisão, via ofício, ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual, Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, **CPF nº 001.231.857-42**, ou a quem vier substituí-lo, e ao responsável pela Controladoria Geral do Estado, Senhor **Francisco Lopes**

Fernandes Neto, **CPF nº 808.791.792-87**, ou a quem vier substituí-lo, notadamente, quanto aos itens II, III e IV desta decisão, por se tratarem de medidas pedagógicas e de melhoria da governança;

VII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe cópia digital dos autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para julgamento de sua alçada, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta decisão;

VIII – Arquivar os autos após o trânsito em julgado desta decisão.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS

Gostaria de fazer algumas menções. Primeiramente, com base na doutrina e na própria Constituição, mostrar a diferença entre contas de gestão e de contas de governo. Contas de governo está no artigo 70, I, da Constituição, são contas em que o Tribunal de Contas emite parecer prévio das contas, de maneira geral, do presidente, governadores e dos prefeitos, cuja função de julgar é do Parlamento, constitui contas da gestão política. Já no inciso II, mostra que o Tribunal julga as contas dos demais administradores públicos, procedendo ao julgamento. Nas contas de governo, estava lendo a doutrina de José Ribamar Caldas Furtado, ele diz que são focados na conduta do administrador no exercício das suas funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias, cujos resultados são demonstrados nos balanços públicos e demais demonstrativos contábeis. No julgamento dos demais ordenadores, o Tribunal verifica os atos de gestão, assinatura de contrato, ordenação de despesa, liquidação e pagamento etc. A dúvida surge: onde o governador poderia ser alcançado no caso específico por um parecer desfavorável? Com certeza, por não exercer com eficiências as funções administrativas. A função de controle foi mencionada pelo relator, como pelo revisor. Consta no voto do revisor: como se pode verificar a conduta do Governador quanto ao recolhimento a menor das contribuições do Poder Executivo foi por não ter instituído atividades de monitoramento dos controles implementados para verificar se eram adequados e suficientes para cobrir os riscos relacionados a condutas de traço genérico amplo e globalizante, que teoricamente caberia para determinação de nexo de causalidade de toda e qualquer irregularidade. Isso ao meu ver foi onde o relator enquadrou, não foi pela questão de ter exercido atividade de ordenador de despesa, de despesa não empenhada, como o caso de uma irregularidade aqui, foi mais pelo não exercício eficiente dessa fase de controle. Tem também no voto do revisor, uma menção que no âmbito do TCE irregularidade de natureza contábil tem o condão de macular as contas de governos municipais, pois em nível municipal o prefeito, além de chefe do Poder Executivo, também ordena despesas, o que não é extensivo a Governador do Estado, não nessa situação específica, mas no exercício de uma das funções da administração, o que a meu ver não vem sendo exercida com eficiência, fazendo com que haja irregularidades e também excessivas falhas contábeis, que levaram o corpo técnico a se omitir em expressar uma opinião. Assim, meu voto é no sentido de acompanhar o voto do Conselheiro Edilson.

DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. No exame dos autos, é de se vê que o Relator, **Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA**, pelos fundamentos que apresenta, em acolhimento ao encaminhamento técnico e ao opinativo ministerial, vota pela emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas do exercício de 2016 do Governo do Estado de Rondônia em razão – dentre outras falhas formais – de irregularidades graves consubstanciadas em **empenhos cancelados indevidamente, realização de despesa sem prévio empenho, recolhimento a menor das contribuições previdenciárias patronais do Poder Executivo, e não repasse de contribuições patronais descontadas de servidores.**

2. Por sua vez, o Revisor, **Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**, em seu voto-vista, diverge da fundamentação assentada pelo Conselheiro-Relator acerca dos apontamentos que estariam a atrair juízo de reprovação às contas, sem, contudo, conseguir afastar as irregularidades relacionadas pelo Relator.

3. Consigno que, pelas razões trazidas, faço adesão ao voto do Relator, que discorreu com profundidade acerca dos pontos de exames inerentes às Contas de Governo, notadamente quanto às irregularidades conducentes ao juízo de reprovação, inclusive tendo colacionado julgados deste Tribunal de Contas – dentre eles um de minha relatoria, referenciado no parágrafo 146, à fl. 59 do voto – e de Tribunais de Contas de outros Estados, assim como do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), explicitando o entendimento pelo emissão de Parecer Prévio pela reprovação de contas em que se abstraíram irregularidades como as que se apurou nas presentes contas.

4. Cabe destacar, que nada obstante a desenvoltura observada no trabalho do Revisor, a mitigação apenas dos efeitos dos graves apontamentos apurados, não faz desaparecer as irregularidades, e estando tais eivas em descompasso com a legislação vigente, impõe-se considerá-las para o mérito das contas, que, *in casu*, não se coaduna com a aprovação, mesmo que com ressalvas, ao contrário, atrai a sua reprovação.

5. Nesse sentido, colho o ensejo para destacar, além do julgado de minha relatoria referenciado pelo nobre Relator – Processo n. 2.392/2017/TCE-RO, Acórdão APL-TC 00650/17 – outros precedentes em casos análogos, nos quais se apuraram irregularidades semelhantes, em que foram exaradas decisões pela reprovação das Contas de Governo de Municípios, a exemplo dos Processos n. 1.428/2018/TCE-RO (Acórdão APL-TC 00558/18), n. 1.430/2018/TCE-RO (Acórdão APL-TC 00559/18) sob minha presidência; Processo n. 1.789/2017/TCE-RO (Acórdão APL-TC 00244/18) do **Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES**; Processo n. 1.877/2015/TCE-RO (Acórdão n. 203/2015-PLENO) da relatoria do **Conselheiro PAULO CURI NETO**; Processo n. 2.144/2017/TCE-RO (Acórdão APL-TC 00438/18) do **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**.

6. Assim, orientado pela coerência, integridade e estabilização das decisões que dimanam deste Tribunal, firme na inafastável segurança jurídica, bem como no entendimento jurisprudencial deste Órgão Superior de Controle Externo, **CONVIRJO** com o voto do Relator, **Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA**, pela emissão de Parecer Prévio pela Reprovação das Contas do exercício de 2016 do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia.

É como voto.

Em 12 de Novembro de 2020

Assinado Eletronicamente

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

PAULO CURI NETO
PRESIDENTE

Assinado Eletronicamente

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

EDILSON DE SOUSA SILVA
RELATOR