



Proc.: 01883/20

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 01883/2020 (Apensos autos n. 00839/19 e 01150/19)
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Prestação de Contas
JURISDICIONADO : Poder Executivo do Estado de Rondônia
ASSUNTO : Prestação de Contas - exercício financeiro de 2019
RESPONSÁVEIS : Marcos José Rocha dos Santos, CPF n. 001.231.857-42
Chefe do Poder Executivo Estadual
Jurandir Cláudio D'adda, CPF n. 438.167.032-91, CRC-RO 007220/O-0
Superintendente de Contabilidade
Francisco Lopes Fernandes Netto, CPF n. 808.791.792-87
Controlador Geral do Estado
RELATOR : Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (em substituição regimental)
SESSÃO : 1ª Sessão Especial Presencial do Pleno, de 29 de junho de 2022.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM A EDUCAÇÃO, SAÚDE, GASTOS COM PESSOAL E REPASSE AOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS DOS VALORES DOS DUODÉCIMOS. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL SUPERAVITÁRIA. AUDITORIA NO BALANÇO GERAL DO ESTADO. AUDITORIA NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E GESTÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE SE APLICAR SOBRE AS CONTAS DE EXERCÍCIOS FINANCEIROS ANTERIORES A 2020, COMO, *IN CASU*, AS REGRAS DA RESOLUÇÃO N. 278/2019/TCE-RO (ALTERADA PELA RESOLUÇÃO N. 353/2021/TCE-RO), TENDO EM VISTA A MODULAÇÃO DOS SEUS EFEITOS, NA FORMA CONSIGNADA NA TESE JURÍDICA FIXADA PELO ITEM V, DO ACÓRDÃO APL-TC 00162/21 EXARADO NOS AUTOS DO PROCESSO N. 1.630/2020/TCE-RO. FALHAS FORMAIS DE INCONSISTÊNCIA DE DADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. ALERTAS.

1. O Tribunal de Contas apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio conclusivo, nos termos do disposto no art. 47 do Regimento Interno *c/c* art. 57 da Lei Complementar n. 101/2000.
2. As Contas consistirão nos Balanços Gerais do Estado e no relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 134 da Constituição Estadual.



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

3. Evidenciadas na prática dos atos administrativos, na execução dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, irregularidades de natureza formal, sem repercussão generalizada, não é causa suficiente para emissão de Parecer desfavorável à aprovação das contas, mas impõe a expedição de determinações e recomendações, com vista a aperfeiçoar a execução e as práticas daqueles atos, além de evitar a reincidência das irregularidades constatadas, com determinação para que os titulares da Administração, por meio do órgão de Controle Interno, comprovem o seu cumprimento nas futuras prestações de contas, sob pena de incorrer em grave omissão do dever de sanear, regularizar e aperfeiçoar os atos de gestão.

4. A não comprovação, no prazo fixado, do cumprimento de determinação e recomendação contidas em decisão do Tribunal, sem justa causa apresentada, poderá acarretar repercussão na apreciação ou no julgamento das futuras prestações de contas, nas tomadas de contas especiais, da análise de legalidade dos atos e contratos, além de configurar irregularidade de natureza grave, passível de sanção pecuniária, em razão do descumprimento de decisão da Corte, conforme o caso.

5. Recomendações para correções e prevenções.

6. Encaminhamento a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

7. Arquivamento dos autos após cumpridas as determinações.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2019, instaurado com fundamento no art. 49, I, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e § 1º, do art. 44, do Regimento Interno desta Corte de Contas, com o objetivo de realizar análises e avaliações contábeis, econômicas, orçamentárias, financeiras e operacionais concernentes, e emissão de Parecer Prévio sobre as contas anuais na forma preconizada pela Carta Constitucional, sob a responsabilidade do Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, 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-Substituto Omar Pires Dias (em substituição regimental), por unanimidade de votos, em:

I - EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do **GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, Governador, com fundamento no art. 1º, VI, e no art. 35, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996, c/c o art. 38 do Regimento Interno desta Corte

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

de Contas, em razão das seguintes impropriedades: A1 – Superavaliação da conta imobilizado, A2 – Superavaliação da conta investimentos, A3 – Superavaliação da conta créditos e valores a receber, A4 – Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa e A5 - Subavaliação da conta provisões.

II – DETERMINAR, via ofício, ao Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote ou determine a adoção de medidas para a correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados ou superavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, sob pena de reprovação de contas futuras, a partir da ciência da determinação, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico, quais sejam: **A1.** Superavaliação da conta “imobilizado”; **A2.** Superavaliação da conta “investimentos”; **A3.** Superavaliação da conta “créditos e valores a receber”; **A4.** Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa; **A5.** Subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta “provisões”.

III – DETERMINAR, via ofício, ao Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, para que, **no prazo de 180 dias** a contar da notificação do acórdão, adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, a seguir colacionadas:

6.4. apresente Plano de Ação objetivando a **melhoria do índice de recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa**, estabelecendo uma meta de aumento de arrecadação, bem como estabelecendo as ações necessárias ao atingimento da referida meta, indicando prazos e os responsáveis pelas ações;

6.5. elabore planos de ação para **readequação dos programas de governo contidos no PPA**, para que esses sejam descritos na forma de declaração de uma política governamental capaz de solucionar problemas que afligem a sociedade, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: (a) Diagnósticos ou justificativas, contendo unidades de medidas mensuráveis, indicando a situação atual; visando responder a seguinte pergunta: ‘qual é o problema ou sua potencialidade?’; (b) Diretriz indicando o norte da administração, a visão pautada no diagnóstico prévio; (c) Programa com descrição capaz de responder a seguinte pergunta: ‘o que fazer para resolver ou minimizar o problema?’; (d) Objetivo do programa esclarecendo onde a Administração quer chegar, descrevendo as unidades de medidas que permitirão o confronto com a situação descrita no diagnóstico, para futuras avaliações relativas à eficiência, eficácia e efetividade dos programas; (e) Ações especificando os produtos, metas e recursos, as quais deverão ser descritas visando responder a seguinte pergunta: ‘como fazer?’; (f) Estabelecimento de índices e indicadores econômicos e sociais como



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

metas a serem perseguidas, relacionando-os com os programas de governo.

6.7. elabore planos de ação estabelecendo medidas corretivas atinentes à **superavaliação do imobilizado** contendo a descrição das ações, prazos e responsáveis pela implementação, abrangendo, dentre outros: (a) Levantamento dos bens que satisfazem o critério de reconhecimento no imobilizado; (b) Baixa na contabilidade dos bens que não estão sob o controle do Estado; (c) Adoção dos procedimentos contábeis de mensuração subsequente dos bens; (d) Estabelecimento de procedimentos para apuração de responsabilidade referente aos bens extraviados/não localizados; (e) Adoção de um sistema de controle patrimonial que satisfaça às necessidades de controle das secretárias e órgãos envolvidos; (f) Elaboração de normativos estabelecendo os fluxos, os procedimentos e as responsabilidades pelo controle do patrimônio do Estado, contemplando termos de responsabilidade e de movimentação e guarda dos bens; (g) Adoção de normas e políticas para depreciação dos bens móveis e imóveis.

6.8. institua, com fulcro nos incisos III b) e X do art. 3º da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO, **normativo** que englobe dentre outros: os requisitos das informações para inscrição dos créditos da dívida ativa; fluxograma e/ou manuais das atividades referentes a todo o processamento do **crédito da dívida ativa**; os procedimentos contábeis necessários para ajustes de perdas; os prazos e os critérios das baixas dos créditos; e as responsabilidades dos setores e órgãos envolvidos no processo; elabore estudo visando identificar a melhor estimativa contábil concernente ao valor realizável dos créditos, a fim de demonstrar adequadamente a exatidão dos demonstrativos contábeis e mitigar o risco de superavaliação do ativo, a exemplo da Resolução n. 09-2019/CSPGE, que adota o método ABCD ou, com base na conveniência e oportunidade, institua outro critério que se revele a melhor estimativa.

6.9. estabeleça, nos termos do inciso VII e X, art. 3º da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, **normatização interna** visando **regulamentar o procedimento de mensuração subsequente dos investimentos do Estado através do Método de Equivalência Patrimonial** contemplando: indicação dos responsáveis, os prazos de envio das demonstrações pelas estatais, os procedimentos necessários para adequação da tempestividade e fidedignidade da apresentação no Balanço Patrimonial, com base na avaliação dos riscos atinentes à conta Investimentos.

IV – DETERMINAR, via ofício, ao **Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto**, Controlador-Geral do Estado, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitem 6.10** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, para que acompanhe e monitore a execução



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

dos Planos de Ações que serão elaborados pela Administração, informando o andamento no Relatório Anual de Auditoria sobre as Contas de Governo.

V – ALERTAR, via ofício, o Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas em razão do descumprimento de determinações e recomendações exaradas de forma a evitar a ocorrência de irregularidades, sanar distorções e impropriedades e estabelecer procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e a confiabilidade das informações contábeis do Estado, em especial quanto ao consignado no **item II**, de modo a evitar a reincidência em irregularidades de mesmo jaez que venham a ensejar a opinião técnica adversa em relação ao BGE, bem como, para que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitens 6.2 e 6.3** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, a seguir colacionadas:

6.2. quanto ao entendimento fixado por esta Corte no **Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo 03976/18, item IX**, no sentido de que a ineficácia do Sistema de Controle Interno e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, em Prestações de Contas vindouras, com intensidade tal que resulte na abstenção de opinião quanto à fidedignidade dos registros e resultados espelhados nas demonstrações contábeis, impossibilitando a aferição da situação patrimonial, financeira e orçamentária ensejam à emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo.

6.3. de que a responsabilidade pela estruturação do Sistema de Controle Interno, o qual garante a adequada prestação de contas, é do chefe de poder, nos termos da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE, devendo para tanto adotar as medidas previstas na referida resolução.

VI – ALERTAR, via ofício, o **Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto**, Controlador-Geral do Estado ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, para que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitem 6.11** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas “de que se faz necessário que haja adequado acompanhamento da execução das despesas realizadas no mínimo constitucional da educação e da saúde, sendo condição necessária para a fidedignidade e a conformidade dos relatórios gerenciais emitidos pelos órgãos gestores da educação no Estado de Rondônia.”

VII – RECOMENDAR, via memorando, ao Secretário-Geral de Controle Externo, Senhor **Marcus César Santos Filho**, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote as providências necessárias para que sejam cumpridas as proposições dispostas no Parecer Ministerial, a seguir colacionadas:

V - pela fixação das seguintes **DIRETRIZES** a serem seguidas pela **Secretaria Geral de Controle Externo** quando da instrução das contas de governo do exercício de 2021 em diante:

V.1 - emprego de maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, a fim de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de



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

responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro;

V.2 - aferição da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado na jurisprudência do Tribunal que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável;

V.3 - evidenciação e exame específico quanto à adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000;

V.4 - realize o monitoramento de todas as recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas no bojo de análises de contas de governos de exercício pretéritos, inclusive das recomendações proferidas no **Processo n. 1571/2016, mediante o Acórdão APL-TC 00211/19**;

V.5 - inclua no escopo de sua avaliação a análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo, de modo a verificar o cumprimento das disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

V.6 - apresente os resultados da disponibilidade de caixa de modo individualizado, evidenciando os recursos pertinentes ao Poder Executivo de modo segregado em relação aos demais Poderes e órgãos, em consonância com o disposto no artigo 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VIII – RECOMENDAR, via memorando, ao Departamento de Documentação e Protocolo desta Corte, que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitens 6.12 e 6.13**, do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, quais sejam: **a)** que autue processo para monitoramento das determinações (itens 6.4, 6.5, 6.7, 6.8 e 6.9) e, **b) Desapensar** destes autos, para que tramite separadamente, o processo 01150/2019 que trata do monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão APL-TC 00101/19, **referente ao Processo 01147/18**, tendo em vista a não conclusão do referido acompanhamento e **reemissão** de determinações através do **Acórdão APL-TC 00384/20** neste processo apenso.

IX – DAR CONHECIMENTO deste acórdão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c o artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e Acórdão estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

X – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que, após o trânsito em julgado, reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à **Assembleia Legislativa do Estado de**



Proc.: 01883/20

Fls.: _____

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

Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (Relator em substituição regimental), o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas em exercício, Yvonete Fontinelle de Melo.

Porto Velho, quarta-feira, 29 de junho de 2022.

(assinado eletronicamente)
OMAR PIRES DIAS
Conselheiro-Substituto Relator em
substituição regimental

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



Proc.: 01883/20

Fls.: _____

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

PROCESSO N. : 01883/2020 (Apensos autos n. 00839/19 e 01150/19)
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Prestação de Contas
JURISDICIONADO : Poder Executivo do Estado de Rondônia
ASSUNTO : Prestação de Contas - Exercício Financeiro de 2019
RESPONSÁVEIS : Marcos José Rocha dos Santos, CPF n. 001.231.857-42
Chefe do Poder Executivo Estadual
Jurandir Cláudio D'adda, CPF n. 438.167.032-91, CRC-RO 007220/O-0
Superintendente de Contabilidade
Francisco Lopes Fernandes Netto, CPF n. 808.791.792-87
Controlador Geral do Estado
RELATOR : Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (em substituição regimental)
SESSÃO : 1ª Sessão Especial Presencial do Pleno, de 29 de junho de 2022.

PROLEGÔMENOS:

Ab initio, antes mesmo de se adentrar à análise do relatório do trabalho da Secretaria Geral de Controle Externo e aos fundamentos e proposição de voto, importante deixar registrado nos anais deste TCE, o franco e inefável reconhecimento ao hercúleo trabalho desenvolvido pela valorosa Equipe da Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado, composta pelos Auditores e Técnicos de Controle Externo (Coordenadores) Senhores Hermes Murilo Câmara Azzi Melo e José Fernando Domiciano e, a (Equipe de Trabalho) Aluizio Sol Sol de Oliveira, Ana Paula Kuroda, Claudiane Vieira Afonso, Gustavo Pereira Lanis, Gislene Rodrigues Menezes, Herick Sander Moraes Ramos, Jane Rosiclei Pinheiro, João Bastista de Andrade Júnior, José Carlos de Almeida, Luciene Bernardo Santos Kochmanski, Rubens da Silva Miranda, à servidora lotada no gabinete do Relator, Auditora de Controle Externo Josy Josefa Gomes da Cunha, extensíveis as merecidas honrarias aos demais abnegados servidores da Corte, que corroboraram ao processo e não mediram esforços para a consecução de seu mister.

2. Trata-se os autos sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2019, instaurado com fundamento no art. 49, I, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e § 1º, do art. 44, do Regimento Interno desta Corte de Contas, com o objetivo de realizar análises e avaliações contábeis, econômicas, orçamentárias, financeiras e operacionais concernentes, e emissão de Parecer Prévio sobre as contas anuais na forma preconizada pela Carta Constitucional, sob a responsabilidade do **Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos**, inscrito no CPF n. 001.231.857-42.

3. O Governo do Estado de Rondônia executa suas ações por meio da Administração Pública Direta e Indireta composta pelos seus Órgãos, Agentes e Entidades (Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes), dos Poderes que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.



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

A estrutura organizacional e o funcionamento da administração pública estadual estão dispostos na Lei Complementar n. 965, de 20 de dezembro de 2017.

4. As contas consistiram nos Balanços Gerais do Estado e no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativos a execução dos orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição da República e art. 35, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

5. A Superintendência Estadual de Contabilidade, subordinada à Secretaria de Estado de Finanças, elaborou o Balanço Geral do Estado e o Relatório Contábil objetivando subsidiar o processo de Prestação de Contas da gestão governamental, conforme dispõe a Lei Estadual n. 911/2016, sob a responsabilidade do Superintendente, Jurandir Cláudio D'adda, inscrito no CPF n. 438.167.032-91 e no CRC-RO 007220/O-0.

6. O Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, Controladoria Geral do Estado, conforme disposição contida no artigo 51, da Constituição Estadual e artigo 16, Parágrafo único, da Lei Complementar n. 827, de 15 de julho de 2015 combinado com o artigo 5º, da Lei Complementar n. 758, de 02 de janeiro 2014, apresentou o Relatório de Auditoria sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado de Rondônia, sob a responsabilidade do Controlador Geral, Francisco Lopes Fernandes Netto.

7. As demonstrações contábeis foram elaboradas e estão apresentadas em conformidade com as práticas contábeis e em observância às orientações da Parte V –Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 7ª edição, aprovado pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) n. 841, de 21 de dezembro de 2016, que observa os dispositivos legais que regulam o assunto, assim como a Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Complementar Federal n. 101/2000 e, também, as disposições do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), tal qual as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP 16).

8. O Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) estão consolidados incluindo as operações entre os órgãos e as entidades integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social, denominadas “intra”, assim como o Balanço Orçamentário (BO), o Balanço Financeiro (BF) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC).

9. A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, relatou a partir dos resultados alcançados pelas Unidades que compõem a estrutura do Orçamento Estadual, os produtos entregues e os serviços prestados mediante a execução das Ações dos Programas definidos no PPA (2016/2019), especificamente no exercício de 2019, em concordância à Lei Complementar Federal n. 101/2000 e a Instrução Normativa n. 13/2004-TCE-RO.

10. Observa-se que a avaliação de desempenho dos Projetos, Atividades e Programas em termos quantitativos e qualitativos das metas programadas nas Leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento referente ao exercício de 2019 e suas alterações, demonstram, à síntese de resultados realizados, dando ênfase para: o social, a educação, a saúde, a segurança e infra-estrutura de apoio e logística.



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

11. Conforme disposto no parágrafo único, art. 42, do Regimento Interno da Corte de Contas, as fiscalizações voltadas à instrução do processo de apreciação das contas do Governador devem observar os padrões profissionais de auditoria do setor público, assim como as diretrizes aprovadas pelo Tribunal e o Plano de Controle Externo.

12. Destarte, de modo o mais didático possível, com o escopo mesmo de facilitar a compreensão de todos os destinatários do *decisum* que se propõe a prolatar no bojo do presente feito, e, no ensejo, apresentar um pouco das peculiaridades do estado de Rondônia a todos os consulentes interessados, para então apresentar o necessário relatório e abordar-se a análise dos Balanços Gerais e, alfim, apresentar o voto, visando a apreciação das contas prestadas, exercício 2019, pelo Governador do Estado, mediante Parecer Prévio.

13. Nesse desiderato, **opta-se por dividir a presente proposta de voto metodologicamente em seis capítulos**: no primeiro aborda-se o Estado de Rondônia e seus aspectos econômicos; o segundo trata do relatório do voto; o terceiro analisam-se os fundamentos do relatório da Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado com base na legislação sistêmica pátria que informa a matéria; no quarto transcrevem-se o parecer ministerial; no quinto centra-se no exame e certificado da Controladoria Geral do Estado e, no último capítulo, são traçadas as considerações finais para arrimar a proposta de voto, isso em consonância com os resultados da análise realizada pela Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas.

14. Na sequência, passa-se, pois, ao desenvolvimento dos capítulos propostos.

CAPÍTULO I - CONJUNTURA ECONÔMICA SOCIAL E FISCAL

15. Neste capítulo serão apresentados alguns indicadores econômicos, sociais e fiscais do Estado de Rondônia, trazendo os indicadores de produção, balança comercial, conforme o exame realizada pela Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado desta Corte de Contas, no Relatório Técnico ID 1120124:

2.1 Indicadores Econômicos

13. O Estado de Rondônia localiza-se na Região Norte do Brasil, numa área geográfica de 237.590,547 km², o equivalente a 2,79% do território brasileiro (décima terceira maior área territorial entre as Unidades da Federação). Sua economia baseia-se na pecuária (bovinocultura, avicultura, piscicultura), na agricultura (arroz, café, cacau, mandioca, milho, soja, etc.), além de indústria, comércio e serviços. Possuía uma população estimada de 1.777.225¹ habitantes em 2019 e densidade demográfica de 6,58²; com um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH³ médio de 0,690⁴. Está constituído por 52 (cinquenta e dois) municípios.

14. O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região. O PIB brasileiro, em 2019, atingiu a cifra de R\$7.257.000⁵. O PIB de Rondônia, por sua vez, para o mesmo período,

¹ População estimada pelo IBGE, em 01/07/2019.

² Conforme último Censo do IBGE de 2010.

³ O IDH mede o nível de desenvolvimento humano dos países e UF's utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).

⁴ Conforme último Censo do IBGE de 2010.

⁵ Em milhões de R\$.



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

estima-se que seja de aproximadamente R\$47.896⁶, considerando uma taxa de participação de 0,66%⁷ do PIB nacional.

15. A taxa de participação do PIB Rondônia no PIB Nacional, em que pese ser ainda muito pequena, em 2017, ocupava a 22ª posição no ranking nacional por participação das Unidades da Federação - UFs. Na tabela a seguir é possível observar uma série histórica do PIB brasileiro, assim como do PIB Rondoniense e da Região Norte, demonstrando a participação estadual no PIB nacional, assim como no PIB regional (Região Norte).

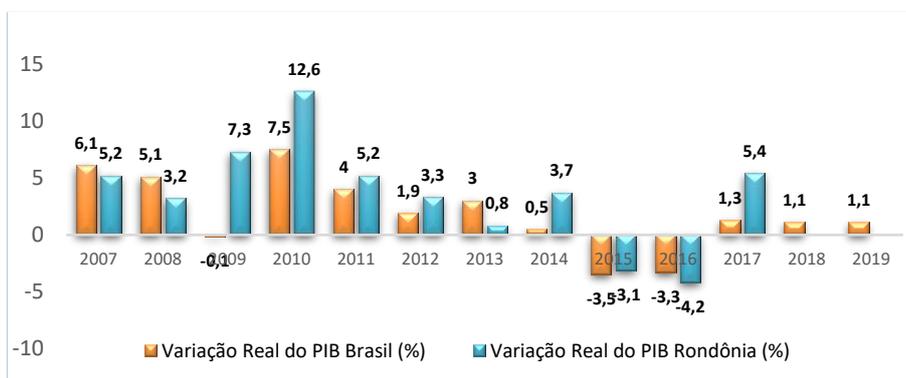
Tabela 1 - PIB a Preços de Mercado Corrente (2010 - 2019)

ANO	BRASIL	REGIÃO NORTE	RONDÔNIA	% PIB BRASIL	% PIB REGIÃO
2010	3.885.847	207.094	23.908	0,62	11,54
2011	4.376.382	241.028	27.575	0,63	11,44
2012	4.814.760	259.101	30.113	0,63	11,62
2013	5.331.619	292.442	31.121	0,58	10,64
2014	5.778.953	308.077	34.031	0,59	11,05
2015	5.995.787	320.775	36.563	0,61	11,4
2016	6.269.328	337.302	39.460	0,63	11,7
2017	6.583.319	367.862	43.506	0,66	11,8
2018	6.827.586	381.881 ⁸	45.062 ⁹	0,66	11,8
2019	7.257.000	405.898 ¹⁰	47.896 ¹¹	0,66	11,8

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e SUFRAMA

16. No que diz respeito às taxas reais de variação do PIB brasileiro e PIB estadual, as informações podem ser visualizadas no gráfico a seguir.

Gráfico - Taxa de variação Real do PIB



Fonte: IBGE/estatísticas/indicadores e IBGE/estatísticas/séries regionais e IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e SUFRAMA

17. É possível afirmar que Rondônia, a partir de 2009, vinha experimentando taxas de crescimento real do PIB maiores que as taxas nacionais, a exceção dos anos de 2013 e 2016, que teve taxa de variação menor que a nacional. Com destaque para 2017, que, enquanto o PIB brasileiro cresceu 1,3%, Rondônia surpreendeu com uma taxa real de crescimento de 5,4%, puxada pelo setor agropecuário. Em 2018 e 2019, o PIB brasileiro apresentou taxa real de crescimento igual a 1,1%, sinalizando que Rondônia também possa ter mantido estável sua taxa de crescimento, ou até mesmo apresentado queda.¹²

2.1.2 PIB Setorial

⁶ Em milhões de R\$.

⁷ Taxa de participação de 2017.

⁸ Considerando que o PIB de Rondônia equivale a 11,8% desse valor.

⁹ Considerando que o PIB de Rondônia equivale a 0,66% do PIB Brasileiro.

¹⁰ Considerando que o PIB de Rondônia equivale a 11,8% desse valor

¹¹ Considerando que o PIB de Rondônia equivale a 0,66% do PIB Brasileiro.

¹² No caso de Rondônia, não foi possível apresentar a taxa de crescimento do PIB para 2018 e 2019, visto que não há informações oficiais disponíveis e, considerando que o cálculo da taxa de variação real é realizado pelo IBGE a partir de uma metodologia própria, qualquer tentativa de calculá-la a partir de dados estimados, apresenta uma grande possibilidade de erro.



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

18. Para tratar do PIB setorial utilizar-se-á o valor da produção interna medido pelo valor agregado à produção; ou seja, pelo Valor Agregado Bruto - VAB, que se refere à soma dos valores adicionados pelas empresas, calculados através das Demonstrações do Valor Adicionado - DVA. Dada a métrica utilizada para apurar o valor adicionado pela DVA, a relação entre esse valor e o PIB medido a preço de mercado não são exatamente iguais.

19. O setor serviços tem a maior participação percentual no VAB, contudo, quando se fala nas demais atividades produtivas, agropecuária e indústria, essa participação está bastante relacionada às características produtivas regionais.

20. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo IBGE/Contas Regionais para cada Unidade da Federação (2017), observa-se que, em Rondônia, a participação percentual da atividade industrial ainda é maior que a participação da agropecuária; porém, a participação da atividade agropecuária tem crescido muito e está ficando muito próxima atividade industrial. Quando considerada a média brasileira, a participação da atividade industrial é expressivamente maior que a participação da agropecuária, embora o setor de agropecuária também tenha aumentado muito sua participação nos últimos anos. Tais informações podem ser melhor observadas na tabela a seguir:

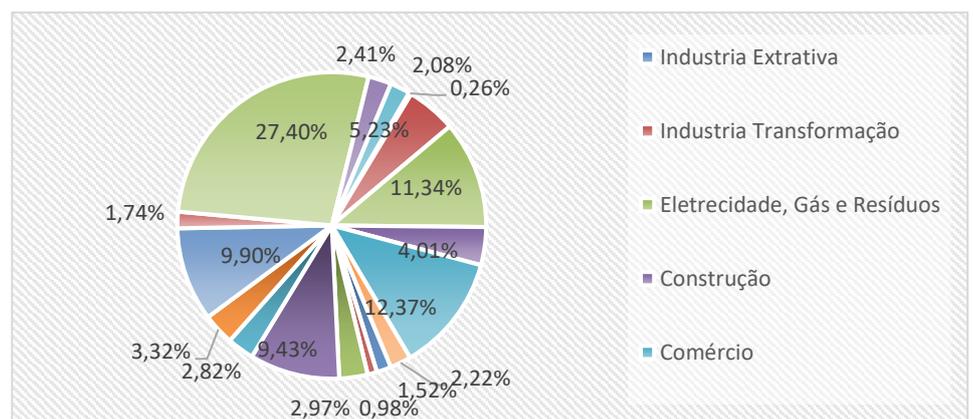
Tabela - Participação dos Setores Produtivos no VAB - 2017

	2017/BR ¹³	%	2017/RO ¹⁴	%
TOTAL	5.669.766.000	100,00	39.271.000	100,00
AGROPECUÁRIA	302.971.000	5,34	5.877.000	14,97
INDÚSTRIA	1.196.931.000	21,11	8.189.000	20,85
SERVIÇOS	4.169.864.000	73,55	25.205.000	64,18

Fonte: IBGE/Contas Nacionais e Contas Regionais

21. Considerando de forma ainda mais detalhada todas as atividades econômicas do Estado de Rondônia na composição do Valor Adicionado Bruto, verifica-se a seguinte composição setorial:

Gráfico – Peso dos setores produtivos no VAB – Rondônia 2017



Fonte: IBGE/Contas Regionais

22. Numa evolução histórica de 2010 a 2017, é possível observar, por exemplo, como evoluiu o setor da agropecuária, que é resultado da soma das atividades de pecuária, agricultura, produção florestal, pesca e aquicultura.

23. As informações sobre a participação individual das principais atividades no VAB de

¹³ Em mil R\$.

¹⁴ Em mil R\$.



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

Rondônia, no período de 2010 a 2017, encontram-se dispostas na tabela a seguir.

Tabela – VAB: Participação das Principais Atividades e Variação (2010 – 2017)

Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	VAR 2010/2017
Comércio e Repres. veíc. e motocicletas	15,17%	15,55%	15,02%	14,76%	14,60%	14,03%	13,23%	12,37%	-18,46%
Construção	12,69%	16,81%	13,03%	10,03%	10,10%	7,91%	4,84%	4,01 %	-68,40%
Pecuária	8,5%	8,02%	8,26%	9,31%	9,48%	10,08%	10,09%	9,9%	16,47%
Ativ. Imobil.	8,32%	7,98%	9,06%	8,05%	9,52%	9,98%	10,00%	9,43%	13,34%
Indústria de Transformação	8,25%	5,96%	6,66%	7,08%	5,71%	5,80%	6,76%	5,23%	-36,60%
Transp., Armaz. e correio	2,75%	2,68%	2,68%	3,49%	2,75%	2,69%	2,58%	2,22%	-19,27%
Agricultura	2,19%	1,97%	3,78%	2,25%	2,34%	2,13%	2,65%	3,32%	51,60%
Ativ. Financ. (Seg. e afins)	1,86%	1,93%	2,10%	2,30%	2,63%	2,90%	3,07%	2,97%	59,68%
Alimentação e Alojamento	1,76%	1,85%	2,29%	1,87%	1,48%	1,57%	1,44%	1,52%	-13,64%
Elétric., gás, água, esgoto e ativ. gestão de resíduos	1,43%	0,88%	0,78%	1,81%	1,85%	4,54%	6,88%	11,34%	693,01%
Informação e Comunicação	1,15%	0,94%	0,91%	0,66%	1,16%	1,18%	0,96%	0,98%	-14,78%
Indústria Extrativista	0,44%	0,84%	0,45%	0,38%	0,27%	0,29%	0,09%	0,26%	-40,91%
Prod. Florestal, Pesca e Aquíc.	0,25%	0,38%	0,35%	0,47%	0,91%	1,15%	1,15%	1,74%	596%

Fonte: IBGE: Contas Regionais do Brasil/PIB pela ótica da produção 2010 – 2017

Destacamos que a atividade agricultura teve um avanço significativo, de 51,6%; vem aumentando cada vez mais sua participação no VAB. A Pecuária, por sua vez, teve um avanço menor em termo de participação no VAB, de 16,47%, nesse mesmo período. Outra atividade que se destacou em termos de crescimento no período foi o grupo que inclui eletricidade, gás, água, esgoto e atividade de gestão de resíduos e descontaminação, que evoluiu de uma participação de 1,43% do VAB, em 2010, para 11,34%, em 2017.

2.1.3 PIB per Capita

O PIB per capita equivale à razão entre o PIB real e a população. Este indicador mostra quanto, em média, cada cidadão detém em termos de produção ou renda de um Estado, Região ou País. Nesse sentido, pode ser considerado um indicador de bem-estar e qualidade de vida da população.

No caso do Estado de Rondônia, o PIB per capita em 2019, em valores correntes, foi de aproximadamente R\$26.949,8815, abaixo do PIB per capita nacional, representando em torno de 78% do mesmo. Em 2017, Rondônia ocupava a 12ª posição em termos de PIB per capita quando comparado às demais UF's do país e 1ª posição entre as UF's da Região Norte. Tomando-se como referência uma série histórica de 10 (dez) anos, verifica-se que o PIB per capita rondoniense “historicamente” sempre foi menor que o nacional.

2.1.4. Balança comercial

Balança comercial é o termo econômico que representa o registro, em dólar, das importações e exportações de bens e serviços entre os países. Considera-se que a balança comercial de um determinado país está favorável, quando este exporta (vende para outros países) mais do que importa (compra de outros países). Do contrário, considera-se que a balança comercial é negativa ou desfavorável.

Pode-se dizer que a Balança Comercial Brasileira é a soma dos negócios de exportação e importação de produtos e serviços, realizados pelas diferentes Unidades da Federação com o resto do mundo; daí porque é possível acompanhar os resultados individualizados da balança comercial por UF, verificando-se, inclusive, seu o potencial exportador.

¹⁵ Memória de cálculo: R\$47.896.000.000(PIB estimado a 6,6% do PIB Nacional) /1.777.225 (população estimada pelo IBGE para Rondônia em 2019) = 26.949,88.

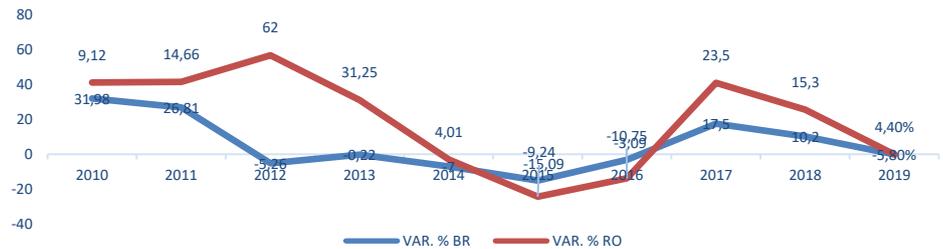


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2.1.4.1 Exportação

De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, é possível observar a seguinte evolução, em termos de taxas de crescimento e/ou retração das exportações brasileiras, bem como das exportações do Estado de Rondônia, nos últimos 10 (dez) anos:

Gráfico – Taxa de Variação das Exportações

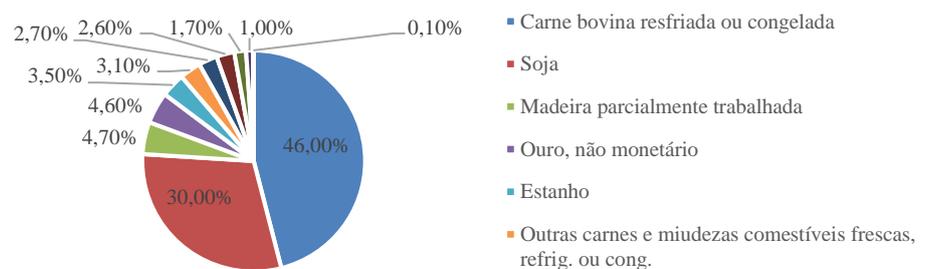


Fonte: MDIC/SECEX (dezembro de 2018)

30. Observando-se os últimos dez anos de exportações de Rondônia, verifica-se que cresceram até 2014; embora as taxas de crescimento desse período tenham sido variáveis. Em 2015 e 2016, as exportações do Estado caíram, apresentando taxas negativas de crescimento. Entretanto, no período mais atual, 2017, 2018 e 2019, voltaram a crescer as exportações de Rondônia, chegando a crescer 23,5% em 2017, quando comparado a 2016. Em 2019, houve crescimento das exportações no Estado; porém, a uma taxa mais baixa, de apenas 4,4%.

31. O gráfico a seguir demonstra os quinze produtos mais exportados, por ordem de participação na exportação total do Estado de Rondônia:

Gráfico – Produtos exportados – Rondônia 2019



32. Destaque entre os produtos carne bovina desossada congelada, fresca ou refrigerada (46%), soja (30%), madeira parcialmente trabalhada (4,7%), ouro não monetário (4,6%) e estanho na forma bruta (3,5%). A soja, que é o primeiro produto mais exportado (em valor) a nível nacional, já está em segundo lugar nas exportações de Rondônia e vem crescendo ano a ano; a carne bovina ainda é o produto mais exportado por Rondônia, enquanto a nível nacional manteve a posição de sexto exportável.

33. Outros produtos também têm aumentado suas exportações, como estanho, peixes frescos e filés de peixes congelados, café etc., contudo, a maioria dos produtos exportados pelo Estado, ainda o são na sua forma bruta sem qualquer beneficiamento; assim, pode-se dizer que Rondônia é um grande exportador de *commodities*.

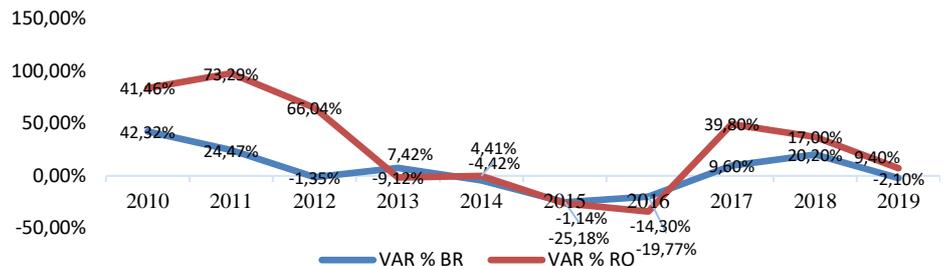
2.1.4.2 Importações



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

34. De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, é possível observar a seguinte evolução, em termos de taxas de crescimento e/ou retração das exportações brasileiras, bem como das exportações do Estado de Rondônia, nos últimos 10 (dez) anos:

Gráfico – Taxa de Variação das Exportações



Fonte: MDIC/SECEX (DEZ/2019)

35. Observa-se que, nos últimos dez anos (até 2019), também as importações de Rondônia cresceram significativamente, embora tenham apresentado queda em 2013, 2015 e 2016; o crescimento foi mais expressivo nos anos de 2010, 2011 e 2012; voltando a crescer significativamente em 2017. Em 2018 e 2019 houve crescimento; porém, a taxas mais baixas apresentando taxas de crescimento comparativamente maiores que taxas de crescimento das importações brasileiras.

2.1.4.3 Saldos Anuais da Balança Comercial

36. Os resultados anuais da balança comercial brasileira, assim como da balança comercial que diz respeito apenas aos negócios realizados pelo Estado de Rondônia, podem ser melhor visualizados na tabela a seguir.

Tabela - Saldo Balança Comercial – 2010 a 2019 (US\$)

	SALDO BC BRASILEIRA	SALDO BC RONDÔNIA
2010	20.146.857.897	179.540.000
2011	29.690.000.000	67.040.000
2012	18.910.000.000	109.820.000
2013	2.286.000.000	421.580.000
2014	-3.959.000.000	422.410.000
2015	19.681.000.000	331.690.000
2016	47.692.000.000	332.910.000
2017	67.000.000.000	322.130.000
2018	58.659.000.000	358.890.000
2019	48.035.600.000	330.500.000

Fonte: SECEX – MDIC (dez/2019)

37. No que diz respeito ao Saldo da Balança Comercial de Rondônia, observa-se que nos últimos dez anos (até 2019), embora em alguns momentos o valor tenha sido menor em relação ao ano anterior, sempre fechou o ano com saldo positivo, até mesmo em momentos que o Brasil fechou com saldo negativo, como é o caso do ano de 2014. Essas informações sinalizam que o Estado de Rondônia vem abrindo-se, cada vez mais, para as relações de comércio internacional e sempre com resultados positivos entre o que compra e o que vende para o resto do mundo.

CAPÍTULO II – RELATÓRIO

16. A auditoria empreendida pela equipe de trabalho da Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, como dito alhures, teve por objetivo inferir se o Balanço Geral apresentado



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

representa adequadamente a posição patrimonial e os resultados do período, bem como se foram atendidos os pressupostos constitucionais quanto à execução do planejamento, orçamento e gestão fiscal.

17. Os procedimentos foram estabelecidos a partir de critérios contidos na Constituição Federal; na Lei Orgânica do Município; na Lei Complementar Federal n. 101/00-LRF; na Lei Federal n. 4.320/64; nos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA); nos Princípios da Administração Pública; nas Normas Brasileiras de Contabilidade; na Portaria STN n. 437/2012 (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público); e nas Instruções Normativas n.s 13/2004, 22/2007 e 30/2012-TCE-RO.

2.1 O escopo da Auditoria foi definido em:

1) Opinião sobre a conformidade da execução orçamentária e fiscal, quanto à Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o equilíbrio do sistema previdenciário, o teto de gastos e o cumprimento das determinações.

2) Opinião sobre o Balanço Geral do Estado.

18. A instrução técnica preliminar (ID 1047241), realizada pela Coordenação Especializada em Finanças do Estado, da Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte registrou achados de auditoria, a saber: A1 – Superavaliação da conta imobilizado, A2 – Superavaliação da conta investimentos, A3 – Superavaliação da conta créditos e valores a receber, A4 – Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa e A5 - Subavaliação da conta provisões, os quais foram submetidos ao conhecimento do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, por meio da Decisão Monocrática DM-DDR-0092/2021-GCBAA (ID 1060468), respectivo Mandado de Audiência (ID 1060871), publicado no D.O.e. – TCE-RO n. 2380, de 29.06.2021 (ID 1069797), o qual apresentou as justificativas mediante o documento n. 6939/2021, conforme atesta a certidão (ID 1080282).

19. Seguidamente, foi realizada a instrução técnica (ID 1120124) pela Coordenação Especializada em Finanças do Estado, da Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte, concluindo ter permanecido as referidas impropriedades, porém, ponderou-se no sentido de que o jurisdicionado deve ser alertado sobre a possibilidade de, em análises futuras, este Tribunal emitir parecer prévio pela rejeição das Contas, assinalando *“a opinião do Tribunal sobre os balanços gerais seria desfavorável à emissão de Parecer pela aprovação das contas, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas, nos termos do artigo 12 da Resolução n. 278/2019-TCE. No entanto, convém alertar ao Chefe do Poder Executivo quanto ao entendimento fixado por esta Corte no Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo n. 03976/18, item IX, no sentido de que a ineficácia do Sistema de Controle Interno e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, ensejarão a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo, sendo este entendimento plenamente aplicável, em nosso entendimento, a partir das contas de 2021.”*

20. Finalizados os trabalhos, a Unidade Técnica (ID 1120124), manifestou-se **pela emissão de Parecer Prévio para aprovação, com ressalvas, das contas prestadas relativas ao exercício de 2019**, nos termos dos artigos 9º, 10 e 14, da Resolução n. 278/2019-TCE-RO e artigo 35, da Lei Complementar n.154/1996, c/c o artigo 38, do Regimento Interno desta Corte de Contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, *in verbis*:



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

5. Conclusão

251. Finalizados os trabalhos passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório, e ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, a proposta de parecer prévio sobre as contas do exercício.

252. O resultado da avaliação revelou que as alterações orçamentárias (créditos adicionais) do período foram realizadas em conformidade com as disposições do art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

253. Quanto aos limites constitucionais, foram executados em conformidade com preceitos constitucionais e legais, em relação às aplicações na Educação (MDE, 25,52% e Fundeb, 99,97% sendo 69,62% na Remuneração e Valorização do Magistério) e na Saúde (12,52%).

254. A Administração executou o orçamento de forma equilibrada de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000, demonstrando que a disponibilidade de caixa após a inscrição de restos a pagar ficou superavitária.

255. O Poder Executivo atendeu ao limite de despesa com pessoal, evidenciando o percentual de 39,87% da receita corrente líquida, enquanto o Estado como um todo atingiu ao limite de 49,75%, de acordo com as disposições do art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000.

256. Quanto às metas fiscais, concluímos que a Administração atendeu ao Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei Estadual nº 4.112, de 17 de julho de 2018 c/c art. 1º, § 1º; art. 4º, §1º; art. 59, I da Lei Complementar nº 101/2000), em face do atingimento das metas de resultado primário e nominal.

257. Em relação cumprimento das determinações e recomendações, foram monitorados os acórdãos dois últimos 03 exercícios e a conclusão foi de que a Administração está no prazo de cumprimento, portanto o cumprimento das deliberações será monitorado nos próximos exercícios.

258. Nesse sentido, concluímos que não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos, de acordo com as disposições da Constituição Federal, de forma que, neste aspecto, a opinião do Tribunal sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos seja **favorável à emissão de Parecer pela aprovação das contas**, nos termos do Artigo 13 da Resolução 278/2019/TCE.

259. Quanto à posição patrimonial, financeira e orçamentárias evidenciadas na Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que as demonstrações contábeis consolidadas do Estado de Rondônia, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, não estando de acordo com as disposições das normas de contabilidade do setor público.

260. As ocorrências que motivaram a opinião adversa sobre o Balanço Geral do Estado, que implicou na conclusão de que as demonstrações contábeis não representam adequadamente a situação patrimonial foram: i. Superavaliação da conta “imobilizado” em ao menos R\$ 3.233.437.493,14; ii. Superavaliação da conta “investimentos” no valor de R\$ 16.953.290,70; iii. Superavaliação da conta “créditos e valores a receber” no valor de R\$ 9.506.770.028,66; iv. Subavaliação do passivo de longo prazo em cerca de 17 bilhões em razão de não contabilização do total do passivo atuarial do RPPS. Essas ocorrências representam distorções materialmente relevantes e estão em desacordo com as normas brasileiras de contabilidade aplicáveis ao setor público.



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

261. Avaliamos o efeito das referidas distorções e concluímos que as evidências de auditoria são adequadas e suficientes para demonstrar que as distorções, em conjunto, além de serem materialmente relevantes, possuem efeitos generalizados, isto é, são capazes de alterar a percepção do usuário e modificar a tomada de decisão e de ultrapassar as afirmações das contas de origem, impactando os demais resultados e outras afirmações da Administração.

262. Desse modo, nossa conclusão, quanto a esse aspecto, é que a **opinião do Tribunal sobre os balanços gerais seria desfavorável à emissão de Parecer pela aprovação das contas**, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas, nos termos do artigo 12 da Resolução 278/2019/TCE.

263. No entanto, convém alertar ao Chefe do Poder Executivo quanto ao entendimento fixado por esta Corte no Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo 03976/18, item IX, no sentido de que a ineficácia do Sistema de Controle Interno e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, ensejarão a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo, sendo este entendimento plenamente aplicável, em nosso entendimento, a partir das contas de 2021. (sic)

21. Instado a se manifestar, o *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 0262/2021 (ID 1134667), da lavra do E. Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, corroborou em parte com o entendimento do Corpo Técnico, destacando que opinião adversa da unidade técnica quanto ao Balanço Geral do Estado não pode ser imputada, nestas específicas contas, diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo, *ipsis litteris*:

[...]

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

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO** das contas prestadas pelo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos – Governador do Estado de Rondônia, relativas ao exercício de 2019**, com fundamento no artigo 35 da Lei Complementar n. 154/1996 c/c artigo 47 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, **destacando-se que a opinião adversa da unidade técnica quanto ao Balanço Geral do Estado não pode ser imputada, nestas específicas contas**, diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo;

II - pela expedição de **DETERMINAÇÃO** ao atual Governador do Estado de Rondônia para que adote ou determine a adoção de medidas de correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados ou superavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, bem como obstar a reincidência das impropriedades constatadas no Balanço Geral do Estado do exercício de 2019, sob pena de reprovação de contas futuras, a partir da ciência da determinação, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico, quais sejam: **A1.** Superavaliação da conta “imobilizado”; **A2.** Superavaliação da conta “investimentos”; **A3.** Superavaliação da conta “créditos e valores a receber”; **A4.** Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa; **A5.** Subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta “provisões”;

III - pela emissão de **ALERTA** ao atual Governador do Estado de Rondônia, sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas em razão do descumprimento de determinações e recomendações exaradas de forma a evitar a ocorrência de irregularidades, sanar distorções e impropriedades e estabelecer procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e a confiabilidade das informações contábeis do Estado, em especial quanto ao consignado

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

no item II, de modo a evitar a reincidência em irregularidades de mesmo jaez que venham a ensejar a opinião técnica adversa em relação ao BGE;

IV - pela expedição dos seguintes **ALERTAS** e **DETERMINAÇÕES** ao atual Governador do Estado de Rondônia e ao Controlador Geral do Estado para que adotem ou façam adotar as medidas sugeridas pelo corpo técnico, destacadas no item 6 do relatório conclusivo, a seguir colacionadas:

6.2. Alertar ao Chefe do Poder Executivo quanto ao entendimento fixado por esta Corte no **Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo 03976/18, item IX**, no sentido de que a ineficácia do Sistema de Controle Interno e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, em Prestações de Contas vindouras, com intensidade tal que resulte na abstenção de opinião quanto à fidedignidade dos registros e resultados espelhados nas demonstrações contábeis, impossibilitando a aferição da situação patrimonial, financeira e orçamentária ensejam à emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo.

6.3. Alertar o Chefe do Poder Executivo de que a responsabilidade pela estruturação do Sistema de Controle Interno, o qual garante a adequada prestação de contas, é do chefe de poder, nos termos da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE, devendo para tanto adotar as medidas previstas na referida resolução.

6.4. Determinar ao Chefe do Poder Executivo que, no prazo de 90 dias a contar da notificação da decisão, apresente Plano de Ação objetivando a melhoria do índice de recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa, estabelecendo uma meta de aumento de arrecadação, bem como estabelecendo as ações necessárias ao atingimento da referida meta, indicando prazos e os responsáveis pelas ações.

6.5. Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que elabore, no prazo de 180 dias, planos de ação para readequação dos programas de governo contidos no PPA, para que esses sejam descritos na formade declaração de uma política governamental capaz de solucionar problemas que afligem a sociedade, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: (a) Diagnósticos ou justificativas, contendo unidades de medidas mensuráveis, indicando a situação atual;visando responder a seguinte pergunta: ‘qual é o problema ou sua potencialidade?’; (b) Diretriz indicando o norte da administração, a visão pautada no diagnóstico prévio; (c) Programa com descrição capaz de responder a seguinte pergunta: ‘o que fazer para resolver ou minimizar o problema?’; (d) Objetivo do programa esclarecendo onde a Administração quer chegar, descrevendo as unidades de medidas que permitirão o confronto com a situação descrita no diagnóstico, para futuras avaliações relativas à eficiência, eficácia e efetividade dos programas; (e) Ações especificando os produtos, metas e recursos, as quais deverão ser descritas visando responder a seguinte pergunta: ‘como fazer?’; (f) Estabelecimento de índices e indicadores econômicos e sociais como metas a serem perseguidas, relacionando-os com os programas de governo.

6.6. **Suprimir** a determinação exarada no **item II “a” do Acórdão APL TC 00273/20 referente ao processo 03976/18**, por suplementação ao proposto no subitem anterior.

6.7. Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que elabore e apresente ao Tribunal, no prazo de 180 dias, planos de ação estabelecendo medidas corretivas atinentes à superavaliação do imobilizado contendo a descrição das ações, prazos e responsáveis pela implementação, abrangendo, dentre outros: (a) Levantamento dos bens que satisfazem o critério de reconhecimento no imobilizado; (b) Baixa na contabilidade dos bens que não estão sob o controle do Estado; (c) Adoção dos procedimentos contábeis de mensuração subsequente dos bens; (d) Estabelecimento de procedimentos para apuração de responsabilidade referente aos bens extraviados/não localizados; (e) Adoção de um sistema de controle patrimonial que satisfaça às necessidades de controle das secretárias e órgãos envolvidos; (f) Elaboração de normativos estabelecendo os fluxos, os procedimentos e as responsabilidades pelo controle do patrimônio do Estado,

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

contemplando termos de responsabilidade e de movimentação e guarda dos bens; (g) Adoção de normas e políticas para depreciação dos bens móveis e imóveis.

6.8. Determinar ao Chefe do Poder Executivo que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua, com fulcro nos incisos III b) e X do art. 3º da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO, **normativo** que englobe dentre outros: os requisitos das informações para inscrição dos créditos da dívida ativa; fluxograma e/ou manuais das atividades referentes a todo o processamento do crédito da dívida ativa; os procedimentos contábeis necessários para ajustes de perdas; os prazos e os critérios das baixas dos créditos; e as responsabilidades dos setores e órgãos envolvidos no processo; elabore estudo visando identificar a melhor estimativa contábil concernente ao valor realizável dos créditos, a fim de demonstrar adequadamente a exatidão dos demonstrativos contábeis e mitigar o risco de superavaliação do ativo, a exemplo da Resolução n. 09-2019/CSPGE, que adota o método ABCD ou, com base na conveniência e oportunidade, institua outro critério que se revele a melhor estimativa.

6.9. Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que, no prazo de 90 dias, estabeleça, nos termos do inciso VII e X, art. 3º da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, **normatização interna** visando regulamentar o procedimento de mensuração subsequente dos investimentos do Estado através do Método de Equivalência Patrimonial contemplando: indicação dos responsáveis, os prazos de envio das demonstrações pelas estatais, os procedimentos necessários para adequação da tempestividade e fidedignidade da apresentação no Balanço Patrimonial, com base na avaliação dos riscos atinentes à conta Investimentos.

6.10. Determinar à Controladoria Geral do Estado que acompanhe e monitore a execução dos Planos de Ações que serão elaborados pela Administração, informando o andamento no Relatório Anual de Auditoria sobre as Contas de Governo.

6.11. Alertar à Controladoria Geral do Estado de que se faz necessário que haja adequado acompanhamento da execução das despesas realizadas no mínimo constitucional da educação e da saúde, sendo condição necessária para a fidedignidade e a conformidade dos relatórios gerenciais emitidos pelos órgãos gestores da educação no Estado de Rondônia.

6.12. Determinar ao Departamento de Documentação e Protocolo desta Corte que autue processo para monitoramento das determinações (itens 6.4, 6.5, 6.7, 6.8 e 6.9).

6.13. **Desapensar** destes autos, para que tramite separadamente, o processo 01150/2019 que trata do monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão APL-TC 00101/19, **referente ao Processo 01147/18**, tendo em vista a não conclusão do referido acompanhamento e **reemissão** de determinações através do **Acórdão APL-TC 00384/20** neste processo apenso.

V - pela fixação das seguintes **DIRETRIZES** a serem seguidas pela **Secretaria Geral de Controle Externo** quando da instrução das contas de governo do exercício de 2021 em diante:

V.1 - emprego de maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, a fim de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro;

V.2 - aferição da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado na jurisprudência do Tribunal que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável;

V.3 - evidenciação e exame específico quanto à adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias



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

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

V.4 - realize o monitoramento de todas as recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas no bojo de análises de contas de governos de exercício pretéritos, inclusive das recomendações proferidas no **Processo n. 1571/2016, mediante o Acórdão APL-TC 00211/19**;

V.5 - inclua no escopo de sua avaliação a análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo, de modo a verificar o cumprimento das disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

V.6 - apresente os resultados da disponibilidade de caixa de modo individualizado, evidenciando os recursos pertinentes ao Poder Executivo de modo segregado em relação aos demais Poderes e órgãos, em consonância com o disposto no artigo 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer. [sic]

22. Assim, em virtude da aposentação do e. Conselheiro Benedito Antônio Alves, cujo Ato Concessório fora publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia, edição n. 53, de 23.3.2022, a Relatoria de competência do referido membro fora transferida para este Conselheiro-Substituto, conforme Portaria n. 146, de 29.3.2022, até a posse de outro Conselheiro Titular, como disposto no art. 114, § 2^o¹⁶, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

23. É o necessário a relatar.

VOTO DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS em Substituição Regimental

24. Conforme descrito em linhas pretéritas, versam os autos sobre apreciação das Contas Anuais dos Chefes do Poder Executivo do Estado de Rondônia, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, a qual se destina a subsidiar a Assembleia Legislativa com elementos técnicos necessários ao julgamento político e a fornecer informações essenciais ao cidadão para consecução do Controle Social, instaurado com fundamento no art. 49, I, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e § 1º, do art. 44, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

25. Encontram-se juntados aos presentes autos, dispostos em forma de anexos complementares à instrução, o relatório de acompanhamento técnico de auditoria, o relatório consolidado após apresentação de justificativas, os relatórios e respectivas análises de gestão fiscal dos Poderes e Órgãos relacionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborados pela Comissão de Acompanhamento das Contas do Governador pela Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de

¹⁶ Art. 114. Os Conselheiros, em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos Auditores, observada a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antiguidade.

[...]

§ 2º Em caso de vacância de cargo de Conselheiro, o Presidente do Tribunal convocará Auditor para exercer as funções inerentes ao cargo vago, até novo provimento, observado o critério estabelecido no caput deste artigo. (destacou-se)

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20



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

Contas, o Parecer prolatado pela Procuradoria do Ministério Público Especial junto ao Tribunal. A documentação em comento, forma em seu conjunto a base de fundamentação original deste relatório, oferecendo maior conteúdo informacional, subsidiariamente, aos Excelentíssimos Senhores Conselheiros e Julgadores.

26. De acordo com o Sistema de Processo Eletrônico deste Tribunal as contas anuais do Governo do Estado de Rondônia referentes aos 4 (quatro) últimos exercícios apresentaram os seguintes resultados:

Quadro 1 – Contas Governamentais

EXERCÍCIO					
2015		2016		2017	2018
GOVERNO	Exmo. Sr. CONFÚCIO AIRES MOURA	Exmo. Sr. CONFÚCIO AIRES MOURA	Exmo. Sr. CONFÚCIO AIRES MOURA	Exmo. Senhores CONFÚCIO AIRES MOURA DANIEL PEREIRA	
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO					
PROCESSO N.	01571/2016-TCE-RO	01519/2017-TCE-RO	03976/2018-TCE-RO	01749/2019-TCE-RO	
RELATOR	Conselheiro José Euler Potyguara de Mello	Conselheiro Edilson de Sousa Silva	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra	
PARECER PRÉVIO	Aprovação com ressalvas Acórdão APL-TC 00211/19 Parecer Prévio PPL-TC 00023/19	Reprovação Acórdão APL-TC 00322/20 Recurso de Reconsideração em 1º/07/21, autos n. 1453/21 Parecer Prévio PPL-TC 00018/20	Aprovação com ressalvas Acórdão APL-TC 00273/20 Parecer Prévio PPL-TC 00013/20	Documento ID 1150680 Certidão Técnica de 20.1.2022 Protocolização de doc. (justificativas) Parecer Ministerial ID 1192138	
SESSÃO	05/8/2019	12/11/2020	29/9/2020		
PUBLICAÇÃO DOE	DOTCERO n. 1926 de 13/8/2019	DOTCERO n. 2241 de 26/11/2020	DOTCERO n. 2241 de 21/10/2020		

Fonte: Sistema de Processo Eletrônico PCe

27. A Coordenação Especializada em Finanças do Estado, da Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, no Relatório Técnico, ID 1120124, ressalta que nos termos do artigo 3º da Resolução n. 278/2019, a manifestação abordou a opinião sobre o Balanço Geral (art. 12 da resolução); sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 13 da resolução).

28. De plano, oportuno destacar que a análise das contas *sub examine* limitou-se aos aspectos estritamente contábeis do exercício financeiro de 2019, relativos aos tópicos laborados pela Coordenação Especializada em Finanças do Estado, da Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, quanto à normalidade e a conformidade dos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais com os preceitos preconizados pela contabilidade pública, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares, pertinentes aos gastos com a educação, saúde e pessoal, promovidos pela Administração, além de



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

verificar a regularidade nos financeiros duodecimais aos demais Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e nos repasses das contribuições previdenciárias.

29. Como dito alhures, no **terceiro capítulo**, transcrevem-se os fundamentos do relatório da Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado e no sexto são traçadas as considerações para arrimar a proposta de voto, isso em consonância com o exame do Ministério Público de Contas, o qual será reproduzidos naquilo que é pertinente à manifestação de cada impropriedade verificada.

30. De antemão, registra-se convergência parcial com o derradeiro opinativo do *Parquet Especial*, Parecer n. 0262/2021-GPGMPC (ID 1134667), da lavra do Eminentíssimo Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros.

CAPÍTULO III – DO RELATÓRIO TÉCNICO

31. O planejamento é uma das atividades administrativas e um dos principais instrumentos para a elaboração e execução das políticas públicas. Já em 1967, de acordo com o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro, a atuação da Administração Pública deveria estar submetida aos princípios fundamentais do planejamento e do controle (art. 6º, I e V).

32. A Constituição da República em seu art. 165 e Constituição do Estado de Rondônia no art. 134, estão instituídas como norteadores da atividade da Administração Pública as seguintes leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

33. O texto da Carta Magna estabelece que o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para o cumprimento em quatro anos, representando a obrigação da Administração Pública em planejar suas ações para o médio prazo. À LDO cabe enunciar as políticas públicas delineadas no PPA e as respectivas metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. Por fim, a LOA tem como finalidade estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

34. O legislador constituinte deu ênfase à função de planejamento e à harmonia entre as peças orçamentárias ao ressaltar a necessidade de integração entre o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, como condição indispensável à continuidade administrativa. De outra forma, a LDO identifica no PPA as ações que receberão prioridade e a LOA viabiliza a execução das ações no exercício respectivo.

35. Ao regulamentar os dispositivos constitucionais a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou os mecanismos de compatibilização entre as referidas leis ao introduzir novos elementos às peças orçamentárias, fortalecendo esse regramento jurídico como instrumento de planejamento.

36. O Plano Plurianual de 2016/2019 foi aprovado pela Lei Estadual n. 3.647 de 06 de novembro de 2015, revisado por meio da Lei Estadual n. 3.693 de 22 de dezembro de 2015 e atualizado mediante a Lei Estadual n. 3.971, de 28 de dezembro de 2016, em atendimento aos preceitos constitucionais, estabelecendo de forma micro regionalizada, as metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada expressas nos programas de cunho finalístico, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo, tendo sido contemplado cinco eixos estratégicos de gestão de políticas públicas:

Eixo 1 – Modernização da Gestão Pública;



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

- Eixo 2 – Bem-estar Social;
Eixo 3 – Competitividade Sustentável;
Eixo 4 – Desenvolvimento dos municípios;
Eixo 5 – Outros Poderes, mais MPE, TCE e DPE.

37. Referido Plano Plurianual abrangeu o primeiro ano de mandato do Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, constando de forma regionalizada às diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública do Estado com vistas às despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, de conformidade com o § 1º do art. 203 da Constituição Estadual.

38. A estrutura adotada no Plano Plurianual 2016/2019 encontra-se centrada no modelo de Gerenciamento de Programas baseados na utilização dos programas como elemento integrador entre planejamento (PPA) e orçamento. Nesse sentido, cada programa envolve um conjunto de ações necessárias com vistas a atingir objetivos preestabelecidos, sob forma de projetos e atividades, os quais sofrerão análises individualizadas, ainda que precárias, por área de atuação.

39. Em atendimento ao disposto na Constituição do Estado de Rondônia em seu art. 65, inciso XIV, houve o encaminhamento do relatório elaborado pela Administração contendo informações sobre os resultados da execução dos programas aprovados no Plano Plurianual 2016/2019 em relação à execução das metas pretendidas para o ano de 2019.

40. A Lei Estadual n. 4.337, de 24 de julho de 2018, publicado no DOE n. 133 de 24 de julho de 2018, estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019, as metas e prioridades da administração pública, de forma a orientar a elaboração do orçamento anual.

41. O Orçamento do Estado de Rondônia para o exercício de 2019 foi aprovado por meio da Lei Estadual n. 4.455, de 07 de janeiro de 2019, publicado no DOE n. 008, de 14 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária Anual – LOA), que estimou as receitas e fixou as despesas no valor de R\$ 8.189.773.479 (oito bilhões, cento e oitenta e nove milhões, setecentos e setenta e três mil quatrocentos e setenta e nove reais), contemplando todos os Poderes do Estado e seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração direta e indireta.

42. Com base na LOA foi aprovado o Quadro de Detalhamento das Receitas e das Despesas Orçamentárias – QDRD relativo ao Orçamento Consolidado do Estado para o exercício de 2019. Por meio da Portaria n. 13/2019-SEPOG-GPG, publicado no DOE n. 011, de 17 de janeiro de 2019 foi estabelecido o Quadro de Detalhamento da Despesa a nível de elemento de despesa e mediante o Decreto n. 23.524, publicado no DOE n. 004, de 16 de janeiro de 2019 estabeleceram-se o Desdobramento das Receitas Previstas para 2019 em Metas Mensais e Bimestrais de Arrecadação e o Cronograma Anual de cotas Mensais e Bimestrais de Desembolso Financeiro dos Poderes e Órgãos do Governo do Estado.

43. Lei Orçamentária para o exercício de 2019 compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e estimou os seus valores, conforme os quadros a seguir:

Quadro 2 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

DESCRIÇÃO	ESTIMATIVA DA RECEITA		FIXAÇÃO DA DESPESA	
	VALOR	AV%	VALOR	AV%
Orçamento Fiscal	6.026.987.511,00	73,59%	6.026.987.511,00	73,59%
Orçamento da Seguridade Social	2.162.785.968,00	26,41%	2.162.785.968,00	26,41%

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



Proc.: 01883/20

Fls.: _____

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

TOTAL	8.189.773.479,00	100,00%	8.189.773.479,00	100,00%
--------------	-------------------------	----------------	-------------------------	----------------

Fonte: Lei Estadual n. 4.455/2019 – LOA 2019

Quadro 3 – Demonstrativo do Orçamento por Fonte e Poder

PODERES	VALOR EM R\$		TOTAL	PARTICIPAÇÃO %
	TESOURO	OUTRAS FONTES		
Poder Executivo	3.485.269.000,00	2.927.734.922,00	6.413.003.922,00	78,31
Poder Legislativo	552.528.000,00	24.446.000,00	576.974.000,00	7,05
Assembleia	238.239.000,00	415.000,00	238.654.000,00	2,91
Tribunal de Contas	314.289.000,00	24.031.000,00	338.320.000,00	4,13
Poder Judiciário	687.664.000,00	217.818.000,00	905.482.000,00	11,06
Ministério Público	248.684.000,00	45.629.557,00	294.313.557,00	3,59
TOTAL	4.974.145.000,00	3.215.628.479,00	8.189.773.479,00	100

Quadro 4 – Desdobramento da Receita Estimada por Categoria Econômica e Despesa por Categoria de Gastos

ESPECIFICAÇÃO	VALOR EM R\$	%	CONTA	VALOR EM R\$	%
RECEITAS CORRENTES (DEDUÇÕES)	7.537.112.479,00	92,03			
RECEITAS CORRENTES	9.761.271.479,00	119,19	DESPESAS CORRENTES	6.987.569.979,00	85,32
Receita Tributária	4.610.331.000,00	56,29	Pessoal e Enc. Sociais	4.526.376.982,00	55,27
Receita de Contribuição	386.245.479,00	4,72	Juros e Encargos da Dívida	73.505.724,00	0,90
Receita Patrimonial	309.492.000,00	3,78	Outras Desp. Correntes	2.387.687.273,00	29,15
Receitas de Serviços	265.605.000,00	3,24			
Transferências Correntes	3.956.788.000,00	48,31			
Outras Receitas Correntes	232.810.000,00	2,84			
DEDUÇÃO DA RECEITA CORRENTE	2.224.159.000,00	27,16			
RECEITA DE CAPITAL	324.900.000,00	3,97	DESPESA DE CAPITAL	914.543.557,00	14,68
Operações de Créditos	174.068.000,00	2,13	Investimentos	764.681.970,00	9,34
Alienação de Bens	0,00	0,00	Inversões Financeiras	10.646.390,00	0,13
Amortização de Empréstimos	0	0,00	Amortizações da Dívida	139.215.197,00	1,70
Transferências de Capital	150.832.000,00	1,84	RESERVA CONTINGÊNCIA	287.659.943,00	3,51
RECEITAS (INTRAORÇ. CORRENTES)	327.761.000,00	4,00			
TOTAL GERAL	8.189.773.479,00	100	TOTAL GERAL	8.189.773.479,00	100

44. Na avaliação da Coordenação Especializada em Finanças do Estado foi relatado que o planejamento foi estruturado nos 05 (cinco) Eixos supramencionados, Macro Objetivos ou Diretrizes Estratégicas com 89 (oitenta e nove) Programas, 495 (quatrocentos e noventa e cinco) Ações, sem considerar as padronizadas e 79 (setenta e nove) Unidades Orçamentárias executoras, considerando os Fundos.

45. No exame dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) a Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado, ID 1120124, não apontou a existência de inconformidades quanto à compatibilização entre as referidas leis, ressaltando que a apresentação do resultado da execução dos programas, durante o exercício de 2019, não tiveram acompanhamento mediante auditorias operacionais por parte desta Corte de Contas.



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

46. Fundamentado no dispositivo constitucional e visando o cumprimento das metas e prioridades da administração pública estadual, de acordo com as disposições da legislação o Governo do Estado realizou alterações no orçamento inicial autorizado pelo Poder Legislativo, observando as normas regentes a matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quadro 5 – Alterações Orçamentárias

ESPECIFICAÇÕES	PODERES			ÓRGÃOS		CONSOLIDADO
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	TRIBUNAL DE CONTAS	MINISTÉRIO PÚBLICO	
DOTAÇÃO INICIAL	6.593.003.922,00	238.654.000,00	905.482.000,00	338.320.000,00	294.313.557,00	8.189.773.479,00
(+) CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR	2.018.506.393,58	27.281.154,15	198.306.120,56	10.046.638,23	35.709.153,74	2.289.849.460,26
(-) ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO	1.277.394.167,86	25.776.980,11	137.499.595,86	9.772.000,00		1.480.645.610,40
(=) TOTAL DE CRÉDITOS AUTORIZADOS	7.334.116.147,72	240.158.174,04	966.288.524,70	158.594.638,23	299.819.844,17	8.998.977.328,86

47. O exame realizado pela Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado demonstrou que as alterações orçamentárias realizadas no exercício de 2019 estão em conformidade com as disposições do art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e art. 42 e 43, da Lei Federal n. 4.320/64.

48. A receita pública representa a totalidade dos recursos arrecadados, sendo gerido pelo Poder Executivo por meio da Secretaria de Estado de Finanças – SEFIN a qual compete a formulação da política econômico-tributária; o estudo, regulamentação, fiscalização e controle da aplicação da legislação tributária; a orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária; o planejamento fiscal, arrecadação e fiscalização de tributos; a execução de atividades centrais referentes aos sistemas orçamentários e financeiros; o planejamento financeiro, processamento central de despesas públicas, tesouraria, administração da dívida pública, contabilidade geral do Estado, controle interno e prestação geral de contas; a formulação e execução do controle da Administração Pública Estadual, formulação e execução da política de crédito do Governo do Estado; a promoção de todos os atos necessários até a efetiva liquidação e extinção das empresas públicas em processo de liquidação e extinção ou que venha a ingressar nesta condição, nos termos do art. 125 da Lei Complementar Estadual n. 965/2017.

49. O exame realizado pela Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado demonstrou os seguintes resultados, *ipsis litteris*:

2.5 Indicadores Fiscais

2.5.1 Receita

78. A receita bruta arrecadada em 2019, foi de R\$ 10,552 bilhões, que após efetuadas as devidas deduções, R\$ 2,407 bilhões (transferência a Municípios + FUNDEB), têm-se uma Receita Total Líquida de R\$ 8,497 bilhões, apresentando um crescimento de 5,91% da receita total em relação ao exercício anterior, o que demonstra que a economia do Estado se manteve estável, o gráfico a seguir demonstra esse resultado:

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



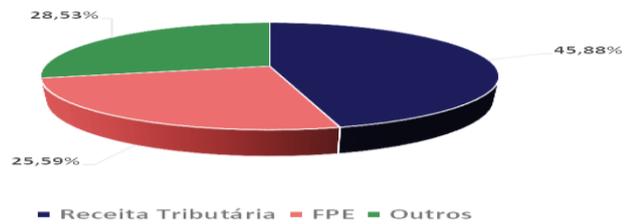
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Gráfico - Evolução da Receita Total e Variação Real (%) – 2014 a 2019



79. O resultado da execução orçamentária em termos de Receita Total Líquida em 2019 foi superavitário em R\$ 30.454.772,75, visto que do total previsto de R\$ 8.466.837.716,83 (LOA + créditos adicionais), concretizou-se R\$ 8.497.292.489,58. A composição da Receita Total é demonstrada a seguir:

Gráfico – Participação da Receita Tributária e FPE na Receita Total



80. A Receita Tributária representa 45,88% e supera as Transferências Correntes (25,59%). Ambas, corresponderam a 71,47% do total arrecadado em 2018¹⁷. Em seguida, têm-se as demais receitas que compõem as Receitas Correntes, isto é, a Receita de Contribuições (3,29%), a Receita Patrimonial (3,28%), e Outras Receitas Correntes (2,47%), e a Receita de Serviços (2,58%). Por fim, as Receitas de Capital (0,36%). O ICMS e o Fundo de Participação dos Estados – FPE (Transferências Correntes) correspondem, juntos, a 63,05% da Receita Total e quase 90% dos recursos que compõem a Fonte de Recursos do Tesouro (Fonte 0100).

81. Já a Receita Corrente Líquida¹⁸ (excluído as receitas de capital e receitas financeiras) foi de 7.743.045.299,48, sendo que comparativamente com 2018 atualizado pelo IPCA acumulado de 4,31% de janeiro a dezembro/19, equivale a R\$ 7.242.806.356,00 que, comparado com a RCL de 2019, R\$ 7.743.045.299,48, confirma um crescimento real da RCL, em 2019, de 6,91%¹⁹.

2.5.2 Receita Tributária

82. O desempenho da Receita Tributária no ano de 2019 foi 3,36% acima do previsto, em relação ao exercício de 2018, a variação nominal foi positiva em 10,52%, que descontada a inflação de 3,12%, restando ainda um percentual positivo de 7,18%. A composição da Receita Tributária está detalhada a seguir:

Gráfico – Composição da Receita Tributária

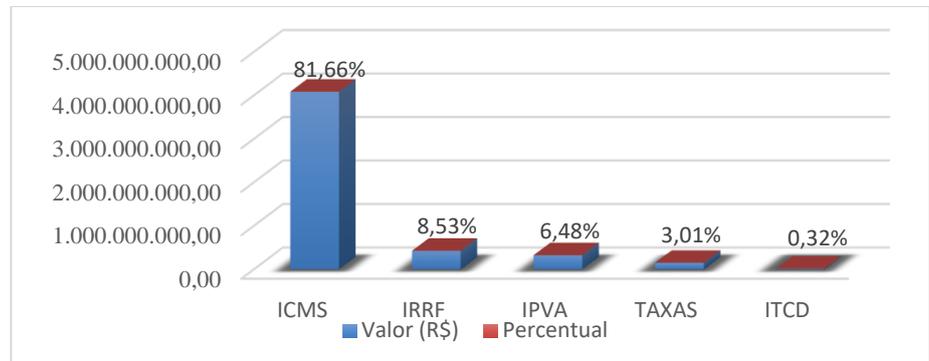
¹⁷ Valores Receita Total Líquida – já com as deduções legais.

¹⁸ RCL 6º Bim/18 R\$ 6.943.539.791,00 % 4,31% = 7.242.806.356,00.

¹⁹ $[(7.743.045.299,48/7.242.806.356,00)-1]*100 = 6,91\%$



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



83. A arrecadação do ICMS registrou um aumento muito tímido em relação ao previsto para 2019, chegando a um patamar de 2,87%, enquanto o IRRF, superou a previsão inicial e fechou o exercício com o desempenho de 4,14% acima dos valores estimados para exercício de 2019. A seguir está demonstrada a evolução das receitas tributárias:

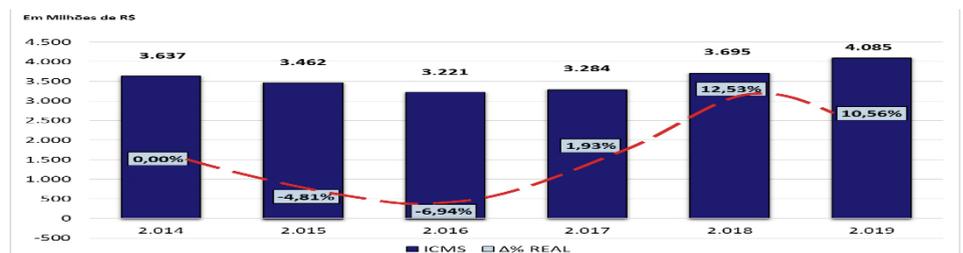
Gráfico – Evolução das Receitas Tributárias - exceto ICMS- (2014 a 2019)



2.5.2.1 ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

84. O ICMS é a principal fonte de receita do Estado, sendo que o seu desempenho tem impacto direto na arrecadação e no equilíbrio fiscal, além de ser um indicador da atividade econômica. A seguir o detalhamento do histórico da arrecadação do ICMS:

Gráfico – Evolução do ICMS – Variação real – 2014 a 2019



85. O resultado da arrecadação do ICMS, nos anos anteriores a 2013, era de uma série crescente, conforme dados das prestações de contas, porém, a partir de 2014, começa a ocorrer o declínio sendo uma provável a crise econômica nacional. A partir 2017 houve recuperação, ainda que tímida (1,93%), considerado em termos reais.

86. Todavia, em 2018 houve surpreendente crescimento percentual, em relação ao ano anterior, no patamar de 12,53%. Em 2019 ocorreu novo aumento na arrecadação em valores nominais, ou seja, registrou R\$3.695 Bilhões em 2018 e R\$4.085 Bilhões. Porém, em termos percentuais verifica-se que, embora tenha havido crescimento, este não foi maior que o constatado em 2018 (12,53%), apenas 10,56%.



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

2.5.2.2 Receitas de Contribuição, Patrimonial e de Serviços

87. A Receita de Serviços apresenta um padrão de crescimento suave chegando a R\$281 milhões em 2019. A Receita Patrimonial registrou aumento desde 2014 para 2016, saindo de R\$ 227 milhões para R\$379 milhões, tendo em seguida apresentado duas quedas consecutivas, sendo 2017 para R\$337 milhões e em 2018, para R\$283 milhões, situando-se, inclusive, num patamar inferior ao atingido em 2015. Todavia, em 2019 voltou a recuperar-se, quando atingiu R\$ 357 milhões.

88. Por fim, a Receita de Contribuições manteve sua tendência de crescimento suave depois de 2014, atingiu aproximadamente R\$292 milhões em 2017, e em 2018, com novo salto, alcançou R\$328 milhões, subindo novamente em 2019, para R\$359 milhões.

2.5.3 Transferências Correntes

89. As Transferências Correntes representaram 38,90%, do arrecadado no ano, somente o FPE representou 25,59% da arrecadação bruta do período, portanto relevante para o desempenho fiscal como um todo. A seguir um detalhamento das transferências:

Tabela - Transferências Correntes (2019)

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	R\$
1. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DE SUAS ENTIDADES	3.388.335.310,95
2. TRANSF. DOS MUNICÍPIOS E DE SUAS ENTIDADES	1.331.014,61
3. TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	1.148.760,37
4. TRANSFERÊNCIAS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS - FUNDEB	850.795.775,01
5. TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	22.899,94
TOTAL (1+2+3+4+5)	4.241.633.760,88
DEDUÇÕES DO FUNDEB DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	-561.185.246,88
Transferências Correntes Líquidas	3.680.448.514,00

Fonte: SIAFEM

90. No que diz respeito à composição das principais receitas que constituem as Transferências Correntes, o FPE ocupa a primeira colocação (65,78%); o sistema de Educação (21,56%), compostas do FUNDEB, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Salário-Educação, ocupa a segunda colocação; em seguida está o sistema de Saúde (6,67%), Outras Transferências (3,76%) e Transferências de Convênios (0,08%).

2.5.4 Outras Receitas Correntes

91. No ano de 2019, a arrecadação de Outras Receitas Correntes foi de R\$269.591.307,68, valor esse acima do verificado no ano anterior, conforme detalhamento a seguir:

Tabela – Outras Receitas Correntes (2019)

OUTRAS RECEITAS CORRENTES	R\$
1. MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDIC.	27.431.575,87
2. INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	23.555.378,17
3. BENS, DIREITOS E VALORES INCORP. AO PATRIMÔNIO	31.041,00
4. DEMAIS RECEITAS CORRENTES	218.573.312,64
Total das Outras Receitas Correntes (1+2+3+4)	269.591.307,68

Fonte: SIAFEM

92. As Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais decorrem da arrecadação das penalidades pecuniárias relativas a Multas Previstas em Legislação Específica, Multas Previstas em Legislação Sobre Direitos Difusos, Multas Aplicadas pelo Tribunal de Contas e Multas e Juros Previstos em Contratos.

2.5.5 Receitas de Capital

93. As Receitas de Capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, geralmente não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido, visto que, em sua maior parte, são provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de terceiros, por meio da constituição de dívidas na forma das Operações de Crédito. Do orçamento inicial de R\$336.338.847,09, foi realizado



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

apenas R\$39.746.411,34 – 11,82%, sendo esta mesma ocorrência cinco últimos exercícios 2014 a 2018, o que indica uma importante falha do Executivo Estadual em viabilizar estes recursos, por meio da elaboração de projetos que efetivem estas receitas.

2.5.6 Dívida Ativa

94. A Dívida Ativa é o conjunto de créditos a favor da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não, que não foram pagos pelos devedores dentro do prazo estabelecido. Trata-se de uma fonte potencial de fluxos de caixa, espelhando créditos a receber. A gestão da Dívida Ativa compreende, em especial, sua inscrição e cobrança.

95. Historicamente, o Estado tem apresentado insucesso na recuperação dos créditos tributários, tendo em vista a comparação entre os orçados e os valores arrecadados de 2015 a 2017.

Tabela – Execução Orçamentária da Dívida Ativa - 2014 a 2019

Execução Orçamentária da Dívida Ativa					
Ano	Orçada	Arrecadada	Diferença	Dif. Atualizada	Índice de Corr.
2014	38.773.926,20	31.249.896,62	-7.524.029,58	-8.006.140,80	1,0640762
2015	115.848.179,68	30.985.559,32	-84.862.620,36	-93.920.432,14	1,106735
2016	118.350.701,59	30.136.067,24	-88.214.634,35	-93.761.623,49	1,0628806
2017	127.396.753,00	22.318.461,13	-105.078.291,87	-108.175.316,91	1,0294735
2018	33.761.940,00	49.285.572,19	15.523.632,19	16.080.946,11	1,035901
2019	39.459.000,00	45.024.331,67	5.565.331,67	5.565.331,67	1

Fonte: Anos de 2013 a 2017: Balanços Orçamentários dos anos 2013 a 2017 do Estado de Rondônia

Ano de 2018: Anexo 10, Proc. 1749/19 - fls. 373 e 376. 2019 Anexo 10 (4.320/64) extraído do DivePort Superintendência Estadual de Contabilidade.

96. Há que se considerar também, a alteração da evidenciação dessa informação nos demonstrativos financeiros do Estado de Rondônia na pag. 1144 do proc. 1749/19, em que no exercício de 2018, as receitas de multas e juros do principal, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa, passaram a integrar a mesma classificação orçamentária do imposto correspondente, sendo destacas somente pelo “tipo”.

2.5.7 Despesa

2.5.7.1 Execução da despesa por Categoria Econômica

97. No tocante às despesas orçamentárias, vale destacar, o confronto entre as despesas planejadas com as despesas executadas, a tabela abaixo evidencia o quociente de execução da despesa segundo a classificação por categoria econômica:

DESCRIÇÃO	DESPESA AUTORIZADA (a)	EMPENHADA (b)	% (B/A)
DESPESAS CORRENTES	7.531.540.018,18	6.945.001.341,61	92,21
Pessoal e Encargos Sociais	4.834.767.372,83	4.724.858.343,05	97,73
Juros e Encargos de Dívida	156.387.323,44	143.308.947,09	91,64
Outras Despesas Correntes	2.540.385.321,91	2.076.834.051,47	81,75
DESPESAS DE CAPITAL	1.217.210.367,68	670.502.285,62	55,09
Investimentos	1.014.163.002,48	476.146.422,36	46,95
Inversões Financeiras	11.080.121,00	2.489.511,65	22,47
Amortização de Dívidas	191.967.244,20	191.866.351,61	99,95
Reserva de Contingência	-	-	-
TOTAL	8.748.750.385,86	7.615.503.627,23	87,05

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada de 2019 - Anexos 11 e 12 da Lei 4.320/64.



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

98. No grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais, no exercício, houve uma execução (R\$4.724.858.343,05) menor em 2,27% em relação à dotação orçamentária final (R\$4.834.767.372,83) e pouco maior que a Despesa autorizada na LOA (R\$4.526.376.982,00).

99. A relação entre despesa total autorizada a despesa total executada equivale a 87,05%, enquanto a economia orçamentária foi de 12,95%.

2.5.7.2 Despesa por Função de Governo

100. No nível mais agregado da execução orçamentária da despesa, temos a distribuição por funções de governo, cuja classificação funcional é composta por um rol de funções e subfunções. A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público (educação, saúde, segurança etc.). As despesas empenhadas por função e sua representatividade nos exercícios de 2018 e 2019 encontram-se dispostas na tabela seguinte (foram consideradas as despesas Orçamentárias e Intraorçamentárias).

Tabela – Comparativo da Execução das Despesas por Função de Governo – 2018 e 2019

COD	FUNÇÕES	ANO 2018		ANO 2019		
		VALOR	ΔV%	VALOR	ΔV%	ΔH%
1	Legislativa	357.671.831,24	4,75%	339.237.905,70	4,45%	-5,15%
2	Judiciária	746.115.646,69	9,91%	798.461.515,88	10,48%	7,02%
3	Essencial à Justiça	400.553.930,91	5,32%	406.066.511,52	5,33%	1,38%
4	Administração	999.143.280,47	13,27%	944.089.637,66	12,40%	-5,51%
6	Segurança Pública	914.546.079,80	12,15%	909.310.136,74	11,94%	-0,57%
8	Assistência Social	32.776.516,20	0,44%	20.185.957,96	0,27%	-38,41%
9	Previdência Social	656.516.394,96	8,72%	782.827.683,83	10,28%	19,24%
10	Saúde	1.111.654.986,30	14,77%	1.150.592.869,81	15,11%	3,50%
11	Trabalho	37.928.261,01	0,50%	8.632.178,88	0,11%	-77,24%
12	Educação	1.238.918.905,83	16,46%	1.391.426.093,58	18,27%	12,31%
13	Cultura	6.488.849,84	0,09%	6.765.623,74	0,09%	4,27%
14	Direitos da Cidadania	773.595,85	0,01%	527.101,48	0,01%	-31,86%
15	Urbanismo	13.997.804,73	0,19%	6.704.262,40	0,09%	-52,10%
17	Saneamento	76.475.984,68	1,02%	6.607.367,41	0,09%	-91,36%
18	Gestão Ambiental	14.467.296,43	0,19%	12.270.851,37	0,16%	-15,18%
19	Ciência e Tecnologia	5.619.135,09	0,07%	4.335.952,57	0,06%	-22,84%
20	Agricultura	322.482.596,92	4,28%	226.873.895,67	2,98%	-29,65%
21	Organização Agrária	197.734,04	0,00%	302.993,19	0,00%	53,23%
22	Indústria	312.500,00	0,00%	7.200,00	0,00%	-97,70%
23	Comércio e Serviços	15.653.803,25	0,21%	6.799.497,54	0,09%	-56,56%
26	Transporte	186.551.557,51	2,48%	139.782.156,05	1,84%	-25,07%



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

27	Desporto e Lazer	12.193.521,85	0,16%	7.079.673,36	0,09%	41,94%
28	Encargos Especiais	375.489.668,52	4,99%	446.616.560,89	5,86%	18,94%
TOTAL		7.526.529.882,12	100,00%	7.615.503.627,23	100,00%	1,18%

Fonte: Prestação de Contas do Governo 2018 e 2019. (Anexo 08 - Lei Federal nº 4.320/64)

$\Delta V\%$ - Percentual em relação ao total das despesas realizadas

$\Delta H\%$ - Variação percentual do gasto no exercício de 2019 em relação ao de 2018

101. Destacam-se entre funções priorizadas pelo Estado no período, em relação à despesa total: a Educação (18,27%), a Saúde (15,11%), Administração (12,40%), Segurança Pública (11,94%), Judiciária (10,48%), e Previdência Social (10,28%).

2.5.8 Grau de Investimento

102. Em 2019, os gastos com Investimentos e Inversões Financeiras totalizaram R\$748.635.934,01, o que representa aproximadamente 6,29% da despesa total, sendo que o maior percentual de aplicação (49,70%) foi destinado a Equipamentos e Materiais Permanentes, totalizando R\$236.667.980,39. Comparando a proporção da conta Investimentos em relação à despesa total no período de 2015 a 2019, se observa que, após registrar o maior percentual de investimentos da série em 2018 (9,80%), em 2019, registrou o menor percentual, com 6,25% da despesa total, conforme se observa na tabela e gráfico seguintes.

Tabela - Proporção Investimentos x Despesa Total (2014 a 2018)

Período	2015	2016	2017	2018	2019
Investimento no exercício	547.273.053,26	523.686.671,95	520.354.689,31	737.758.853,23	476.146.422,36
Despesa total	6.222.163.691,25	6.471.471.234,26	7.085.530.016,80	7.526.529.882,12	7.615.503.627,23
Proporção	8,80%	8,09%	7,34%	9,80%	6,25%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2015 a 2019. (Anexo 2a.2 da Lei 4.320/64)

103. Os dados evidenciam baixo índice de investimento do Estado comparando a despesa de capital com o total das aplicações em cada exercício, evidenciando, por complementaridade, que a despesa de custeio corresponde a maior parte das despesas, demonstrando o alto custo da máquina administrativa.

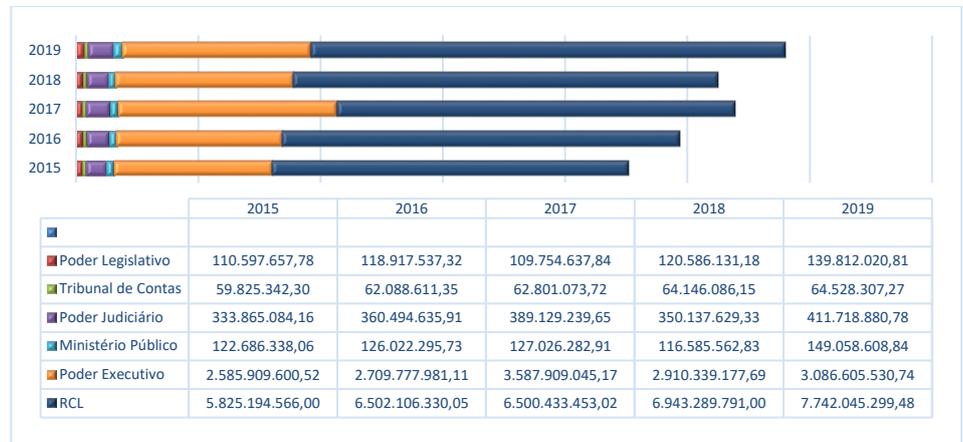
2.5.9 Despesa com Pessoal

104. Um dos maiores gastos do governo é com pessoal, tenho em vista a característica da prestação de serviços ao cidadão e manutenção da máquina pública, de forma que é um dos maiores riscos para as finanças do Estado e demanda acompanhamento e controle nos termos da legislação. A despesa com pessoal é comparada com a Receita Corrente Líquida (RCL), dessa forma ter um parâmetro do risco quanto ao equilíbrio financeiro, na forma preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O gráfico a seguir detalha a evolução desse gasto nos últimos exercícios:

Gráfico – Evolução da despesa com pessoal – 2015 a 2019



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



Fonte: Processo n. 0839/2019 – Acompanhamento da Gestão Fiscal

105. Verifica-se que em 2017, houve significativo aumento da despesa total com pessoal do Poder Executivo, aumentando 49% em relação ao exercício de 2015 em valores nominais, seguido de menores crescimento em 2018 e 2019. Durante todo o período, a DTP geral (incluindo poderes e órgãos) aumentou 29% enquanto a RCL aumentou 40,7%, indicando uma situação positiva, que se mantida a essa tendência resta baixo o risco de descumprimento do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6 Resultado dos Programas

106. A relatório de avaliação do PPA 2016/2019 demonstrou para o exercício de 2019, que planejamento foi estruturado em 05 (cinco) Eixos, Macro Objetivos, ou Diretrizes Estratégicas com 89 (oitenta e nove) Programas, 495 (quatrocentos e noventa e cinco) Ações, sem considerar as padronizadas e 79 (setenta e nove) Unidades Orçamentárias executoras, considerando os Fundos.

107. Os Programas se dividem em dois grandes grupos: 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.

108. A execução orçamentária dos programas de governo, distribuída nos 5 (cinco) eixos estratégicos, no exercício em tela, foi realizada conforme tabela a seguir.

Tabela - Execução orçamentária do PPA 2016/2019, por eixos estratégicos:

Volume de Recursos Destinados aos Programas Governamentais – 2019				Em	
	R\$1,00				
	A	B	C	*C/A	**C/B
Programas de Governo por Eixo Estratégico	Dotação Inicial - LOA	Dotação Final (LOA + Créditos)	Despesa Liquidada		
Eixo 1 - Modernização da Gestão Pública	4.004.967.330,00	4.188.960.491,00	3.705.323.025,00	92,52	88,45
Eixo 2 - Bem Estar Social	2.612.907.308,00	3.110.545.029,00	2.299.143.629,00	87,99	73,91
Eixo 3 - Competitividade Sustentável	575.312.007,00	637.339.917,00	363.478.102,00	63,18	57,03
Eixo 4 - Desenvolvimento dos Municípios	115.314.034,00	110.467.490,00	18.506.695,00	16,05	16,75
Eixo 5 - Outros Poderes, MPE, TCE e DPE	881.272.800,00	951.664.402,00	819.083.391,00	92,94	86,07
Total	8.189.773.479,00	8.998.977.329,00	7.205.534.842,00	87,98	80,07

Fonte: Relatório de Atividades Desenvolvidas e Avaliação - 2019.



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

NOTAS

*C/A - O valor liquidado em relação à Dotação Inicial LOA, mede a capacidade do órgão de planejamento do Estado, de planejar onde e quando será empregado o recurso que lhe é destinado na LOA, ou seja, efetuar a previsão da despesa orçamentária no exercício.

**C/B - Valor liquidado em relação à Dotação Final, mede a capacidade do órgão de executar financeiramente o orçamento, em sua dotação final (após créditos).

109. Verificado os resultados acima, observamos que o Eixo 1 – Modernização da Gestão teve o melhor percentual de despesas liquidada em relação a dotação atualizada, com percentual de realização de 88,45%; seguido do Eixo – 5 - Outros Poderes e Órgãos com 86,07%; Eixo 2 - Bem-Estar Social com 73,91%; Eixo 3 – Competitividade Sustentável com 57,03%; e Eixo 4 - Desenvolvimento dos Municípios com 16,75%. Os dados apresentados, são síntese da execução orçamentária, conforme informações extraídas do Sistema de Planejamento - SIPLAG/RO.

110. Ressalva-se que a apresentação do resultado da execução dos programas não foram objeto de acompanhamento (auditorias operacionais pelo TCE) ao longo do exercício, e que a apresentação das informações visa tão somente agregar valor à avaliação e à apreciação realizada pelo Legislativo.

3. Resultado dos Programas

111. Neste capítulo serão apresentados os resultados da avaliação da conformidade sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

112. Para isso, são realizadas fiscalizações específicas e análises da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido na Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (art. 1º, inciso III, e 35).

113. Os exames e análises²⁰ tiveram por objetivo avaliar a adequação da execução orçamentária e financeira do exercício de 2019 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.

114. Ressalta-se, que a opinião emitida por esta Corte de Contas restringe-se a expressar o cumprimento dos princípios constitucionais e legais na execução do orçamento, com base nos procedimentos aplicados e no escopo delimitado para o trabalho.

115. Vale salientar que o resultado dessa avaliação não se configura em certificação da regularidade da condução dos recursos públicos pela Administração. Assim, como não visa dar conformidade à aplicação da lei de licitação e contratos (Lei nº 8.666/93) e outras não especificadas no escopo do trabalho.

116. Ressaltamos que não foram parte do escopo das auditorias as despesas informadas a título de gastos com pessoal, sendo que a manifestação expressa neste relatório se restringe à conformidade do cumprimento do limite de gastos com pessoal disposto nos artigos 20, inciso III, e 23 da LC nº 101/2000 (LRF), com base nas informações encaminhadas pela Administração.

117. Outro destaque que se faz necessário é quanto ao cumprimento do limite de despesas com a aplicação mínima na saúde e educação, a manifestação expressa neste relatório limita-se a conformidade do cumprimento dos limites da educação (art. 198, § 2º, inciso III, e 212 da CF/88) e a aplicação mínima na saúde (art. 77, inciso III, ADCT-CF/88),

²⁰ Processos n. 01883/2020 – PCCEM e Processo n. 0839/2019 – Relatórios Fiscais do exercício financeiro de 2019. Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20



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

com base nas informações encaminhadas pela Administração por exigência da Instrução Normativa nº 22/TCE-RO-2007.

3.1 Conformidade quanto à Constituição Federal

3.1.1 Abertura de Créditos Adicionais

118. A presente análise objetiva verificar se o Poder Executivo Estadual, ao realizar alterações no crédito orçamentário inicial autorizado pelo Poder Legislativo, observou as normas regentes a matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

119. Amparado nas autorizações contidas no art. 42 da LDO (Lei n. 4.112/2017), na Lei Orçamentária (limite de 20% da dotação da Unidade Orçamentária); e nas leis específicas que autorizam a abertura de Créditos Adicionais, o orçamento inicial de R\$7.852.271.289 foi atualizado (dotação atualizada) para o montante de R\$8.713.960.274,55, correspondente ao incremento no valor de R\$861.688.986,55, equivalente a 10,97% do orçamento inicial. As tabelas seguintes detalham as alterações ocorridas no período.

Tabela - Alterações no Orçamento Geral do Estado 2019

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

Fonte: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias - Portal Diver

Tabela – Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

Fonte de Recurso	Valor	%
Superávit Financeiro	360.300.179,06	26,75%
Excesso de Arrecadação	369.498.820,02	27,43%
Anulações de dotação	485.406.995,08	36,03%
Operações de Crédito	45.250.723,42	3,36%
Descentralização de Créditos	86.639.263,05	6,43%
Total	1.347.095.980,63	100,00%

Fonte: Demonstrativo de Alterações Orçamentárias - Portal Diver

120. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, conclui-se que as alterações orçamentárias realizadas pelo Estado no período estão em conformidade com as disposições do Art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e Art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64.

3.1.2 Aplicação Mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

121. O artigo 212 da Constituição Federal estabeleceu que os estados deverão aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

122. O TCE-RO, visando disciplinar a fiscalização do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente, editou normas para a uniformização dos mecanismos de controle e prestação de contas dos gastos na área da educação, exigindo obrigatoriamente, a apresentação mensal pelo Ente de demonstrativos gerenciais de aplicação de recursos, nos termos da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007.

123. Verificou-se que foram encaminhados os devidos demonstrativos gerenciais mensais relativos ao exercício de 2019, esses foram apenas aos autos 01894/20 e utilizados na apuração das despesas pagas em MDE nesta análise. Entretanto, referente ao mês de dezembro constatou-se a ausência do Anexo VI, sobre as despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; a falta desse relatório consiste em descumprimento do parágrafo único do art. 13 da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007.

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

124. Contudo, por intermédio de consulta realizada no dia 11 de dezembro de 2020 no DivePort - Portal da Contabilidade de Rondônia, foi possível examinar a execução dos restos a pagar do exercício de 2019.

125. Dessa forma, constatou-se que até aquela data a SEDUC havia realizado o pagamento de restos a pagar no montante de R\$ 76.199.188,10 (R\$ 76.131.002,05 de restos a pagar não processados e R\$ 68.186,05 de restos a pagar processados).

126. Foram examinadas as despesas correspondentes e verificou-se que essas se encaixam na descrição do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, portanto, foram consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

127. Também buscou-se conhecer o saldo contábil da principal conta bancária utilizada pela SEDUC para os pagamentos das despesas realizadas na MDE, então se verificou que na data de 31/12/2019 havia na conta bancária nº 14637-4, agência 2757-X do Banco do Brasil S/A o saldo de R\$ 80.411.548,99 (Anexo TC-02, ID 914906 dos autos 01894/20), valor suficiente para a cobertura daqueles restos a pagar examinados no DivePort.

128. Assim, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, verificou-se que o Estado de Rondônia aplicou no exercício de 2019 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 1.653.663.630,37, correspondente a 25,52% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.480.265.064,52), cumprindo o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela – Receitas base para aplicação MDE

	Valor
1. RECEITA DE IMPOSTOS	4.852.434.557,05
2. Receita de transferências constitucionais e legais	2.811.281.723,51
3. Deduções de transferências constitucionais aos municípios	1.183.451.216,04
4. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (1 + 2 - 3)	6.480.265.064,52
5. MÍNIMO A SER APLICADO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Mínimo 25%)	1.620.066.266,13

Tabela – Aplicação MDE

	Valor
APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1.653.663.630,37
1. Contribuição ao FUNDEB	1.210.725.280,67
2. Despesas da manutenção e desenvolvimento do ensino pagas no exercício, conforme art. 70 da Lei Federal nº 9.396/96, informadas através dos anexos da Instrução normativa nº 22/2007/TCERO, apensos aos autos 01894/20	366.739.161,60
3. Restos a pagar de 2019 pagos até o dia 11 de dezembro de 2020, conforme consulta no DivePort.	76.199.188,10
4. TOTAL DE APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1.653.663.630,37
5. PERCENTUAL APLICADO	25,52

Fonte: Dados da receita extraídos do Anexo 8 do RREO 6º BIM/2019. As informações das despesas constam dos relatórios gerenciais encaminhados mês a mês pela SEDUC, nos termos da Instrução Normativa nº 022/2007/TCERO, apensos aos autos 01894/20 – Prestação de contas da SEDUC, exercício de 2019.

129. Em que pese o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, verificou-se que a classificação das despesas em educação não permite a correta evidenciação da aplicação dos recursos, pois, a maioria dos gastos apresentados nos relatórios anexos da IN nº 22/TCER/2007 foram empenhados nos seguintes projetos atividades, ambos inerentes ao programa de governo 1015 - Gestão Administrativa do Poder Executivo:

- 2087 – assegurar a manutenção administrativa da unidade;
- 2091 – atender servidores com auxílios;
- 2234 – assegurar remuneração de pessoal ativo e encargos sociais;
- 2206 – manter e melhorar gestão de pessoas

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



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

130. Essa classificação da despesa impossibilita a apuração dos custos da manutenção e desenvolvimento do ensino, fazendo com que o usuário da informação compreenda que grande parte dos recursos fora aplicada na folha de pagamento de pessoal administrativo. Dessa forma, é razoável que as dotações orçamentárias destinadas para o pagamento do pessoal diretamente envolvido na MDE sejam alocadas em projetos/atividades próprios dos programas diretamente ligados à função Educação.

131. Na conclusão deste relatório, será proposta determinação ao Governador do Estado de Rondônia para que mobilize as secretarias de estado envolvidas com o planejamento orçamentário, para a construção de um projeto de readequação dos programas de governo contidos no PPA, no prazo de 180 dias, para que esses sejam descritos na forma de declaração de uma política governamental, capaz de solucionar problemas que afligem a sociedade.

132. Da forma que está construído o atual PPA, é dificultoso para o cidadão se sentir parte beneficiária das políticas públicas, da mesma forma que é impossível de se apurar os custos dos serviços prestados, e de se avaliar eficiência, eficácia e efetividade dos programas de governo; considerando que várias nomenclaturas utilizadas como programas de governo no plano plurianual do Governo de Rondônia, não permitem a compreensão de atendimento das demandas sociais, mas da própria Administração. A exemplo do programa 1015 - Gestão Administrativa do Poder Executivo, cuja denominação caracteriza ação de manutenção administrativa, que deveria estar vinculada aos programas de finalidade pública.

133. A diferença entre o programa e a ação, elementos do PPA, pode ser assim explicada: enquanto o programa de governo responde à pergunta 'o que fazer?' para melhorar o bem-estar da sociedade; as ações respondem o 'como fazer?'. Posteriormente, as ações são transcritas em projetos/atividades na Lei Orçamentária Anual, contendo os insumos, que são as dotações orçamentárias. A execução do orçamento anual, com a devida vinculação às ações detalhadas no PPA, possibilita a obtenção de informações úteis para a avaliação dos programas de governo. Ressalta-se que essas informações são imprescindíveis tanto para o gestor, como para o cidadão para as tomadas de decisões.

134. Ainda sobre a aplicação dos recursos em educação, verificou-se que o percentual de 25,93% demonstrado como aplicado em MDE pela unidade de controle interno, não foi apurado em conformidade com a norma do Tribunal de Contas. De acordo com o art. 6º da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007 "*para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, somente são consideradas as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, ou, em caso de inscrição em restos a pagar, desde que haja recursos financeiros suficientes para sua cobertura em conta bancária vinculada*".

135. O relatório da Controladoria Geral do Estado, componente da prestação de contas do Governador do Estado (autos de nº 01883/20), em seu item 5.1.3 apresenta como despesa realizada o valor apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 1.680.157.942,09), sem considerar a nota explicativa daquele relatório que expressou que foram consideradas despesas não pertencentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, que se excluídas diminuiria o percentual aplicado.

136. Em consulta ao Balanço Orçamentário da SEDUC relativo ao exercício de 2019 (autos de nº 01894/20), se verifica que o montante da despesa empenhada daquela secretaria foi de R\$ 1.381.865.385,64 (considerando todos os recursos, inclusive os relativos a programas e convênios), menor do que o valor aplicado na MDE. Isso porque outras entidades também prestam serviços educacionais possíveis de serem considerados como aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, por isso, é imprescindível a informação contida nos relatórios gerenciais exigidos pela norma do TCE-RO, cuja fidedignidade deveria ser testada pelo controle interno, haja vista a relevância da matéria.

137. Ainda no relatório do controle interno, verifica-se no item 5.1.4 que o valor considerado como restos a pagar se obteve da subtração da despesa paga da despesa

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

empenhada, evidenciando que não foi examinada nenhuma tabela discriminando as despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados, inerentes à MDE; cujo demonstrativo (Anexo VI da nº 22/TCER/2007) sequer foi apresentado.

138. Dessa forma, conclui-se que a unidade de controle interno não tem realizado de forma adequada o acompanhamento da execução das despesas para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

ALERTA

Alertar ao Controlador Geral do Estado de Rondônia de que se faz necessário que haja adequado acompanhamento da execução das despesas realizadas no mínimo constitucional da educação, sendo condição necessária para a fidedignidade e conformidade dos relatórios gerenciais emitidos pelos órgãos gestores da educação no Estado de Rondônia.

3.1.3 Aplicação dos Recursos do FUNDEB

139. O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/2007 dispõem quanto à utilização integral dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB no exercício em que forem creditados, sendo pelo menos 60% destes recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

140. Por sua vez, essa corte de Contas, disciplina a fiscalização do cumprimento desta aplicação por meio da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007, que estabeleceu normas para a uniformização dos mecanismos de controle e prestação de contas dos gastos na área da educação, exigindo, obrigatoriamente, a apresentação mensal pelo Ente de demonstrativos gerenciais de aplicação de recursos, cujo exames apresentaram os resultados conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Receita do Fundeb

Discriminação	Valor
1. Total dos recursos recebidos relativos ao FUNDEB	850.795.775,01
2. Contribuição do Estado para formação do FUNDEB	1.210.725.280,67
3. Resultado dos Recursos do FUNDEB (perda)	- 359.929.505,66
4. Rendimento aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	2.019.372,36
5. RECEITA DO FUNDEB (1+2+3+4)	852.815.147,37

Tabela – Aplicação do Fundeb

Discriminação	Valor	% sobre a Receita
1. DESPESAS PAGAS - art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96	792.314.767,05	92,91
1.1 - Remuneração do Magistério (incluídas as obrigações patronais - 60%)	593.723.078,58	69,62
1.2 - Outras Despesas do FUNDEB (40%)	198.591.688,47	23,29
2 - Total dos restos a pagar inscritos com recursos do FUNDEB	60.205.346,91	7,06
3. APLICAÇÃO TOTAL (1+2)	852.520.113,96	99,97
4. SALDO DOS RECURSOS DO FUNDEB	295.033,41	0,03

Fonte: Dados da receita extraídos do Anexo 8 do RREO 6º BIM/2019, e comparados com os demonstrativos do Banco do Brasil, consultados através do site <https://www42.bb.com.br/portallbb/daf>. As informações das despesas constam dos relatórios gerenciais encaminhados mês a mês pela SEDUC, nos termos da Instrução Normativa nº 022/2007/TCERO, apensos aos autos 01894/20 – Prestação de contas da SEDUC, exercício de 2019.

141. Assim, considerando os demonstrativos encaminhados e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, verificou-se que o Estado de Rondônia aplicou no exercício de 2019 na Remuneração do Magistério, incluídas as obrigações patronais, o montante de R\$ 593.723.078,58, correspondente a 69,62% do total das receitas relativas ao FUNDEB (R\$ 852.815.147,37), cumprindo o

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007.

3.1.4 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

142. A Constituição Federal garantiu que a saúde é direito da pessoa humana fundamental e social, reconhecida como direito de todos e dever do Estado, em que cada Ente programe suas políticas para assegurar o acesso igualitário a todos nas Ações e Serviços de Públicos de Saúde. Nesse contexto, ganha especial relevância verificar se o Estado está aplicando a arrecadação dos Impostos que trata o art. 155 e os recursos previstos no art. 157 e alínea “a” do inciso I do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, conforme as disposições artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

143. Assim, considerando os demonstrativos gerenciais de aplicação de recursos, encaminhados mês a mês pela SESAU, nos termos da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela – Receitas base para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Discriminação	Valor
1. RECEITA DE IMPOSTOS	4.852.434.557,05
2. Receita de transferências constitucionais e legais	2.811.281.723,51
3. Deduções de transferências constitucionais aos municípios	1.183.451.216,04
4. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (1 + 2 - 3)	6.480.265.064,52
5. MINÍMO A SER APLICADO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Mínimo 12%)	777.626.964,88

Tabela – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Discriminação	Valor
1. Despesas de ações e serviços públicos de saúde, informadas através dos anexos da Instrução normativa nº 22/2007/TCERO	771.999.633,01
Despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados, com disponibilidade de recursos evidenciada na respectiva conta bancária.	39.168.805,28
TOTAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DESAÚDE	811.168.438,29
5. PERCENTUAL APLICADO	12,52

Fonte: Dados da receita extraídos do RREO 6º BIM/2019. As informações das despesas constam dos relatórios gerenciais encaminhados mês a mês pela SESAU, nos termos da Instrução Normativa nº 022/2007/TCERO.

144. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, verificou-se que o Estado de Rondônia aplicou no exercício de 2019 em ações e serviços públicos de saúde, o montante de R\$ 811.168.438,29, correspondente a 12,52% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.480.224.707,34), cumprindo o disposto no §2º, do art. 198 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

145. Ressalta-se também que o percentual de 13,03% demonstrado como aplicado em ações e serviços públicos de saúde pela unidade de controle interno, não foi apurado em conformidade com a norma do Tribunal de Contas. De acordo com o art. 23 da Instrução Normativa nº 22/TCER/2007 “*serão consideradas como despesas realizadas no exercício, para fins de apuração do percentual mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, as despesas efetivamente empenhadas, liquidadas e pagas no exercício, e ainda, as despesas inscritas em restos a pagar, somente quando houver recursos financeiros, para suportar estas despesas, depositados em conta bancária vinculada específica, aberta para este fim*”.

146. É sabido que além da SESAU outras unidades gestoras do estado também realizam despesas em ações e serviços públicos de saúde a serem considerados como aplicação, por isso, é imprescindível a informação encaminhada por meio dos relatórios gerenciais exigidos pela norma do TCE-RO, cuja fidedignidade deve ser testada pelo controle interno, haja vista a relevância da matéria.

3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

147. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a consecução das metas fiscais e a transparência dos gastos públicos, pressupostos da “gestão fiscal responsável”.

148. A LRF define a gestão fiscal responsável como o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e outras de caráter obrigatório e continuado, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

149. Em consonância com o disposto no art. 59 da LRF, o Tribunal de Contas realiza a fiscalização da Gestão Fiscal, conforme disciplinado pela Resolução n. 173/2014/TCE-RO, com base nos demonstrativos fiscais publicados é realizado o acompanhamento da gestão fiscal. Esta seção utiliza como subsídio os resultados do acompanhamento da gestão fiscal, processo PCE nº 00839/19- TCERO, para avaliação do cumprimento das normas instituídas pela LRF e os correspondentes reflexos nas contas prestadas pelo Governador do Estado.

3.2.1 Receita Corrente Líquida

150. A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.

[...]

154. A seguir o demonstrativo da RCL contábil, RCL conforme Parecer Prévio n. 56/TCER/2002 e a RCL ajustada.

Especificação	3º Quad. 2018 (R\$1,00)	3º Quad. 2019 (R\$1,00)	Δ 2019 /2018
Receitas Correntes	9.434.649.066,48	10.512.357.129,42	11,42%
Receita Tributária	4.526.689.218,57	5.002.974.025,63	10,52%
Receitas de Contribuições	328.506.248,30	359.257.395,75	9,36%
Receita Patrimonial	282.982.979,55	357.421.176,20	26,30%
Receitas de Serviços	267.217.180,31	281.479.463,28	5,34%
Transferências Correntes	3.775.047.338,94	4.241.633.760,88	12,36%
Outras Receitas Correntes	254.206.100,81	269.591.307,68	6,05%
Deduções da Receita	(2.491.109.275,48)	(2.769.311.829,94)	11,17%
Transferências Constitucionais e Legais	(1.063.925.419,30)	(1.182.341.622,59)	11,13%
Transferências para a formação do FUNDEB	(1.097.447.725,62)	(1.224.694.430,19)	11,59%
Contribuição para a Previdência	(281.447.158,17)	(358.360.228,34)	27,33%
Compensação Financeira entre Reg. De Previdência	(1.235.895,79)	(3.915.548,82)	216,82%
Contribuição para custeio das Pensões Militares	(47.053.076,60)	(59.457.014,09)	26,36%
RCL - Receita Corrente Líquida	6.943.539.791,00	7.743.045.299,48	11,51%
IRRF	(395.666.679,05)	(426.598.303,97)	7,82%
RCL – Conforme Parecer Prévio n. 056/2002/TCER	6.547.873.111,95	7.316.446.995,51	11,74%

Fonte: Processo 0839/2019 – Acompanhamento da Gestão Fiscal

155. Com relação à metodologia de cálculo da RCL, importa assinalar que o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão APL-TC 00499/16 (Processo n. 2542/2015-TCER), revogar o Parecer Prévio n. 56/2002, com isso, poria fim à dedução do IRRF na apuração da RCL, todavia, sobre essa decisão houve concessão de Mandado de Segurança, de forma que a RCL ajustada para a Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Justiça sofreu, neste exercício de 2019, a dedução do IRRF, enquanto não houve

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

ajustes para o Executivo Estadual e Tribunal de Contas.

3.2.2 Metas Fiscais

156. A LRF estatui, no § 1º do seu art. 4º, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá anexo em que serão estabelecidas as metas de resultado primário e nominal e de montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes, dessa forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu as metas de resultado a serem alcançados pela Administração.

157. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras ou primárias, é apurado tradicionalmente pela metodologia “acima da linha” com enfoque no fluxo da execução orçamentária do exercício e indica se os níveis de gastos orçamentários do Município são compatíveis com a sua arrecadação, representando o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

Tabela – Demonstração do resultado primário e nominal

	Descrição	Valor (R\$)	
Resultado acima da linha	META DE RESULTADO PRIMARIO	149.702.834,26	
	1. Total das Receitas Primárias	7.803.449.674,02	
	2. Total das Despesa Primárias	6.798.722.010,87	
	3. Resultado Apurado	1.004.727.663,15	
	META DE RESULTADO NOMINAL	-8.411.051,67	
	4. Juros Nominais (4.1- 4.2)	94.489.822,81	
	4.1 Juros Ativos	340.268.045,48	
	4.2 Juros Passivos	245.778.222,67	
	5. Resultado Nominal Apurado (Resultado Primário + Juros Nominais)	1.099.217.485,96	
Resultado abaixo da linha		Exercício Anterior	Exercício Atual
	Dívida Consolidada	4.541.483.099,26	4.463.319.242,57
	Deduções	1.279.829.743,91	2.301.625.583,26
	Disponibilidade de Caixa	1.259.996.460,36	2.279.800.048,07
	Disponibilidade de Caixa Bruta	1.437.271.317,56	2.381.218.206,59
	(-) Restos a Pagar Processados	177.274.857,20	101.418.158,52
	Demais Haveres Financeiros	19.833.283,55	21.825.535,19
	Dívida Consolidada Líquida	3.261.653.355,35	2.161.693.659,31
	RESULTADO NOMINAL ABAIXO DA LINHA		1.099.959.696,04
Ajustes Metodológicos	Varição do Saldo de Restos a Pagar	75.856.698,68	
	Receita de Alienação de Investimentos Permanentes		0
	Passivos Reconhecidos na Dívida Consolidada		0
	Variações Cambiais		3.736.408,82
	Pagamentos de Precatórios integrantes da DC		129.056.984,70
	Ajustes relativos a RPPS		0
	Outros Ajustes		200.435.064,48
	RESULTADO NOMINAL AJUSTADO		1.099.217.485,96
	RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (resultado nominal ajustado - juros nominais)		1.004.727.663,15



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

Fonte: Processo 0839/2019 – Acompanhamento da Gestão Fiscal

158. Pelo exposto, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que a Administração cumpriu a meta de resultado nominal e primário fixada na LDO (Lei Estadual nº 4.112, de 17 de julho de 2018) para o exercício de 2019.

3.2.3 Renúncia de Receita

159. O artigo 14 da LRF que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais ou estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

160. Destacamos que o referido item sofreu limitação no escopo de trabalho da equipe técnica, de forma que não concluímos pela conformidade ou não do art. 14 da LRF, portanto este item não compõe base para opinião sobre a execução orçamentária e fiscal.

3.2.4 Geração da Despesa

161. O artigo 16 da LRF que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e- declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. E, caso a despesa decorrente seja de caráter continuado, o efeito do impacto deve ser compensado pelo aumento permanente de receita (art. 17 da LRF).

162. Destacamos que o referido item sofreu limitação no escopo de trabalho da equipe técnica, de forma que não concluímos pela conformidade ou não do art. 16 e 17 da LRF, portanto este item não compõe base para opinião sobre a execução orçamentária e fiscal.

3.2.5 Limite de Gastos com Pessoal

163. O artigo 19 da LRF fixa o limite da despesa total com pessoal em percentuais da RCL para todos os entes da Federação, estabelecendo 60% para os Estados. No art.20, inciso II, e §§ 1º e 4º define a repartição desse limite global, sendo 3% para o Poder Legislativo, dividido entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas, 6% para o Poder Judiciário, 2% para o Ministério Público e 49% para o Poder Executivo. No caso do Estado de Rondônia, o percentual de 3,00% destinado ao Poder Legislativo, cabe 1,96% à Assembleia Legislativa e 1,04% ao Tribunal de Contas.

[...]

164. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2019 do Poder Executivo alcançou 39,87%, e o consolidado do Estado 49,75%, estando em conformidade com as disposições do art. 20, inciso III, da Lei Complementar 101/2000.

3.2.6 Limite da Dívida Consolidada

165. O limite de endividamento no exercício do Estado é definido pelo artigo 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, o qual estabelece que a Dívida Consolidada Líquida²¹ não pode ultrapassar duas vezes a RCL.

²¹ A Dívida Consolidada Líquida corresponde ao montante da Dívida Consolidada (composta de: a) as obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados; b) as obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; c) os precatórios judiciais emitidos

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20



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

[...]

166. Verifica-se que, conforme o valor apurado do limite de endividamento do exercício de 2019 (28% da RCL), o Estado cumpriu o limite máximo (200%) definido pelo artigo 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, portanto, cumprindo os princípios de equilíbrio financeiro da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.7 Limite de Garantias e Contra Garantias de Valores

167. Conforme anexo III do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre, não há registro de concessões de garantias, constatando-se, assim, a conformidade do cumprimento do limite de 22% da RCL estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001, por determinação do art. 40 da LRF.

3.2.8 Limite de Operações de Crédito

168. Conforme Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre (LRF, art. 55, inciso I, alínea “d” e inciso III alínea “c”) não houve operações de crédito realizadas pelo Governo do Estado de Rondônia, portanto está preservado o limite estabelecido o art. 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal, bem como não ocorreram operações por antecipação de receita orçamentária – ARO (art. 10 da Res. 43/2001-Senado Federal).

3.2.9 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

169. Entre os mecanismos de equilíbrio financeiro, nos termos prescritos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, está o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações na execução financeira da despesa, com objetivo de harmonizar a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de recursos, assim evitar desequilíbrios que tem consequências danosas como o endividamento, ausência de investimentos ou decomposição do patrimônio público.

Tabela – Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar - Consolidado

Identificação dos Recursos	TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	TOTAL (III) = (I + II)
Disponibilidade de Caixa Bruta	549.153.661,60	1.832.064.544,99	2.381.218.206,59
Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores	4.854.400,76	9.296.188,01	14.150.588,77
Obrigações Financeiras Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício	54.888.458,37	45.263.927,37	100.152.385,74
Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados (Exercícios anteriores)	3.364.347,11	47.393.022,42	50.757.369,53
Demais Obrigações Financeiras	0	0	0
Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar do Exercício)	486.046.455,36	1.730.111.407,19	2.216.157.862,55
Restos a Pagar Empenhados e não Liquidados do Exercício	81.889.415,27	328.079.369,87	409.968.785,14
Empenhos Cancelados (Por insuficiência financeira)	0	0	0
Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição de RP)	404.157.040,09	1.402.032.037,32	1.806.189.077,41

Fonte: RGF – 3º Quadrimestre

3.3 Equilíbrio do Sistema Previdenciário

170. O Estado de Rondônia instituiu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com objetivo assegurar o pagamento dos benefícios a conceder e os benefícios já concedidos os servidores públicos estaduais. Por força do art. 40 da Constituição Federal e Lei 9.717/98, o Estado é responsável por garantir a adequada gestão previdenciária, isto é,

a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos) deduzidas das disponibilidades e haveres financeiros líquidos de Restos a Pagar Processados.

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

prover os meios necessários de forma suficiente para garantir o cumprimento da obrigação de pagar os benefícios concebidos em lei, ainda que haja descentralização da gestão mediante criação de pessoa jurídica (autarquia).

171. O sistema previdenciário é pautado pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, condição necessária para o adequado funcionamento, que inclui, essencialmente, estabelecimento de adequado plano de custeio; recolhimento das contribuições dos segurados e patronais; adequação da gestão dos recursos para obtenção de resultados econômicos e efetivos na capitalização de recursos, concessão de benefícios, gerenciamento dos riscos financeiros e atuariais etc.

172. No RRPS de Rondônia, havia em 2019, dois planos de financiamento do sistema previdenciária, um de regime de capitalização e outro de regime de repartição simples. Quanto ao equilíbrio financeiro no acompanhamento da gestão verifica-se os seguintes resultados:

Tabela – Resultado financeiro do Plano Previdenciário Capitalizado

Receitas		R\$
Receita de Contribuições e Segurados		109.827.754,48
Receita de contribuições Patronais		117.676.001,63
Receita Patrimonial		215.025.252,70
Outras Receitas Correntes		2.475.475,65
Total das Receitas Plano Capitalizado		445.004.484,46
Despesas		Despesa Liquidada
Despesas Administrativas		26.261.454,41
Aposentadoria		561.141,68
Pensões		1.376.527,74
Outros Benefícios Previdenciários		1.104.130,18
Total das Despesas		29.303.254,01
Resultado do Plano Capitalizado		415.701.230,45

Fonte: RREO 6º Bimestre

Tabela – Resultado financeiro do Plano Financeiro

Receitas		R\$
Receita de contribuições dos segurados		248.532.473,86
Receita de contribuições patronais		229.595.406,20
Receita Patrimonial		59.248.520,05
Total das Receitas		537.376.400,11
Despesas		Despesa Liquidada
Despesas administrativas		0,00
Benefícios – Civil		585.548.577,11
Benefícios – Militar		164.295.094,10
Outras despesas previdenciárias		3.584.339,56
Total das Despesas		753.428.010,77
Resultado do Plano Financeiro		-216.051.610,66

Fonte: RREO 6º Bimestre

173. O plano capitalizado teve resultado financeiro superavitário, sendo esse superávit constituído a reserva para capitalizar recursos para garantir o pagamento futuro dos benefícios, enquanto no plano financeiro houve déficit, sendo consumido saldo do fundo de sobras de exercícios anteriores. O regime de repartição simples (plano financeiro) não pressupõe a formação de reservas, de forma que a insuficiência financeira de recurso deve ser suprida por aportes de recursos dos poderes e órgãos, nos termos da Lei Estadual 524/2009.

174. Quanto ao equilíbrio atuarial, cujo resultado é obtido a partir do cálculo atuarial do valor presente do fluxo de obrigações futuras, líquido das receitas futuras, comparativamente ao saldo de ativos garantidores dessa obrigação. Verificou-se que o Plano Capitalizado possuía superávit técnico de R\$ 165.653.068,50 (considerando a alíquota de contribuição vigente em 2019), conforme Relatório Atuarial RTM Consultoria – data-base 31.12.2019. Por outro lado, o Plano Financeiro apresentou déficit



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

atuarial de R\$12.912.669.622,45, com fluxo de obrigações já trazido a valor presente.

175. Cumpre salientar que o Estado de Rondônia optou por não equacionar o déficit atuarial RPPS, adotando a segregação da massa de segurados, e mantendo plano financeiro em regime de repartição simples para cobertura das insuficiências financeiras com aportes nos exercícios em que ocorrerem, como alternativa a um plano de equacionamento.

176. Do ponto de vista da conformidade, esta situação está aparada nas normas editadas pela Secretaria de Previdência vinculado à União Federal, nos termos da Lei 9.717/98, à época, no entanto, do ponto de vista fiscal, é uma situação de risco a ser enfrentado de acordos com os princípios da LRF, em razão do volume de recursos necessários para cobrir o déficit previdenciário, que impacta as finanças como um todo.

177. Destacamos que não foi avaliada a viabilidade financeira e orçamentária da segregação de massa, em razão de limitação no escopo do trabalho, dessa forma, concluímos apenas pela conformidade com as disposições do art. 40 da CF/88.

3.4 Teto dos Gastos

178. O limite da despesa corrente primária para o exercício de 2019 (Teto dos Gastos, art. 4º LC 156/2016) foi estabelecido com base na despesa empenhada de 2017 e 2018 corrigida pelo IPCA. Segundo o acompanhamento do Teto de Gastos, verifica-se a seguinte configuração:

Tabela – Teto dos Gastos

Poder	Teto de gastos (Dezembro/2019)	DPC empenhadas até(Dezembro/2019)	Diferença	% em relação ao teto de gatos
Poder Executivo	5.312.327.051,85	5.145.376.940,45	166.950.111,40	-3,14%
Assembleia Legislativa	221.634.698,56	222.080.122,36	-445.423,80	0,20%
Tribunal da Justiça	876.797.147,06	894.006.219,59	-17.209.072,53	1,96%
Tribunal de Contas	133.233.822,14	129.317.880,46	3.915.941,68	-2,94%
Defensoria Pública	62.135.572,41	73.724.539,31	-11.588.966,90	18,65%
Ministério Público	278.467.344,84	274.699.135,64	3.768.209,20	-1,35%
Total	6.884.595.636,85	6.739.204.837,81	145.390.799,04	-2,11%
	PASEP	85.273.572,20		

Fonte: Acompanhamento do Teto de Gastos, posição de dezembro de 2019, produzido pela SEFIN.

179. Foi considerada a taxa de inflação de 4,31%, o que estabeleceu um teto de gasto do Estado para o exercício de 2019 de R\$ 6.884.595.636,85, desse montante foi empenhado R\$ 6.739.204.837,81, assim o gasto efetivado ficou abaixo do teto numa margem de 2,11%.

180. Todavia, cabe mencionar que a Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e Defensoria Pública extrapolaram os seus limites de gastos em 0,2%, 1,96% e 18,65%, respectivamente, no entanto, no consolidado, o Estado cumpriu o art. 4º LC 156/2016.

3.5 Cumprimento das Determinações

181. Neste trabalho de monitoramento, selecionamos as prestações de contas dos 03 últimos exercícios (2015, 2016 e 2017) em que houve apreciação pela Corte das contas do Chefe do Poder Executivo, a fim de examinar o cumprimento das determinações do Tribunal exaradas nos respectivos acórdãos, sendo o resultado da avaliação apresentado neste tópico.

3.5.1 Exercício de 2015 Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16

182. Nas contas anuais deste exercício de 2015 não foram exaradas determinações no respectivo acórdão (Acórdão APL-TC 00211/19 referente ao processo 01571/16), tão somente recomendações, as quais possuem caráter discricionário, portanto sendo as ações disposta apenas sugestivas. Em razão disso, e consideramos a limitação de recursos, concluímos por não avaliar os itens contidos nas recomendações.



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

3.5.2 Exercício de 2016 Acórdão APL-TC 00322/20 referente ao processo 01519/17

[...]

184. O referido acórdão foi exarado em 12.11.2020, com publicação no diário oficial do Tribunal (DOE-TCE) em 25.11.2020, com republicação em 17.12.2020 (Decisão Monocrática 00256/20-GCESS, enquanto a ciência ao governador foi dada em 02.07.2021 (Ofício n 1305/21/DP-SPJ - Coronel MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS ID1063474), e a ciência ao controlador também em 06.07.2021 (através do Ofício 1307/21/DP-SPJ - FRANCISCO LOPES FERNANDES NETTO ID1062704). De pronto, verifica-se que essa decisão foi exarada ao final do exercício, portanto, em data posterior ao da prestação de contas de 2019.

185. Dessa forma o item II da referida decisão terá prazo expirado em janeiro de 2022. Enquanto o item IV será avaliado na prestação de contas de 2021, cuja remessa deverá ser entregue até o fim de março de 2022.

3.5.3 Exercício de 2017 Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo 03976/18

[...]

187. O referido acórdão foi exarado em 29.11.2020, com publicação no diário oficial do Tribunal (DOE-TCE) em 20.12.2020, enquanto a ciência ao governador foi dada em 17.11.2020, através do Ofício 02707/2020-DP-SPJ (ID 971639). De pronto, verifica-se que essa decisão foi exarada ao final do exercício, portanto, em data posterior ao da prestação de contas de 2019.

188. Além disso, em nossa avaliação, essas determinações carecem de aperfeiçoamento para permitir o monitoramento adequado e para que sejam viáveis, claras e objetivas, de forma que seus resultados sejam efetivos para a administração.

189. A partir desses elementos, avaliamos o item II a do referido acórdão e não vislumbramos a sua viabilidade, ou seja, se é possível a administração *observar os indicadores sociais e econômicos na alocação de recurso*, isto porque, a forma como está estruturado o Planejamento do Estado impossibilita a vinculação dos programas a um resultado específico (vide item 3.1.2 deste relatório), prejudicando cumprimento desta determinação. Verificado o prejuízo quanto à viabilidade do cumprimento desta determinação de forma imediata, também observamos neste item ausência de estabelecimento de prazo, sendo que a ausência desses elementos prejudica o monitoramento das ações requeridas. Dessa forma, propomos ao relator a substituição dessa determinação pela proposta do item 3.1.2 deste relatório, visto que entendemos que a viabilidade desta depende de uma reformulação da sistemática do Planejamento, de forma que propomos que esta determinação seja substituída pela proposta no item 3.1.2. deste relatório.

190. Quanto ao item II b desse acórdão, também vislumbramos que carece de elementos para o adequado monitoramento, uma vez que não especifica **quais medidas devem ser adotadas para o cumprimento das metas fiscais**, ou seja, de forma que entendemos que não seja possível o monitoramento, sendo esta determinação à título de alerta à Administração. Quanto a segunda parte dessa determinação, relativa à cobrança da dívida ativa sobre *intensificar e aprimorar as medidas judiciais e/ou administrativas*, pressupõe que já existam procedimentos neste sentido e que estes devem ser melhorados, no entanto falta uma métrica para permitir o seu monitoramento de forma que a determinação seja efetiva. Por fim, verificamos, em que pese, o maior grau de objetividade, visto que referencia as medidas dispostas nos autos 1147/2018, também não há estabelecimento de prazos.

[...]

191. Quanto ao item II c, também carece de alguns elementos como objetividade (quais medidas) e prazo, apesar da denominação urgência, não é possível aferir um prazo no monitoramento. Dessa forma, propomos a incorporação desta determinação para a

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

proposta de encaminhamento do item 4.2.1 deste relatório.

192. Quanto ao item III do referido acórdão, consideramos que a determinação deve ser verificada no próximo exercício, em razão da data do acórdão.

193. Quanto ao item IV, concluímos que a deliberação também deve ser direcionada ao Chefe do Poder Executivo, o qual possui a competência de prestar contas, sendo que essa responsabilidade pressupõe a adoção das medidas para assegurar o devido cumprimento do dever de prestar contas, disponibilizando recursos para fortalecer o Sistema de Controle Interno, adotando as ações previstas na Resolução 58/2017/TCE, de forma que propomos a emissão de Alerta ao Chefe do Poder Executivo.

Alertar o Chefe do Poder Executivo de que a responsabilidade pelo Sistema de Controle Interno, o qual garante a adequada prestação de contas, é do chefe de poder, nos termos da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE, devendo para tanto adotar as medidas estruturantes previstas na referida Instrução.

3.5.4 Monitoramento no Processo 1150/2019 (Apenso)

194. Foi emitida determinação de apensamento dos autos 1150/2019 neste processo de contas, através do Acórdão APL-TC 00384/20, o qual objetivava monitorar o cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão APL-TC 00101/19, referente ao Processo 01147/18, no entanto, esse último acórdão conclui pelo cumprimento parcial das deliberações e emite/reitera determinações, de modo que entendemos que este monitoramento deva tramitar separadamente, inclusive para promover eventual responsabilização em caso de não cumprimento. Dessa forma, propomos ao relator o desapensamento destes autos.

3.6 Opinião técnica sobre a Conformidade da Execução Orçamentária e Fiscal

195. Em cumprimento ao art. 1º, inciso III, e Parágrafo único do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER) e § 1º do art. 49 do Regimento Interno do Tribunal, foi examinada a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a execução dos Orçamentos em 2019, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais.

196. Com base em nosso trabalho, descrito neste relatório, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que não foram observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis que regem a administração pública estadual, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, de acordo com as disposições da Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

4. Opinião sobre o Balanço Geral do Estado

197. O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria sobre o Balanço Geral do Estado (BGE) referente ao exercício de 2019, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas do Estado representam adequadamente a situação patrimonial e os resultados financeiros e orçamentários do exercício encerrado em 31.12.2019.

198. A opinião sobre o BGE é produto dos trabalhos realizados pela Coordenadoria Especializada em Finanças Estaduais, conduzidos de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, no que aplicável, com o Manual de Auditoria Financeira (Resolução nº 234/2017/TCE-RO).

199. Registramos a existência de limitações na execução dos trabalhos, de forma que a opinião emitida possui um nível de asseguarção limitada, e, ao fornecer asseguarção limitada, os procedimentos são limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguarção razoável, mas é esperado que o nível de asseguarção, baseado no julgamento profissional do auditor, seja significativo para os usuários previstos.

200. As constatações apresentadas neste capítulo referem-se somente ao aspecto contábil

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

das transações e saldos auditados. As análises sobre os aspectos orçamentário e fiscal constam no capítulo 3 deste relatório.

4.1 Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Estado

4.1.1 Opinião

201. Em cumprimento ao art. 49 da Constituição Estadual e art. 35, Parágrafo Único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (LOT CER), foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas do Estado relativas ao exercício encerrado em 31.12.2019. Tais demonstrações integram a Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo e são compostas pelos balanços gerais (Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa e suas respectivas Notas Explicativas.

202. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que as demonstrações contábeis da consolidadas do Estado, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, **não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019** e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

4.1.1.1 Base para Opinião Adversa

As ocorrências que motivaram a opinião adversa sobre o Balanço Geral do Estado, que implicou na conclusão de que as demonstrações contábeis não representam adequadamente a situação patrimonial foram:

- i. Superavaliação da conta “imobilizado”;
- ii. Superavaliação da conta “investimentos”;
- iii. Superavaliação da conta “créditos e valores a receber”;
- iv. Subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta “provisões”.

204. Essas ocorrências representam distorções e estão em desacordo com as normas brasileiras de contabilidade aplicáveis ao setor público. Avaliamos o efeito das referidas distorções, nos termos da Res. 278/2019, e concluímos que as evidências de auditoria são adequadas e suficientes para demonstrar que as distorções, em conjunto, são materialmente relevantes e possui efeitos generalizados, isto é, são capazes de alterar a percepção do usuário e modificar a tomada de decisão e de ultrapassar as afirmações das contas de origem, impactando os demais resultados e outras afirmações da Administração. A materialidade das distorções está a seguir detalhada:

Tabela – Materialidade das distorções

ATIVO	% ATIVO	Distorção apurada
Realizável a Longo Prazo	41,88%	R\$ 9.506.770.028,66
Investimentos	7,18%	R\$ 16.285.134,70
Imobilizado	25,31%	R\$ 3.233.437.493,14
PASSIVO	% PASSIVO	Distorção apurada
Provisões a Longo Prazo	39,51%	R\$ 17.231.032.485,46

Fonte: Relatório técnico preliminar

205. Verifica-se que as referidas distorções têm efeito imediato no Patrimônio Líquido apresentado de R\$ 17.452.722.448,11, que após os ajustes necessários ficaria a descoberto em R\$ 12.534.802.393,85, evidenciando insolvência patrimonial do Estado, isto é, os ativos não são suficientes para cobrir as obrigações do Estado com terceiros, o efeito no PL está demonstrado a seguir:

Tabela – Materialidade das distorções

Conta	Percentual da Distorção Sobre o PL	Patrimônio Líquido Após Ajustes
-------	------------------------------------	---------------------------------



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

Realizável a Longo Prazo	54%	
Investimentos	0,1%	
Imobilizado	19%	-12.534.802.393,85
Provisões a Longo Prazo	99%	

Fonte: Relatório técnico preliminar

206. Com destaque a conta provisão de longo prazo relativo às provisões matemáticas previdenciárias, as quais não demonstram a real situação atuarial do RPPS do Estado, de modo a subsidiar a tomada de decisão, visto o impacto dessa obrigação para o Estado, de forma que a não evidenciação prejudica a transparência do custo previdenciário e necessidade de adoção de medidas de equacionamento, reformas, e/ou medidas relevantes que impactam a sociedade como um todo devido ao efeito nas disponibilidades de receitas futuras para atender as demais políticas públicas (saúde, educação, segurança, etc.), impactando as próximas gerações.

207. Em virtude dessas distorções, concluímos pela emissão de determinação objetivando a prevenção dessas ocorrências mediante adoção de medidas e ações que fortaleçam os controles internos.

[...]

4.2.1 Superavaliação da Conta Imobilizado

Após a realização dos procedimentos de auditoria, com base na amostragem²², constatou-se que a conta “imobilizado” apresenta distorção relevante no montante de R\$ 3.233.437.493,14, haja vista a ausência de inventário dos bens imóveis em duas Unidades Gestoras do Estado, a saber: Departamento de Estradas de Rodagens e Transportes – DER e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG, bem como divergência entre o valor apresentado no inventário dos bens móveis e o constante no balanço patrimonial da Secretaria de Estado da Agricultura – Seagri, conforme tabela abaixo.

Tabela: Distorção no imobilizado

COMPOSIÇÃO DA DISTORÇÃO				
CONTA CONTÁBIL	UG	NOME	VALOR (R\$)	% do Imobilizado consolidado
1231	190001	SEAGRI	54.326.784,23	1%
1232	110025	DER	1.598.767.725,97	25%
1232	130001	SEPOG	1.580.342.982,94	24%
Total			3.233.437.493,14	50%

Fonte: Elaboração própria

218. Ressalta-se que o MCASP dispõe que após o reconhecimento inicial, o imobilizado deverá ser mensurado pelo método de custo ou método de reavaliação, a fim de evidenciar o real valor contábil do bem. Nesse viés, no exercício de 2019, o Relatório Contábil de Propósitos Geral do Estado de Rondônia, relata na Nota Explicativa 11, que foi utilizado o método de reavaliação dos bens

219. No tocante ao assunto, o MCASP (8ª Edição, pág. 193) dispõe que havendo reavaliação as notas explicativas deverão conter algumas informações, quais sejam: a) A data efetiva da reavaliação; b) Se foi ou não utilizado avaliador independente; c) Os métodos e premissas significativos aplicados à estimativa do valor justo dos itens; d) Se o valor justo dos itens foi determinado diretamente a partir de preços observáveis em mercado ativo ou baseado em transações de mercado realizadas sem favorecimento entre as partes ou se foi estimado usando outras técnicas de avaliação; e e) Para cada classe de ativo imobilizado reavaliado, o valor contábil que teria sido reconhecido se os ativos tivessem sido contabilizados de acordo com o método de custo.

220. No entanto, não se constatou nas notas explicativas as informações inerentes aos

²² DER, FITHA, SEPOG, SEDUC, SEAGRI.



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

itens (a), (c) e (e), de modo que a nota explicativa não cumpriu, em sua totalidade, a sua finalidade de facilitar a compreensão das demonstrações contábeis.

221. Por fim, cita-se que o MCASP (8ª edição, pág. 192) dispõe que os bens móveis inservíveis deverão ser baixados diretamente como uma Variação Patrimonial Diminutiva. Contudo, foi constatado no balancete consolidado do Estado o valor de R\$ 12.818.407,32 inerentes aos bens móveis inservíveis, os quais não satisfazem os critérios para serem reconhecidos como ativo, uma vez que não tem capacidade de gerar benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços.

222. Objetos nos quais o achado foi constatado: -PCE n. 1884/20; PCE 01897/20; PCE 01891/20; PCE 01888/20; -SIGAP – TC 16 da Prestações de Contas de Gestão do DER e Sepog e TC 15 da Seagri.-Relatório Contábil de Propósito Geral – Exercício de 2019; Ofício n. 6084/2021/SEDUC-ASRED; Ofício n. 1904/2021/SEPOG-TCON; Ofício nº -3438/2021/DER-CLOG; e Ofício nº 2474/2021/SEAGRI-CI; e Balancete Consolidado do Estado de Rondônia.

223. Os critérios de auditoria foram -Título IX, Capítulo III da Lei n. 4.320; -Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Pública (8ª edição) – MCASP; -NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado; -NBC TSP – Estrutura Conceitual.

224. No exercício do contraditório, os elementos trazidos pela Administração não foram suficientes para alterar a situação encontrada, de modo que a distorção permaneceu após análise dos esclarecimentos, e entendemos pertinente a emissão de determinação como proposta de encaminhamento.

Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que elabore e apresente ao Tribunal, no prazo de 180 dias, planos de ação estabelecendo medidas corretivas atinentes à superavaliação do imobilizado contendo a descrição das ações, prazos e responsáveis pela implementação, abrangendo, dentre outros: (a) Levantamento dos bens que satisfazem o critério de reconhecimento no imobilizado; (b) Baixa na contabilidade dos bens que não estão sob o controle do Estado; (c) Adoção dos procedimentos contábeis de mensuração subsequente dos bens; (d) Estabelecimento de procedimentos para apuração de responsabilidade referente aos bens extraviados/não localizados; (e) Adoção de um sistema de controle patrimonial que satisfaça às necessidades de controle das secretárias e órgãos envolvidos; (f) Elaboração de normativos estabelecendo os fluxos, os procedimentos e as responsabilidades pelo controle do patrimônio do Estado, contemplando termos de responsabilidade e de movimentação e guarda dos bens; (g) Adoção de normas e políticas para depreciação dos bens móveis e imóveis.

4.2.2 Superavaliação da Conta Investimentos

225. De acordo com a NBC TSP 18 – Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto, o investimento em coligada ou em empreendimento controlado em conjunto contabilizado por meio do método da equivalência patrimonial deve ser classificado como ativo não circulante. Dessa forma, são classificados na conta contábil “1.2.2 – Investimentos” os valores de participações permanentes em outras sociedades, bem como os bens e direitos não classificáveis no ativo circulante nem no ativo realizável a longo prazo e que não se destinem a manutenção da atividade da entidade.

226. Ainda, conforme estabelecido no MCASP 8ª Edição, as participações em empresas em que a administração tenha influência significativa ou controle devem ser mensuradas ou avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (MEP), através do qual, o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

227. Com base nos procedimentos aplicados, constatou-se que há distorção no Balanço Patrimonial (Investimentos), no montante de R\$ -16.953.290,70, conforme memória de cálculo apresentada abaixo:



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

Tabela - Composição da superavaliação do investimento

Empresa	Valor Contábil Balancete	Patrimônio Líquido da investida	% de participação Estado	Valor pelo MEP	Ajuste
COMPANHIA DE MINERAÇÃO DE RONDÔNIA – CMR	1.830.523.363,77	1.844.843.729,98	99,23%	1.830.638.433,26	115.069,49
COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGO. DE RONDÔNIA – CAERD	334.078,00	1.028.132.610,00	99,99%	1.028.029.796,74	334.078,00
SOCIEDADE DE PORTOS E HIDROVIAS – SOPH	19.341.515,37	R\$ 2.837.372,16	100%	R\$ 2.837.372,16	16.504.143,21
TOTAL DA SUPERAVALIAÇÃO					16.953.290,70

228. Como se pode observar o Estado de Rondônia não reconheceu os investimentos na Companhia de Mineração de Rondônia – CMR, Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia – CAERD e Sociedade de Porto e Hidrovias – SOPH pelo método de equivalência patrimonial.

229. No que se refere a Companhia de Mineração de Rondônia – CMR, para que o investimento seja avaliado pelo MEP faz-se necessário um ajuste de R\$115.069,49, tendo em vista que o Estado de Rondônia possui participação de 99,23% da companhia, a qual possui um Patrimônio Líquido de R\$ 1.844.843.729,98.

230. No que diz respeito aos investimentos registrados na Sociedade de Porto e Hidrovias – SOPH, o valor apresentado no balanço patrimonial do Estado está superavaliado em R\$ 16.504.143,21, pois, conforme dados do Siafem, o valor do patrimônio líquido da sociedade em 31.12.2019 era de R\$ 2.837.372,16.

231. Quanto ao investimento reconhecido no Balanço Patrimonial do Estado de Rondônia aplicados na Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia – CAERD de R\$ 334.078,00, não equivale ao saldo do patrimônio líquido da investida, o qual possui saldo negativo de R\$ 1.028.132.610,00.

232. O objeto analisado foi Balanço Geral do Estado de Rondônia – Exercício 2019 - Balanço Patrimonial (Ativo Não Circulante – Investimentos) e os critérios de auditoria foram: - Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89; - MCASP 8ª Edição; - NBC TSP Estrutura Conceitual; - NBC TSP 18 – Investimento em Coligada e em Empreendimento Controlado em Conjunto.

233. No exercício do contraditório, os elementos trazidos pela Administração não foram suficientes para alterar a situação encontrada, de modo que a distorção permaneceu após análise dos esclarecimentos. Dessa forma, concluímos pela expedição de determinação.

Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que, no prazo de 180 dias, estabeleça, nos termos do inciso VII e X, art. 3º da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, normatização interna visando regulamentar o procedimento de mensuração subsequente dos investimentos do Estado através do Método de Equivalência Patrimonial contemplando: indicação dos responsáveis, os prazos de envio das demonstrações pelas estatais, os procedimentos necessários para adequação da tempestividade e fidedignidade da apresentação no Balanço Patrimonial, com base na avaliação dos riscos atinentes à conta Investimentos.

4.2.3 Superavaliação dos Créditos e Valores a Receber – Dívida Ativa – R\$ 9.506.770.028,66

234. Com a finalidade de avaliar as afirmações contidas nas demonstrações financeiras publicadas pela administração do Estado de Rondônia, as afirmações explícitas (1) de existência de saldo a receber derivado de créditos tributários e não tributários e (2) se a quantia correta a receber, menos a respectiva provisão para perdas, a título de dívida ativa é de R\$ 10.631.513.819,87, realizou-se os testes de avaliação da mensuração contábil de tais direitos no Estoque Analítico da Dívida Ativa SITAFE (ID 1045652), Estoque Classificado ABCD (ID 1045652), Termo de Homologação (ID 1045652), Resolução n.

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

09 – CSPGE/2019/PGE-GAB (ID 1045652), Resolução n. 20/2018/SEFIN-ASTEC (ID 1045652).

235. A SEFIN utilizou-se como critério para a constituição do Ajuste para Perdas Prováveis na Dívida Ativa o art. 10 da Resolução Conjunta n. 20/2018/SEFIN-ASTEC, o qual estabelece que as Dívidas Ativas Tributárias e Não Tributárias, cuja última guia de lançamento possua mais de 10 (dez) anos de vencimento, na data da apuração do estoque de Dívida Ativa do período, serão contabilizadas no final de cada exercício como Ajuste para Perdas Prováveis na Dívida Ativa.

236. No entanto Procuradoria Geral do Estado de Rondônia para fins de classificação dos créditos de dívida ativa e priorização das demandas, contém metodologia mais apropriada para classificação desses créditos (Resolução n. 09-2019/CSPGE, art. 15), considerando os créditos considerados de baixa perspectiva de recuperação (rating C), 50% (cinquenta por cento) dos créditos considerados de média perspectiva de recuperação (rating B) e 30% (trinta por cento) dos créditos considerados de alta perspectiva de recuperação (rating A).

237. Apesar de existir uma divergência na interpretação do conceito de Ativo contingente entre SEFIN e PGE, faz-se necessário o reconhecimento de um Ajuste para Perdas Prováveis na Dívida Ativa a maior, pois na própria administração estadual, ou seja, na PGE, já existe uma melhor estimativa possível para tal registro, pois, de acordo o MCASP “As perdas esperadas referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo, sendo a responsabilidade pelo cálculo e registro o órgão competente para a gestão da dívida”, e, no caso a PGE, conforme a Lei Complementar 620/2011, art. 3º, dessa forma o ajuste deveria ser conforme detalhado na tabela seguinte:

Tabela - Dívida Ativa - Classificação ABCD

Classe	Saldo da D.A	Ajustes Para Perdas	%
A	R\$ 1.598.199.640,73	R\$ 479.459.892,22	30%
B	R\$ 9.453.007,65	R\$ 4.726.503,83	50%
C	R\$ 9.992.796.713,69	R\$ 9.992.796.713,69	100%
D	R\$ 1.127.381.335,44	R\$ 1.127.381.335,44	100%
Total	R\$ 12.727.830.697,51	R\$ 11.604.364.445,17	

Fonte: Procuradoria Geral do Estado de Rondônia

238. Ainda, de acordo com documentação apresentada ao Corpo Técnico pela PGE, lastreada nos dados registrados no sistema Mapinguari²³, o saldo bruto da dívida ativa tributária estadual é de R\$ R\$12.727.830.697,51. Entretanto, o montante bruto contabilizado é de R\$16.503.942.737,38.

239. Desse modo, concluímos que os valores inscritos em Dívida Ativa registrados no BGE não satisfazem adequadamente o conceito de ativo, uma vez que parte dos valores reconhecidos não resultará em benefícios econômicos futuros, pois não são totalmente realizáveis. Assim, o BGE-2019 está apresentando superavaliação de R\$ 9.506.770.028,66, composto pela diferença de R\$ 3.776.112.039,87 entre os valores brutos de (contábil e sistema gerencial) e diferença entre o ajuste para perda efetua e o valor da melhor estimativa (PGE).

240. Os objetos nos quais o achado foi constatado são: - Balanço Geral do Estado 2019; Estoque da Dívida Ativa - SITAFE; Termo de Homologação. Os critérios de auditoria utilizados foram: - Resolução n. 09 – CSPGE/2019/PGE-GAB; MCASP 8ª Edição; NBC TSP Estrutura Conceitual; Lei nº 4.320/1964, artigos 39, 85, 87 e 89; Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 620/2011.

241. No exercício do contraditório, os elementos trazidos pela Administração não foram suficientes para alterar a situação encontrada, de modo que a distorção permaneceu após

²³ Sistema de gestão da Dívida Ativa do Estado de Rondônia implantado pela PGERO.



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

análise dos esclarecimentos.

Determinar ao Chefe do Poder Executivo que, no prazo de 180 dias contados da notificação, institua, com fulcro nos incisos III b) e X do art. 3º da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO, normativo que englobe dentre outros: os requisitos das informações para inscrição dos créditos; fluxograma e/ou manuais das atividades referentes a todo o processamento do crédito da dívida ativa; os procedimentos contábeis necessários para ajustes de perdas; os prazos e os critérios das baixas dos créditos; e as responsabilidades dos setores e órgãos envolvidos no processo; elabore estudo visando identificar a melhor estimativa contábil concernente ao valor realizável dos créditos, a fim de demonstrar adequadamente a exatidão dos demonstrativos contábeis e mitigar o risco de superavaliação do ativo, a exemplo da Resolução n. 09-2019/CSPGE, que adota o método ABCD ou, com base na conveniência e oportunidade, institua outro critério que se revele a melhor estimativa.

4.2.4 Superavaliação das Provisões Matemáticas Previdenciárias

242. As obrigações financeiras a cargo do Estado relacionadas ao Plano Financeiro não vêm sendo adequadamente representada no Balanço Geral do Estado – BGE, uma vez que a forma de contabilização adotada não considerou as regras de consolidação²⁴. No caso, o Estado demonstra no Balanço Patrimonial Consolidado os mesmos valores demonstrados no Balanço do Fundo na conta “Cobertura de Insuficiência Financeira”, pois ao se considerar a mesma política contábil do Fundo de redução do passivo no Balanço Consolidado há “ocultação” de uma obrigação legal (passivo) do Estado, uma vez que o próprio Ente terá que arcar com a obrigação, em desacordo com as normas de contabilidade, especialmente a NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados.

243. O valor da avaliação atuarial, a qual consoante pág. 99 do Relatório Contábil de Propósitos, no exercício de 2019, foi de R\$ 51.443.837.022,03 em valores nominais com data base de 31.12.2019, no entanto, a correta mensuração desse valor, para fins de evidenciação contábil, deve levar em consideração o valor atual da obrigação que é futura, portanto, deve ser descontada a uma taxa que reflita o valor do dinheiro no tempo.

244. Sobre o tema, a NBC TSP 15 (item 82) determina que as premissas financeiras utilizadas para mensurar as obrigações com os planos de benefícios devem basear-se em expectativas de mercado na data a que se referem as demonstrações contábeis, relativamente ao período ao longo do qual devem ser liquidadas as obrigações, e possui efeito significativo. Ainda, conforme essa NBC, a taxa de desconto deve refletir o valor do dinheiro no tempo (não o risco atuarial ou de investimento), tendo por referência os rendimentos de mercado de títulos da dívida pública, preferencialmente.

245. Dessa forma, para obtenção de valor mais apropriado desse compromisso, realizamos o cálculo do desconto de juros (valor do dinheiro no tempo) do fluxo do Plano Financeiro para fins de a assegurar o valor da Conta de Provisões a Longo Prazo do BGE, conforme a seguintes premissas:

246. Obtenção do fluxo dos resultados financeiros do Plano Financeiro elaborados pelo atuário e constante no Relatório da Avaliação Atuarial (ID 1045657); Para a seleção da taxa de desconto utilizamos as premissas estabelecida nas NBC TSP 15 (itens 85 a 88): (i) obtenção de índice do mercado estruturado de títulos públicos, porque fornecem a melhor aproximação do valor do dinheiro no tempo, no caso, utilizamos como base a Nota do Tesouro Nacional da série B25, tendo emissões de longo prazo, portanto, mais compatível com o fluxo atuarial que também é de longo prazo; a taxa de juros do NTN – B estabelecida é anual; selecionado o índice principal; (ii) obtivemos a cotação para o vencimento mais longo de 15/08/2050; (iii) selecionamos a Taxa de Compra na data mais próxima à data do BGE (30/12/2019) cujo valor foi de 3,59%.

²⁴ Consolidação das demonstrações contábeis é o processo de agregação dos saldos das contas de mais de uma entidade, **excluindo-se as transações recíprocas**, de modo a disponibilizar os macros agregados do setor público, proporcionando uma visão global do resultado.

²⁵ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2031:2:0:::>



Proc.: 01883/20

Fls.: _____

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

247. Considerando tais informações, realizou o recálculo do Fluxo Financeiro, com os valores descontado da taxa de juros em cada período (2020 a 2094). Ao final, chegou-se ao resultado do valor atual de cobertura de insuficiência de -18.191.102.423,64, desconsiderado o saldo de ativos e o desconto de juros (taxa selecionada para desconto relativo ao valo do dinheiro no tempo).

248. A tabela a seguir demonstra o resultado entre o saldo da conta provisões matemáticas evidenciadas no BGE 2019 e o valor dessas obrigações (considerando o cálculo do fluxo do plano financeiro a valor presente):

Descrição	Obrigações – posição em 31.12.2019 (valor atual)	Passivo demonstrado no BGE 31.12.2019	Subavaliação do Passivo
Plano Financeiro	18.191.102.423,65	960.069.938,19	- 17.231.032.485,46

249. O objeto em que o achado foi constatado foi o Relatório Contábil de Propósitos Gerais – 2019 e os critérios de auditoria utilizados foram -Artigo 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000; - MCASP 8ª Edição; - NBC TSP – 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; - NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados; e- NBC TSP – Estrutura Conceitual.

250. No exercício do contraditório, a Administração reconhece a existência da distorção e afirma que estão sendo adotadas providencias para o reconhecimento desse passivo por poderes órgãos, no entanto, tais argumentos não foram suficientes para alterar a situação encontrada, de modo que a distorção permaneceu após análise dos esclarecimentos. Quanto ao encaminhamento deste item, deixamos de propor determinação em razão de providencias iniciadas pela Administração para solução desta ocorrência, conforme Ofício Circular da SEFIN disponível no SEI/TCE 005321/2021.

CAPÍTULO IV – PARECER MINISTERIAL

50. O Ministério Público de Contas, emitiu o Parecer n. 0262/2021-GPGMPC (ID 1134667), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, peço *venia* para transcrever *in litteris* excertos da manifestação Ministerial:

2 – DO BALANÇO GERAL DO ESTADO (OPINIÃO ADVERSA PELO CORPO TÉCNICO)

No relatório preliminar expedido pela unidade técnica da Cortede Contas foram anotados cinco Achados de Auditoria, os quais, por sua gravidade, se confirmados, poderiam ensejar a emissão de parecer prévio pela reprovação dascontas de governo (ID 1047241).

[...]

É dizer, a unidade técnica especializada entendeu que “as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não representam adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019”.

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

No capítulo 4 do relatório técnico conclusivo (ID 1120124) constam as evidências que motivaram a opinião modificada.

A primeira delas é a “superavaliação da conta imobilizado” (**Achado A1**), ante a distorção no montante de R\$ 3.233.437.493,14 no Balanço Patrimonial do exercício de 2019, em relação aos registros pertinentes aos seguintes órgãos: “Departamento de Estradas de Rodagens e Transportes – DER, Secretaria de Estado do Planejamento,

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

Orçamento e Gestão – SEPOG e Secretaria de Estado da Agricultura – SEAGRI”.

Em suas justificativas, o gestor alegou que foram apresentadas em notas explicativas os detalhamentos dos bens imóveis no que se refere ao DER e a SEPOG e que os dados referentes a SEAGRI estariam corretos no Demonstrativo Sintético das Contas do Ativo Permanente (TC 23).

Examinando os argumentos apresentados em sede de justificativas, o corpo técnico ponderou que “as informações constantes nas notas explicativas diferem dos valores apresentados no corpo do Balanço Patrimonial, causando assim incoerência entre as demonstrações contábeis”.

Além disso, a equipe de auditoria destacou que o Anexo TC-23 apresenta apenas de forma sintética as contas do Ativo Permanente e que, exatamente por isso, utilizou como fonte de consulta os demonstrativos Anexos TC- 15 e TC-16, que são, respectivamente, relativos ao inventário físico financeiro dos bens móveis e imóveis, os quais por serem mais analíticos retratam de modo fidedigno a situação contábil-patrimonial do ente.

Diante dos fundamentos expostos em sua análise, o corpo técnico entendeu pela manutenção do Achado A1, entendimento corroborado por este órgão ministerial nos exatos termos da análise efetivada pela unidade técnica, que concluiu que o saldo da conta “imobilizado” não representa fidedignamente a exatidão dos demonstrativos contábeis.

O corpo técnico apontou, ainda, a “superavaliação da conta investimentos” (**Achado A2**), em função do não reconhecimento dos investimentos governamentais na Companhia de Mineração de Rondônia – CMR, na Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia – CAERD e na Sociedade de Porto e Hidrovias – SOPH, pelo método de equivalência patrimonial, ensejando distorção no valor registrado no Balanço Patrimonial no montante de R\$ 16.953.290,70.

Ao examinar as justificativas apresentadas nos autos, o corpo técnico destacou que a Administração confirmou as falhas, ao retratar que “a Superintendência realizou imediatamente a correção por meio de Notas de Sistemas, conforme Nota 3.6. Retificação de Erro, página 156 a 158, Balanço Geral 2019 – Vol. I”.

Assim, entendeu, o corpo instrutivo, que o achado deve ser mantido pois o Balanço Patrimonial do exercício de 2019 foi publicado com valores inexatos, entendimento com o qual coaduna este órgão ministerial.

Há, ainda, o Achado de Auditoria A3 capitulado pela unidade técnica quanto à “superavaliação da conta créditos e valores a receber”, em função de distorções nos registros dos créditos inscritos em dívida ativa no montante de R\$ 9.506.770.028,66.

[...]

No contexto narrado pelo corpo técnico, depreende-se a necessidade de maior rigor na gestão da dívida ativa, com o intuito de permitir maior transparência em relação ao montante de créditos passíveis de recebimento, sendo imprescindível que a Administração adote medidas para evitar descumprimentos aos preceitos de responsabilidade fiscal, seja em função da perda de recursos por meio de prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro.

Nessa perspectiva, acertada a determinação proposta pela unidade técnica da Corte de Contas (ID 1120124).

Prosseguindo o exame quanto aos Achados de Auditoria capitulados em relação ao BGE, foi constatada pela unidade técnica a “não apresentação no quadro da Demonstração do Fluxo de Caixa - DFC dos juros e correção monetária da dívida externa” (**Achado A4**).

Após a realização de testes de auditoria específicos em relação ao Demonstrativo de Fluxo de Caixa, observou-se que referido documento não apresenta, de modo segregado, os valores correspondentes a juros e correção monetária da dívida externa (ID 1110058), fato reconhecido pelo gestor responsável, que informou acerca das providências adotadas

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

para o saneamento da impropriedade a partir do exercício de 2021.

Malgrado a unidade técnica tenha anotado que a ausência de segregação dos valores atinentes a juros e correção monetária no Demonstrativo de Fluxo de Caixa “impacta na clareza da informação contábil, prejudicando as características fundamentais da informação”, não considerou tal apontamento grave o bastante para impactar sua opinião quanto ao BGE, de modo que o Achado A4 não foi levado à conclusão da análise.

Ainda que assim seja, afigura-se imprescindível, na visão deste órgão ministerial, que sejam expedidas recomendações específicas acerca do referido Achado de Auditoria, de modo a preservar a correção e transparência dos registros contábeis.

Por fim, o corpo técnico apontou a “subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta Provisões Matemáticas Previdenciárias” (**Achado A5**), no montante de R\$ 17.231.032.485,46.

Em suas justificativas, a Administração reconheceu a existência de distorções nos registros de passivos previdenciários, afirmando que as providências necessárias ao reconhecimento do devido montante estão sendo adotadas não somente pelo Poder Executivo, mas também pelos Poderes e órgãos Autônomos do Estado de Rondônia.

Nesse cenário, o corpo técnico se manifestou, acertadamente, pela permanência do apontamento.

Trata-se de irregularidade relevante, pois demonstra que os registros contábeis do exercício de 2019 não retratavam a real situação atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado de Rondônia, a indicar a falta de transparência em relação aos passivos previdenciários.

Aliás, em relação à gestão previdenciária do Estado de Rondônia, os desdobramentos havidos após o encerramento do exercício de 2019 demonstram, com clareza, as consequências advindas da não evidenciação de passivos, entre outros fatores que levaram o sistema ao colapso, consoante debatido exaustivamente no âmbito dessa Corte de Contas no Processo n. 1423/2020.

Naqueles autos, esse Tribunal de Contas recomendou ao Governo do Estado de Rondônia a adoção de medidas, imediatas, para equacionamento do déficit financeiro do sistema, assim como a reestruturação das normas pertinentes ao regime de previdência dos servidores, a fim de que seja cumprida a ordem constante na Carta da República quanto à manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência.

É certo que a não evidenciação adequada das obrigações do RPPS prejudica a transparência e aumenta o custo e o risco previdenciário, pois impede a adoção, tempestiva, de “medidas de equacionamento, reformas, e/ou medidas relevantes que impactam a sociedade como um todo devido ao efeito nas disponibilidades de receitas futuras para atender as demais políticas públicas” (ID 1120124).

Assim, tal qual entendeu o corpo técnico da Corte de Contas, esta Procuradoria-Geral de Contas opina pela permanência do apontamento, consistente na “subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta Provisões Matemáticas Previdenciárias” (Achado A5).

Diante das situações narradas nos Achados A1 a A5, é possível concluir, tal qual a unidade técnica da Corte, que o Balanço Geral do Estado não representa adequadamente a situação patrimonial em 31.12.2019.

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

Neste ponto, insta registrar que o Regimento Interno da Corte de Contas estabelece em seu artigo 47, *caput*, que o “parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado **será conclusivo**, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, **no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão**

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

em condições de serem aprovadas”(destaquei).

Esse posicionamento conclusivo deverá se pautar por três opiniões distintas, consoante estabelecido no §1º do já citado artigo 47 do Regimento Interno da Corte, *litteris*.

Ressalte-se que o §4º do artigo 47 do Regimento Interno do TCE/RO, prevê que caso a Corte emita opinião adversa acerca do Balanço Geral do Estado, deverá indicar **“se o Chefe do Poder Executivo, por exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, deu causa a distorções ou irregularidades relevantes”** (negritei)

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

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

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

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

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

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

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

In casu, o corpo técnico concluiu que embora o Balanço Geral do Estado não represente a situação patrimonial, financeira e orçamentária do exercício encerrado, não há elementos “para associar as distorções contábeis à conduta do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 10 da Resolução 278/2019/TCE, e não há comprovação nos autos de exercício negligente ou abusivo da prerrogativa do mandato de direção superior da administração conforme exigência do artigo 14 da mesma resolução” (ID 1120124).

Dessa forma, no entendimento deste Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, a opinião adversa quanto ao BGE, embora grave, não deve ensejar, de *per se*, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas em epígrafe, porquanto os elementos coligidos aos autos não evidenciam um liame entre a conduta do Chefe do Poder Executivo e as evidências que motivaram a opinião adversa acerca do Balanço Geral do Estado.

Lado outro, necessário seja cientificado o Excelentíssimo Senhor Governador da necessidade premente de que sejam implementadas, pelos agentes responsáveis em

Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



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

respectivas searas do governo, as necessárias medidas de correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados ou superavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, sob pena de, a partir dessa cientificação, estar a autoridade máxima do Estado passível da emissão pela Corte de Contas de parecer prévio pela não aprovação das contas vindouras, em caso de reincidência em irregularidades de mesmo jaez que ensejem a opinião técnica adversa em relação ao BGE.

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

3.1 - Dos Instrumentos de Planejamento

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

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

A correspondente LDO, aprovada pela Lei Estadual n. 4.112/2018, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2019, instituindo as metas e as prioridades da administração pública estadual.

Já a LOA, consubstanciada na Lei Estadual n. 4455/2019, estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício de 2019, na ordem de R\$ 8.189.773.479,00, consoante art. 4º da referida peça orçamentária, *litteris*:

[...]

3.2 - Das alterações orçamentárias

Como visto, a Lei Estadual n. 4.455/2019 estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Rondônia no patamar de R\$ 8.189.773.479,00.

Todavia, o orçamento inicial foi alterado no decorrer do exercício, mediante a abertura de créditos adicionais, com fundamento na autorização contida na própria Lei Orçamentária Anual (20% do orçamento inicial – artigo 8º), bem como nas leis autorizativas específicas.

Nesse sentido, durante a execução do orçamento do exercício de 2019, foram abertos créditos suplementares para fazer face a despesas insuficientemente dotadas e créditos especiais para realização de despesas não previstas inicialmente.

O seguinte quadro demonstrativos apresenta as alterações orçamentárias havidas no exercício de 2019.

[...]

Como se observa, as alterações orçamentárias elevaram o orçamento do Estado de Rondônia à cifra de **R\$ 8.998.977.328,86** ao final do exercício, ou seja, 9,88% maior que a previsão inicial (**R\$ 8.189.773.479,00**).

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

Observa-se, no entanto, que a capacidade de financiamento dos créditos adicionais com base nas fontes de recursos indicadas (superávit financeiro, excesso de arrecadação) não integrou a avaliação técnica, conseqüentemente, não há qualquer consideração acerca do



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

tema no relatório conclusivo elaborado pelo corpo instrutivo.

Nesse cenário, sugere-se que tal avaliação seja incluída no escopo da análise das contas dos exercícios vindouros, de modo a assegurar que os créditos adicionais estejam, sob tal aspecto, em conformidade com as disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal e artigos 42 e 43 da Lei Federal n.4.320/1964.

3.3 - Da Receita Orçamentária e da Receita Corrente Líquida - RCL

A **Receita Orçamentária** arrecadada no exercício de 2019 atingiu o montante de **R\$ 8.497.292.489,58**,¹⁶ o equivalente a 100,36% da receita prevista atualizada (**R\$ 8.466.837.716,83**), evidenciando um **superávit de arrecadação de R\$ 30.454.772,75**.

No que concerne à **Receita Corrente Líquida - RCL**, nas duas formas de apuração destacadas pelo corpo instrutivo, quais sejam, a RCL contábil¹⁷ e a RCL calculada conforme o Parecer Prévio n. 056/TCER/2002,¹⁸ evidencia-se o seu crescimento no 3º quadrimestre de 2019, em comparação com o mesmo período do ano anterior (2018).

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

[...]

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

[...]

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

3.4 - Da despesa orçamentária

No tocante às **despesas orçamentárias**, as despesas empenhadas (**R\$ 7.615.503.627,23**) foram inferiores às despesas autorizadas após as alterações orçamentárias (**R\$ 8.998.977.328,86**).

Verifica-se, nesse cenário, que as despesas empenhadas alcançaram 84,62% das despesas planejadas, demonstrando uma **economia de dotação** na ordem de **R\$ 1.383.473.701,63**.

3.5 - Dos gastos com saúde e educação

O corpo técnico adotou procedimentos para verificação do cumprimento da aplicação mínima em **saúde e educação** no exercício de 2019.

Em relação aos gastos com **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, constatou-se a aplicação do montante de **R\$ 811.168.438,29**, o que corresponde a **12,52%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.480.265.064,52), cumprindo, portanto, o percentual de aplicação mínima (12%) disposto no artigo 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Em relação aos gastos com a **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o corpo técnico verificou que foi aplicado o montante de **R\$ 1.653.663.630,37**, o que corresponde a **25,52%** da receita proveniente de impostos e transferências (R\$ 6.480.265.064,52), cumprindo, deste modo, o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

No que tange à aplicação de recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação FUNDEB, concluiu o corpo técnico que o Estado aplicou, no exercício de 2019, na Remuneração do Magistério, incluídas as obrigações patronais, o montante de R\$ 593.723.078,58, correspondente a



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

69,62% do total das receitas relativas ao FUNDEB (R\$ 852.815.147,37), cumprindo o disposto no artigo 60, inciso XII, do ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007. Apesar do registro quanto ao cumprimento dos limites constitucionais e legais pertinentes à saúde e à educação, o corpo técnico consignou em seu relatório importante anotação relativa à existência de falhas na classificação das despesas com educação (ID 1120124).

Nesse contexto, compete à Administração Estadual adotar medidas que visem adequar a classificação dos programas que contemplam dotações orçamentárias destinadas para o pagamento de pessoal que atue na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, exatamente como sugerido pelo corpo técnico da Corte de Contas.

Ainda quanto ao tema, a unidade técnica considerou que “aunidade de controle interno não tem realizado de forma adequada o acompanhamento da execução das despesas para fins de cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal”, diante dos seguintes fatos narrados no relatório ID 1120124.

[..]

Com vistas ao aperfeiçoamento dos controles acerca das despesas com educação, vale destacar que no âmbito dessa Corte de Contas, publicou-se, em 18.10.2021, a Instrução Normativa n. 77/2021/TCERO,²⁰ que dispõe sobre as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento dos artigos 212 e 212-A da CF/88, bem como da Lei Federal n. 9.394/1996 e da Lei Federal n. 14.113/2020, disciplinando acerca dos percentuais mínimos obrigatórios à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, bem como das despesas que se enquadram ou não nessa categoria.

Além disso, o Tribunal de Contas publicou recentemente um Manual de perguntas e respostas visando orientar os gestores da educação no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos da área, tratando de questões relevantes sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tais documentos deverão orientar tanto a execução das pertinentes despesas ao longo do exercício financeiro, como a elaboração e organização dos demonstrativos para fins de prestação de contas perante o TCE e a sociedade, de modo a evitar a reincidência das falhas noticiadas pelo corpo técnico dessa Corte.

3.6 - Limites de Operações de Crédito

O corpo técnico verificou que no exercício de 2019 não houve operações de crédito realizadas pelo Governo do Estado de Rondônia, de modo que considerou observado o limite estabelecido o artigo 7º, I, da Resolução n. 43 do Senado Federal.

3.7 - Das despesas com pessoal

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

O artigo 18 da LRF define a despesa de pessoal como sendo aquela resultante do somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Consoante o §1º do artigo 18 da LRF, também deverão ser incluídos no montante das despesas de pessoal, mas como “outras despesas de pessoal”, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

A manifestação técnica evidenciou as duas formas de cálculo do limite das despesas com pessoal: **(1) de acordo com os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional - STN;**



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

e, (2) de acordo com o Parecer Prévio n.56/TCER/2002.

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

O corpo técnico evidenciou, em seu relatório conclusivo, o resultado da apuração dos gastos com pessoal, segundo a configuração atribuída pela STN, no qual o gasto com pessoal do **Estado de Rondônia** totalizou 49,75% (R\$ 3.851.723.348,44) da RCL (R\$ 7.743.045.299,48), ou seja, inferior ao limite máximo de 60% previsto no artigo 19, II, da LRF, o que impõe o reconhecimento de que a Administração Estadual obedeceu ao ditame legal neste sentido.

Seguindo a mesma linha de entendimento, no exercício de 2019 as despesas de pessoal do **Poder Executivo totalizaram** 39,87% (R\$ 3.086.605.530,74) da RCL, com observância, portanto, ao limite legal de 49,00%.

Da mesma forma os gastos com pessoal do **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, no exercício de 2019, somaram R\$ 64.528.307,27, o que corresponde a 0,83% da RCL, portanto, dentro do limite legal de 1,0%.

Registre-se que em relação ao **Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Assembleia Legislativa**, seguindo critério da STN, as despesas com pessoal totalizaram 5,32%, 1,93% e 1,81% da RCL, respectivamente.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado extrapolou o limite prudencial de 1,90% e a Assembleia Legislativa extrapolou o limite de alerta de 1,8%, ambos por pequena margem percentual.

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

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

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

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

Nessa senda, de acordo com o Parecer Prévio n. 56/2002, as despesas com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, no exercício de 2019, totalizaram o montante de gasto de R\$ 125.780.889,89 o que corresponde a 1,72% da RCL (R\$ 7.315.446.995,51), estando dentro do limite legal de 2%.

Também, os gastos com pessoal do Ministério Público do Estado de Rondônia, no exercício de 2019, importaram em R\$ 12.7947.854,60, equivalentes a 1,75 % da RCL (R\$ 7.315.446.995,51), compreendidos dentro do limite legal de 2% previsto pela LRF.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia despendeu com pessoal o montante de R\$ 357.958.381,21 correspondente a 4,89% da RCL (R\$ 7.315.446.995,51), estando dentro do limite legal de 6%.

Nesta linha de entendimento, quanto aos gastos com pessoal realizados pelo Estado de Rondônia, conforme Acórdão APL-TC 00125/22 referente ao processo 01883/20



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

Rondônia no exercício de 2019 não foram detectadas infringências, estando em conformidade com as disposições do artigo 19, II, e 20, II, da Lei Complementar 101/2000.

3.8 - Do cumprimento das metas fiscais

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

O resultado da apuração revelou que o resultado primário (R\$ 1.004.727.663,15) atingiu a meta estabelecida (R\$ 149.702.834,26) na LDO.

No mesmo sentido, realizada a apuração pela equipe técnica, concluiu-se que o resultado nominal (R\$ 1.099.217.485,96) atingiu a meta estabelecida na LDO (-R\$ 8.411.051,67).

Diante disso, o corpo técnico concluiu, “com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise”, “que a Administração cumpriu a meta de resultado nominal e primário fixada na LDO (Lei Estadual n 4.112, de 17 de julho de 2018) para o exercício de 2019”.

3.9 - Do equilíbrio orçamentário e financeiro

Segundo o artigo 102 da Lei Federal n. 4.320/1964, o Balanço Orçamentário “demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas”

Nessa perspectiva, do confronto entre a receita arrecadada no montante de R\$ 8.497.292.489,58 e a despesa empenhada no valor de R\$ 7.615.503.627,23, constatou-se que o exercício de 2019 encerrou com **superávit orçamentário consolidado de R\$ 881.788.862,35**, consoante extrai-se do Balanço Orçamentário ID 92452.

Em relação ao equilíbrio financeiro das contas públicas, o corpo técnico analisou o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado, apresentando os seguintes resultados:

[...]

Como se observa, ao final do exercício de 2019 o Estado de Rondônia possuía disponibilidade de caixa para cobertura das obrigações assumidas no total de R\$ 1.806.189.077,41, sendo que, desse montante, R\$ 404.157.040,09 referiam-se a recursos livres e R\$ 1.402.032.037,32 referiam-se a recursos vinculados.

No que concerne ao resultado financeiro do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (superávit de R\$ 199.649.619,79), segundo a unidade técnica, esse montante está incluído no total positivo de recursos vinculados demonstrado no quadro acima (R\$ 404.157.040,09).

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

Verifica-se, no entanto, que a análise foi realizada considerando os resultados consolidados, deixando de contemplar os resultados individualizados do Poder Executivo em relação aos demais Poderes e órgãos, o que é exigido no artigo 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece: “I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

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

3.10 - Da Dívida Ativa

Quanto à dívida ativa, especialmente no que toca ao comportamento das ações de recuperação de créditos, o corpo técnico consignou, que “o Estado tem apresentado



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

insucesso na recuperação dos créditos tributários, tendo em vista a comparação entre os valores orçados e os valores arrecadados de 2014 a 2017” (ID 1120124).

A manifestação técnica é melhor retratada no seguinte quadro extraído do relatório conclusivo:

[...]

Especificamente quanto ao exercício de 2019, consoante anotado pelo corpo técnico, a arrecadação totalizou R\$ 45.024.331,67, o que representa apenas 0,55% do saldo inicial da conta (R\$ 8.143.769.002,37).

Apesar da arrecadação inexpressiva, a falha concernente à baixa arrecadação da dívida ativa não foi levada a contraditório do responsável nestes autos, o que não obsta a expedição de determinação ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual para que intensifique e aprimore as medidas judiciais e/ou administrativas, de modo a elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa, bem como estabeleça as medidas de contabilização e controle do saldo dessa conta.

Necessário, ainda, destacar que este órgão ministerial tem defendido que a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa é medida impositiva, mormente no cenário de crise econômica que assola o país e com maior veemência alguns estados da Federação.

Assim, considerando sua importância vital, defendida há anos por este Ministério Público de Contas, opina-se no sentido de que a Corte empregue maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, no sentido de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro e que o tema seja enfatizado na instrução das contas de governo.

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

4 - DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

O corpo técnico analisou a gestão previdenciária, concluindo por sua conformidade com a Constituição Federal e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (ID 1120124).

Quanto ao equilíbrio financeiro dos fundos previdenciários no exercício de 2019 o corpo técnico apontou os seguintes resultados:

[...]

Saliente-se que, no que concerne à gestão previdenciária do exercício de 2019, não houve auditoria específica, não tendo sido apontadas irregularidades atinentes a eventuais ausências de repasses de contribuições previdenciárias.

Quanto à Avaliação Atuarial do Estado de Rondônia o corpo técnico consignou que o “Plano Capitalizado possuía superávit técnico de R\$ 165.653.068,50 (considerando a alíquota de contribuição vigente em 2019), conforme Relatório Atuarial RTM Consultoria – data-base 31.12.2019”.

Por outro lado, “o Plano Financeiro apresentou déficit atuarial de R\$ 12.912.669.622,45, com fluxo de obrigações já trazido a valor presente”.

Quanto aos riscos envolvidos na gestão previdenciária vigente no exercício de 2019, o corpo técnico destacou (ID 1120124):

[...]



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

Como já mencionado, a Corte de Contas vem engendrando esforços no sentido de acompanhar e efetuar recomendações específicas para promoção do equilíbrio do sistema previdenciário do Estado de Rondônia (Processo n. 1423/2020), de modo que não se mostra necessário tecer maiores considerações neste opinativo acerca do tema.

5 - DO MONITORAMENTO DE DETERMINAÇÕES PROFERIDAS PELA CORTE DE CONTAS

O corpo técnico, em tópico específico de seu relatório conclusivo, apresentou considerações acerca do monitoramento das determinações proferidas pela Corte de Contas no âmbito das contas de governo do Chefe do Poder Executivo referentes aos 03 últimos exercícios até então apreciados (2015, 2016 e 2017).

Em relação às contas referentes ao exercício de 2015, consubstanciadas no Processo n. 1571/2016, a Corte de Contas emitiu o Acórdão APL-TC 00211/19, em 05.08.2019, mediante o qual foram expedidas recomendações ao Governador do Estado de Rondônia, Senhor Marcos José Rocha dos Santos.

Acerca dessa decisão o corpo técnico ponderou que “não foram exaradas determinações no respectivo acórdão [...], tão somente recomendações, as quais possuem caráter discricionário, portanto sendo as ações dispostas apenas sugestivas”, pelo que, considerando a limitação de recursos, optou por “não avaliar os itens contidos nas recomendações.

Já em relação à avaliação da Corte relativamente às contas do exercício de 2016, processadas nos autos n. 1519/2017, foram proferidas determinações ao Chefe do Poder Executivo por meio do Acórdão n. APL-TC00322/20, exarado em 12.11.2020. Tendo em vista que o referido Acórdão foi exarado posteriormente ao encerramento do exercício de 2019, o corpo técnico considerou que o “item II da referida decisão terá prazo expirado em janeiro de 2022. Enquanto o item IV será avaliado na prestação de contas de 2021, cuja remessa deverá ser entregue até o fim de março de 2022”.

No mesmo sentido, a análise das contas de governo atinentes ao exercício de 2017, efetivada no bojo do Processo n. 3976/2018, resultou na prolação do Acórdão APL-TC 00273/20, em 29.11.2020.

Assim, consoante anotado pelo corpo técnico, “essa decisão foi exarada ao final do exercício de 2020, portanto, em data posterior ao da prestação de contas de 2019”.

Em sua análise, o corpo instrutivo propôs a realização de aperfeiçoamentos na redação das determinações proferidas pelo Tribunal de Contas, “para permitir o monitoramento adequado e para que sejam viáveis, claras e objetivas, de forma que seus resultados sejam efetivos para a administração”.

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

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

Nesses termos, o Ministério Público de Contas opina que sejam acolhidos os aperfeiçoamentos sugeridos pela unidade técnica desse Tribunal em relação ao Acórdão APL-TC 00322/20 (Processo n. 1519/2017) e ao Acórdão APL-TC 00273/20 (Processo n. 3976/2018).



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

Opina-se, ademais, pela necessidade de monitoramento das recomendações proferidas no Processo n. 1571/2016, mediante o Acórdão APL-TC 00211/19, dissentindo do entendimento técnico que trilhou no sentido de não avaliar o cumprimento do *decisum*. Destaque-se, desde já, que o não atendimento das decisões exaradas pelo Tribunal de Contas pode ensejar consequências graves para os responsáveis, inclusive a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas, em caso de reincidência. [sic]

CAPÍTULO V – DO CONTROLE INTERNO

51. A Constituição da República de 1988, em seu artigo 74, incisos e parágrafos, instituiu o Sistema de Controle Interno, com o fito de criar instrumento de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, de forma a avaliar a gestão dos Órgãos e Entidades da administração pública e apoiar o Controle Externo.

52. De acordo com o disposto nos arts. 9º, III e 47, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e no art. 15, III, do Regimento Interno desta Corte de Contas, integrarão os Processos de Tomada ou Prestação de Contas o Relatório e Certificado de Auditoria, com o Parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas.

53. Encontra-se juntados aos autos ID's 1129096, **1129104**, 1129090 o documento que trata das atividades realizadas pela Controladoria Geral do Estado, constando no feito **o Relatório Anual, o Parecer e o Certificado de Regularidade das Contas sub examine**, subscritos pelos Senhores Francisco Lopes Fernandes Netto, Controlador-Geral e Jader Terceiro dos Santos, Técnico, CRC n. 02985/O.

54. Por oportuno, transcreve-se *in litteris* excertos do Relatório emitido pela Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado:

135. O relatório da Controladoria Geral do Estado, componente da prestação de contas do Governador do Estado (autos de nº 01883/20), em seu item 5.1.3 apresenta como despesa realizada o valor apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 1.680.157.942,09), sem considerar a nota explicativa daquele relatório que expressou que foram consideradas despesas não pertencentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, que se excluídas diminuiria o percentual aplicado.

136. Em consulta ao Balanço Orçamentário da SEDUC relativo ao exercício de 2019 (autos de nº 01894/20), se verifica que o montante da despesa empenhada daquela secretaria foi de R\$ 1.381.865.385,64 (considerando todos os recursos, inclusive os relativos a programas e convênios), menor do que o valor aplicado na MDE. Isso porque outras entidades também prestam serviços educacionais possíveis de serem considerados como aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, por isso, é imprescindível a informação contida nos relatórios gerenciais exigidos pela norma do TCE-RO, cuja fidedignidade deveria ser testada pelo controle interno, haja vista a relevância da matéria.

137. Ainda no relatório do controle interno, verifica-se no item 5.1.4 que o valor considerado como restos a pagar se obteve da subtração da despesa paga da despesa empenhada, evidenciando que não foi examinada nenhuma tabela discriminando as despesas inscritas em restos a pagar com recursos vinculados, inerentes à MDE; cujo demonstrativo (Anexo VI da nº 22/TCER/2007) sequer foi apresentado.

138. Dessa forma, conclui-se que a unidade de controle interno não tem realizado de forma adequada o acompanhamento da execução das despesas para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.



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

Alertar ao Controlador Geral do Estado de Rondônia de que se faz necessário que haja adequado acompanhamento da execução das despesas realizadas no mínimo constitucional da educação, sendo condição necessária para a fidedignidade e conformidade dos relatórios gerenciais emitidos pelos órgãos gestores da educação no Estado de Rondônia.

55. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0262/2021-GPGMPC (ID 1134667), da lavra do Preclaro Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, posicionou-se no que tange as atividades realizadas pela Controladoria Geral do Estado e a conclusão da Unidade Técnica, *in litteris*:

6 - DAS MANIFESTAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

No estrito cumprimento do dever de apoio ao Controle Externo, a unidade de Controle Interno do Estado apresentou minucioso relatório (ID 1129104), em que se manifestou acerca dos principais aspectos atinentes às contas anuais e anotou recomendações destinadas à Administração.

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

CERTIFICADO DE AUDITORIA Nº 09 – 2020/CGE

Foram examinados os atos de Gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Governo do Estado de Rondônia, praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, pelo Responsável acima relacionado, sob o aspecto da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Os exames foram efetuados por seleção de itens e conforme as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e no cumprimento da gestão fiscal atingindo os índices constitucionais na aplicação da Saúde 13,03%, e Educação 25,93%, e os limites de despesas com pessoal 50,94%.

As demonstrações contábeis consolidada do Estado, compostas pelos balanços Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, refletem sobre todos os aspectos relevantes a situação patrimonial em 31/12/2019, e foram elaboradas de acordo com a Lei n. 4.320/1964 e Lei Complementar 101/2000, bem como as demais normas de contabilidade aplicada ao setor público, demonstrando um superávit na execução orçamentária de R\$ 881.788.862,35 (Oitocentos e oitenta e um milhões, setecentos e oitenta e oito mil, oitocentos e sessenta e dois reais e trinta e cinco centavos).

Diante dos exames realizados sobre o escopo selecionado nos parágrafos anteriores, consubstanciado no Relatório de Auditoria Anual de 2019 (0011133478) certifico como **REGULARES** as contas do responsável arrolado na presente Prestação de Contas Anual.

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

Para tanto, necessário que a Controladoria Geral do Estado adote medidas para assegurar o cumprimento do dever de prestar contas, consubstanciado na realização de um controle mais efetivo com vistas a prevenir e detectar as possíveis irregularidades no decorrer do exercício financeiro, principalmente no que concerne às ocorrências registradas pelo corpo técnico em relação ao Balanço Geral do Estado, materializadas nos Achados A1 a A5, já destacadas neste parecer.



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

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

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

Conclusa a análise dos resultados atinentes à execução orçamentária e financeira e à atuação do controle interno, constata-se a inexistência de infringências que possam modificar a opinião da unidade técnica pela conformidade da execução dos orçamentos do exercício de 2019.

Esse cenário de regularidade na análise da execução orçamentária aliado ao entendimento de que a opinião adversa em relação ao Balanço Geral do Estado nestas específicas contas não pode ser imputada diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo, consoante delineado anteriormente, conduzem à conclusão de que as presentes contas de governo estão aptas a receber parecer prévio pela sua aprovação. (Negritamos)

Importante registrar, conforme definido na Resolução n. 278/2019/TCE-RO, que a partir do exercício de 2020, quando forem detectadas apenas impropriedades não conducentes a juízo negativo sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a Corte emitirá parecer prévio favorável à aprovação, sem indicação de ressalvas em decorrência de tais achados. No entanto, os Achados de Auditoria apontados nestas contas não deverão ser negligenciados, devendo, sim, ensejar determinações específicas ao responsável para correção, adequação ou saneamento de ato ou fato que impacte a gestão ou possa resultar no seu constante aperfeiçoamento.

56. No tocante às falhas na execução das ações administrativas noticiadas, o Controle Interno possui a competência de promover as atividades de fiscalização e propor as medidas corretivas a serem implementadas. Na verdade, as atribuições constitucionais do Órgão de Controle Interno vão além da mera identificação dos fatos e abrangem, também, a orientação ao gestor e o acompanhamento da adoção das medidas saneadoras capazes de afastar as falhas identificadas, por meio de monitoramentos sistemáticos capazes de avaliar se os objetivos estão sendo alcançados, se as recomendações esposadas estão sendo atendidas e se as eventuais falhas identificadas estão sendo corrigidas, de forma a garantir a eficácia do seu trabalho.

57. Portanto, identificada a falha pelo Controle Interno, impreterível ser levado ao conhecimento das autoridades gestoras que têm o dever de implementar as políticas públicas exigidas e adotar medidas saneadoras e suficientes para o afastamento das eventuais inconsistências, independentemente, da atuação do Tribunal de Contas. E se não o fizer o agente público, além de praticar possível prevaricação, ainda atrai para si responsabilidade pela omissão, sujeitando-se às penalidades prescritas nas normas de regência aplicáveis à matéria.

58. Por esses motivos, considerando as impropriedades evidenciadas nos Relatórios de Auditoria e demais documentos apresentados pela Controladoria Geral do Estado, é mister recomendar



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

aos Gestores que adotem as providências necessárias visando à regularização das falhas detectadas, nos termos propostos pelo a Unidade Técnica desta Corte de Contas.

59. Desta forma, é de se acolher o posicionamento da Coordenação Especializada em Finanças do Estado desta Corte de Contas, por entender que são pertinentes e necessárias para a correção de atos, além de auxiliar o gestor no controle e eficácia de sua gestão e, assim sendo, tem incidência dos efeitos jurídicos emoldurados na redação original dos arts. 12 e 13 da Resolução n. 278/2019-TCE-RO, na forma da normatividade inserta no art. 6º da Resolução n. 353/2021-TCE-RO.

CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

60. *Ab initio* registra-se que os atos de gestão praticados no exercício financeiro de 2019 não foram objeto de Auditoria por não constar da programação estabelecida por este Tribunal e, de acordo com o sistema informatizado do Tribunal, não tramitam procedimentos que impeçam a análise das presentes contas. Dessa forma, esta análise ficou restrita aos documentos encaminhados pelo jurisdicionado, o que não obsta, em absoluto, a atuação desta Corte de Contas em seu inafastável mister constitucional para apurar eventuais irregularidades que, *opportune tempore*, sejam trazidas à baila, relacionadas ao exercício *sub examine*.

61. Como se verifica, cumprindo o rito processual adotado por esta e. Corte de Contas, os autos foram examinados pela Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado, a qual emitiu o Relatório Técnico e Proposta de Parecer (ID=1120124) **pela emissão de Parecer Prévio para aprovação, com ressalvas, das contas prestadas relativas ao exercício de 2019**, nos termos dos artigos 9º, 10 e 14, da Resolução n. 278/2019-TCE-RO e artigo 35, da Lei Complementar n.154/1996, c/c o artigo 38, do Regimento Interno desta Corte de Contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Marcos José Rocha dos Santos, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia.

62. A opinião emitida foi fundamentada em duas avaliações distintas, quais sejam: i) a conformidade da execução orçamentária, em que se afere a observância das normas constitucionais e legais na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos; e, ii) a fidedignidade do Balanço Geral do Estado, em que se examinaram as demonstrações contábeis consolidadas para aferir se representam adequadamente a situação patrimonial e os resultados financeiros e orçamentários do exercício encerrado em 31.12.2019.

63. A Coordenação Especializada em Finanças do Estado evidenciou achados na auditoria, quais sejam: A1 – Superavaliação da conta imobilizado, A2 – Superavaliação da conta investimentos, A3 – Superavaliação da conta créditos e valores a receber, A4 – Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa e A5 - Subavaliação da conta provisões.

64. De acordo com a Coordenação Especializada em Finanças do Estado, Relatório Técnico (ID 1120124), as alterações orçamentárias (créditos adicionais) do período foram realizadas em conformidade com as disposições do art. 167, incisos V e VI, da Constituição Federal e art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 e, ainda:



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

65. Que os preceitos constitucionais e legais foram observados, em relação às aplicações na Educação (MDE, 25,52% e Fundeb, 99,97% sendo 69,62% na Remuneração e Valorização do Magistério) e na Saúde (12,52%).
66. Que a Administração executou o orçamento de forma equilibrada de acordo com as disposições dos artigos 1º, §1º, e 42 da Lei Complementar 101/2000, demonstrando que a disponibilidade de caixa após a inscrição de restos a pagar ficou superavitária.
67. Que o Poder Executivo atendeu o limite de despesa com pessoal, evidenciando o percentual de 39,87% da receita corrente líquida, enquanto que o total atingido pelo Estado, incluindo os demais Poderes e Órgãos Autônomos, foi de 49,75%, de acordo com as disposições do art. 20, inciso II, da Lei Complementar 101/2000.
68. Que a Administração cumpriu as Metas Fiscais, conforme se verifica no Anexo (Lei Estadual n. 4.112, de 17 de julho de 2018 c/c art. 1º, § 1º; art. 4º, §1º; art. 59, I da Lei Complementar n. 101/2000).
69. Que em relação ao cumprimento das determinações e recomendações, foram monitorados os acórdãos dos últimos 03 (três) exercícios e a conclusão foi no sentido de que a Administração está no prazo de cumprimento.
70. Regimentalmente os autos foram encaminhados ao d. Ministério Público de Contas o qual, no desempenho do seu *mister* examinou amiúde as Contas e as justificativas (documento n. 6939/2021) apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, o Excelentíssimo Senhor Governador, MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, no exercício de 2019.
71. No tocante ao Parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas, transcrito no parágrafo 50 deste voto, entendo que encontra-se suficientemente fundamentado, conforme os ditames da ordem jurídica pátria e das normas que regem a matéria, no qual o *Parquet* corroborou em parte com o entendimento do Corpo Técnico, destacando que opinião adversa da unidade técnica quanto ao Balanço Geral do Estado não pode ser imputada, nestas específicas contas, diretamente a exercício negligente ou abusivo das prerrogativas da administração superior exercida pelo Chefe do Poder Executivo.
72. Desta forma, no que tange as impropriedades evidenciadas nos Relatórios de Auditoria e demais documentos apresentados pela Controladoria Geral do Estado é de se acolher as determinações e recomendações sugeridas tanto pela Coordenação Especializada em Finanças do Estado quanto pelo Ministério Público de Contas, por entender que são pertinentes e necessárias para a correção de atos, além de auxiliar o gestor no controle e eficácia de sua gestão.
73. Por fim, corroborando com o posicionamento da Coordenação Especializada em Finanças do Estado desta Corte de Contas, a medida que se impõe é a emissão de Parecer Prévio pela **aprovação, com ressalvas**, das Contas de Governo do Estado de Rondônia, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS, na forma da moldura normativa encartada na redação original dos arts. 12 e 13 da Resolução n. 278/2019-TCE-RO, uma vez que as mencionadas contas se referem ao **exercício financeiro do ano de 2019** – incidindo, portanto, a modulação levada a efeito pelo art. 6º da Resolução n. 353/2021-TCE-RO, que incorporou a essência da tese fixada no Acórdão APL-TC 00162/21, lavrado no Processo n. 1.630/2020-TCE-RO.



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

74. Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta, em consonância com o encaminhamento técnico e divergindo parcialmente do opinativo ministerial, pelas razões expostas, com espeque nas disposições do art. 47, do RITCE-RO, bem como alinhado ao entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas, e firme na observância da tese jurídica fixada por intermédio do item V do Acórdão APL-TC 00162/21, prolatado no Processo n. 1.630/2020-TCE-RO, e, também, subsumido ao comando do art. 6º da Resolução n. 353/2021-TCE-RO, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I - EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do **GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**, inscrito no CPF n. 001.231.857-42, Governador, com fundamento no art. 1º, VI, e no art. 35, ambos da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996, c/c o art. 38 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, em razão das seguintes impropriedades: A1 – Superavaliação da conta imobilizado, A2 – Superavaliação da conta investimentos, A3 – Superavaliação da conta créditos e valores a receber, A4 – Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa e A5 - Subavaliação da conta provisões.

II – DETERMINAR, via ofício, ao Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote ou determine a adoção de medidas para a correção de erros e retificação de dados que estejam subavaliados ou superavaliados, visando garantir que o Balanço Geral do Estado represente adequadamente a situação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Rondônia, sob pena de reprovação de contas futuras, a partir da ciência da determinação, em caso de omissão na adoção de providências saneadoras das relevantes distorções apontadas pelo corpo técnico, quais sejam: **A1**. Superavaliação da conta “imobilizado”; **A2**. Superavaliação da conta “investimentos”; **A3**. Superavaliação da conta “créditos e valores a receber”; **A4**. Não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa; **A5**. Subavaliação do passivo de longo prazo relacionado à conta “provisões”.

III – DETERMINAR, via ofício, ao Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que, **no prazo de 180 dias** a contar da notificação do acórdão, adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, a seguir colacionadas:

6.4. apresente Plano de Ação objetivando a **melhoria do índice de recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa**, estabelecendo uma meta de aumento de arrecadação, bem como estabelecendo as ações necessárias ao atingimento da referida meta, indicando prazos e os responsáveis pelas ações;

6.5. elabore planos de ação para **readequação dos programas de governo contidos no PPA**, para que esses sejam descritos



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

na forma de declaração de uma política governamental capaz de solucionar problemas que afligem a sociedade, contendo, no mínimo, os seguintes elementos: (a) Diagnósticos ou justificativas, contendo unidades de medidas mensuráveis, indicando a situação atual; visando responder a seguinte pergunta: 'qual é o problema ou sua potencialidade?'; (b) Diretriz indicando o norte da administração, a visão pautada no diagnóstico prévio; (c) Programa com descrição capaz de responder a seguinte pergunta: 'o que fazer para resolver ou minimizar o problema?'; (d) Objetivo do programa esclarecendo onde a Administração quer chegar, descrevendo as unidades de medidas que permitirão o confronto com a situação descrita no diagnóstico, para futuras avaliações relativas à eficiência, eficácia e efetividade dos programas; (e) Ações especificando os produtos, metas e recursos, as quais deverão ser descritas visando responder a seguinte pergunta: 'como fazer?'; (f) Estabelecimento de índices e indicadores econômicos e sociais como metas a serem perseguidas, relacionando-os com os programas de governo.

6.7. elabore planos de ação estabelecendo medidas corretivas atinentes à **superavaliação do imobilizado** contendo a descrição das ações, prazos e responsáveis pela implementação, abrangendo, dentre outros: (a) Levantamento dos bens que satisfazem o critério de reconhecimento no imobilizado; (b) Baixa na contabilidade dos bens que não estão sob o controle do Estado; (c) Adoção dos procedimentos contábeis de mensuração subsequente dos bens; (d) Estabelecimento de procedimentos para apuração de responsabilidade referente aos bens extraviados/não localizados; (e) Adoção de um sistema de controle patrimonial que satisfaça às necessidades de controle das secretarias e órgãos envolvidos; (f) Elaboração de normativos estabelecendo os fluxos, os procedimentos e as responsabilidades pelo controle do patrimônio do Estado, contemplando termos de responsabilidade e de movimentação e guarda dos bens; (g) Adoção de normas e políticas para depreciação dos bens móveis e imóveis.

6.8. institua, com fulcro nos incisos III b) e X do art. 3º da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO, **normativo** que englobe dentre outros: os requisitos das informações para inscrição dos créditos da dívida ativa; fluxograma e/ou manuais das atividades referentes a todo o processamento do **crédito da dívida ativa**; os procedimentos contábeis necessários para ajustes de perdas; os prazos e os critérios das baixas dos créditos; e as responsabilidades dos setores e órgãos envolvidos no processo; elabore estudo visando identificar a melhor estimativa contábil concernente ao valor realizável dos créditos, a fim de demonstrar adequadamente a exatidão dos demonstrativos contábeis e mitigar o risco de superavaliação do ativo, a exemplo da Resolução n. 09-



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

2019/CSPGE, que adota o método ABCD ou, com base na conveniência e oportunidade, institua outro critério que se revele a melhor estimativa.

6.9. estabeleça, nos termos do inciso VII e X, art. 3º da Instrução Normativa nº 58/2017/TCE-RO, **normatização interna visando regulamentar o procedimento de mensuração subsequente dos investimentos do Estado através do Método de Equivalência Patrimonial** contemplando: indicação dos responsáveis, os prazos de envio das demonstrações pelas estatais, os procedimentos necessários para adequação da tempestividade e fidedignidade da apresentação no Balanço Patrimonial, com base na avaliação dos riscos atinentes à conta Investimentos.

IV – DETERMINAR, via ofício, ao **Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto**, Controlador-Geral do Estado, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitem 6.10** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, para que acompanhe e monitore a execução dos Planos de Ações que serão elaborados pela Administração, informando o andamento no Relatório Anual de Auditoria sobre as Contas de Governo.

V – ALERTAR, via ofício, o Excelentíssimo Senhor **Marcos José Rocha dos Santos**, Governador do Estado de Rondônia, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas em razão do descumprimento de determinações e recomendações exaradas de forma a evitar a ocorrência de irregularidades, sanar distorções e impropriedades e estabelecer procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e a confiabilidade das informações contábeis do Estado, em especial quanto ao consignado no **item II**, de modo a evitar a reincidência em irregularidades de mesmo jaez que venham a ensejar a opinião técnica adversa em relação ao BGE, bem como, para que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitens 6.2 e 6.3** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, a seguir colacionadas:

6.2. quanto ao entendimento fixado por esta Corte no **Acórdão APL-TC 00273/20 referente ao processo 03976/18, item IX**, no sentido de que a ineficácia do Sistema de Controle Interno e/ou a ausência de confiabilidade dos dados do Balanço Geral, em Prestações de Contas vindouras, com intensidade tal que resulte na abstenção de opinião quanto à fidedignidade dos registros e resultados espelhados nas demonstrações contábeis, impossibilitando a aferição da situação patrimonial, financeira e orçamentária ensejam à emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo.

6.3. de que a responsabilidade pela estruturação do Sistema de Controle Interno, o qual garante a adequada prestação de contas, é do chefe de poder, nos termos da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE, devendo para tanto adotar as medidas previstas na referida resolução.



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

VI – ALERTAR, via ofício, ao **Senhor Francisco Lopes Fernandes Neto**, Controlador-Geral do Estado ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, para que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitem 6.11** do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas “de que se faz necessário que haja adequado acompanhamento da execução das despesas realizadas no mínimo constitucional da educação e da saúde, sendo condição necessária para a fidedignidade e a conformidade dos relatórios gerenciais emitidos pelos órgãos gestores da educação no Estado de Rondônia.”

VII – RECOMENDAR, via memorando, ao Secretário-Geral de Controle Externo, i. Senhor **Marcus César Santos Filho**, ou a quem venha substituir-lhe ou sucedê-lo legalmente, que adote as providências necessárias para que sejam cumpridas as proposições dispostas no Parecer Ministerial, a seguir colacionadas:

V - pela fixação das seguintes **DIRETRIZES** a serem seguidas pela **Secretaria Geral de Controle Externo** quando da instrução das contas de governo do exercício de 2021 em diante:

V.1 - emprego de maior rigor na avaliação da gestão da dívida ativa, a fim de perquirir a existência de descumprimento aos preceitos de responsabilidade fiscal em função da perda de recursos por meio da prescrição, da omissão na cobrança dos créditos ou de falhas de registro;

V.2 - aferição da arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa ocorrida no período em relação ao saldo inicial, de modo a mensurar a efetividade da arrecadação, já estando pacificado na jurisprudência do Tribunal que a proporção de arrecadação menor que 20% do saldo inicial não se mostra aceitável;

V.3 - evidenciação e exame específico quanto à adoção, adequação e efetividade das medidas empregadas pela Administração para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao artigo 58 da Lei Complementar n. 101/2000;

V.4 - realize o monitoramento de todas as recomendações e determinações proferidas pela Corte de Contas no bojo de análises de contas de governos de exercício pretéritos, inclusive das recomendações proferidas no **Processo n. 1571/2016, mediante o Acórdão APL-TC 00211/19**;

V.5 - inclua no escopo de sua avaliação a análise da capacidade de cobertura dos créditos adicionais abertos pelo Poder Executivo, de modo a verificar o cumprimento das disposições do artigo 167, V e VI, da Constituição Federal artigos 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/1964;

V.6 - apresente os resultados da disponibilidade de caixa de modo individualizado, evidenciando os recursos pertinentes ao Poder Executivo de modo segregado em relação aos demais Poderes e órgãos, em consonância com o disposto no artigo 50, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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

VIII – RECOMENDAR, via memorando, ao Departamento de Documentação e Protocolo desta Corte, para que adote ou faça adotar as medidas sugeridas pela Unidade Técnica, destacadas no **item 6, subitens 6.12 e 6.13**, do relatório conclusivo e ratificadas pelo Ministério Público de Contas, quais sejam: **a)** que autue processo para monitoramento das determinações (itens 6.4, 6.5, 6.7, 6.8 e 6.9) e, **b) Desapensar** destes autos, para que tramite separadamente, o processo 01150/2019 que trata do monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão APL-TC 00101/19, **referente ao Processo 01147/18**, tendo em vista a não conclusão do referido acompanhamento e **reemissão** de determinações através do **Acórdão APL-TC 00384/20** neste processo apenso.

IX – DAR CONHECIMENTO deste acórdão aos interessados, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV, c/c o artigo 29, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que o presente Voto, o Parecer Ministerial e Acórdão estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

X – DETERMINAR ao Departamento do Pleno que, após o trânsito em julgado, reproduza mídia digital dos autos para ser encaminhada à **Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia**, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário. Ato contínuo archive-os.

É como voto.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. Em estrito exame da matéria debatida no presente voto, verifico que o nobre **Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS**, em razão das irregularidades que remanesceram nas presentes contas, vota pela emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**.

2. É fato que as irregularidades identificadas nas contas em apreço – **(i)** superavaliação da conta imobilizado, **(ii)** superavaliação da conta investimentos, **(iii)** superavaliação da conta créditos e valores a receber, **(iv)** não apresentação no quadro da DFC dos juros e correção monetária da dívida externa e, **(v)** subavaliação da conta provisões – de fato, não tem potencial para inquinar as contas à irregularidade, contudo, tem força para impor ressalvas à sua aprovação.

3. Dúvidas não há, portanto, que o mérito que deve ser proferido nas contas ora em apreciação, é pela **emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS**.

4. Isso porque na esteira do sistema de precedentes deste Tribunal Especializado em Controle Externo, as irregularidades que remanesceram no exame das presentes contas são motivos bastantes para apor ressalvas à sua aprovação.

5. Faceado com esse cenário, têm-se, *e.g.* as seguintes decisões, Acórdãos APL-TC 00455/16 e APL-TC 00454/18 (Processos n. 2.944/2016/TCE-RO e n. 1.817/2017/TCE-RO, de minha relatoria), APL-TC 00340/20 (Processo n. 1.604/2020/TCE-RO, **Conselheiro JOSÉ EULER**



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

POTYGUARA PEREIRA DE MELLO), APL-TC 00360/20 (Processo n. 1.628/2020/TCE-RO, **Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**), APL-TC 00366/19 (Processo n. 1.529/2017/TCE-RO, **Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**), APL-TC 00429/16 (Processo n. 1.595/2016/TCE-RO, **Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES**), APL-TC 00091/21 (Processo n. 1.559/2020/TCE-RO, **Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS**).

6. Nunca é demais consignar o necessário apreço que o julgador, ao decidir, deve conferir ao sistema de precedentes que robustecem fortemente a segurança jurídica.

7. Nesse aspecto, cabe anotar que consoante se abstrai dos arts. 926 e 927 do CPC, a lei deixou de ser o único paradigma obrigatório que vincula a decisão do julgador.

8. Disso decorre que as decisões a serem proferidas devem guardar coerência e integridade com o sistema de precedentes, de forma a não destoar de outras decisões já prolatadas sobre o mesmo tema e envolvendo as mesmas circunstâncias, com vistas a conferir maior segurança jurídica e estabilidade à sociedade.

9. Por óbvio, há que se excepcionalizar essa compreensão na hipótese em que a análise de caso concreto e o precedente aventado sejam distintos (*distinguishing*), ou quando o próprio entendimento do precedente tiver sido superado pelas peculiaridades do contexto histórico e jurídico do momento processual (*overruling*).

10. Hesitar a respeito do cumprimento dessa imposição legal seria violar, segundo a doutrina de Ronald Dworkin, o princípio da "supremacia do Poder Legislativo", ou seja, que as regras nasceram para serem cumpridas no Estado Democrático de Direito e, contrariar essa máxima – não aplicar um precedente sem motivo justificável – implicaria a violação do pacto Democrático. (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 60).

11. Isso porque, se de um lado o julgador deve decidir com isonomia os fatos que se assemelham, tal atitude deve corresponder ao legítimo e exigível direito fundamental subjetivo do jurisdicionado em obter um pronunciamento jurisdicional, sem atalhos holísticos ou como subproduto de uma escolha do julgador, ao contrário, a sincera expectativa do jurisdicionado é que o seu caso esteja sendo apreciado por julgadores isonômicos.

12. Vindo daí, tem-se que toda decisão jurisdicional reclama uma resoluta e responsável crítica científica que dissipe viés de densa carga de subjetividade, a qual gera perigosos e seríssimos erros de decisões, de modo a infirmarem a confiança, legitimidade e SEGURANÇA JURÍDICA mediadas pela ambicionável objetividade, por sua vez, dirigida pelo marco civilizatório que é o Direito.

13. Desse modo, em apreço ao sistema de precedentes que robustecem a segurança jurídica, **CONVIRJO INTEGRALMENTE**, como dito, **com o nobre Relator, que vota pela emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do exercício de 2019 do GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, de responsabilidade do **Senhor MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**, Governador do Estado.



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

14. Malgrado, vejo por bem assentar, como de costume já o faço, que muito embora convirja com o mérito, registro que acerca das determinações que estão sendo apresentadas ao Chefe do Poder Executivo Estadual, presentes no voto em apreciação, tenho posicionamento diverso.

15. Isso porque, em minha compreensão jurídica, as Contas de Governo não se afiguram como *locus* adequado para tal fim, uma vez que não é o Tribunal de Contas o legítimo julgador das contas, e sim o Parlamento Estadual.

16. Nada obstante, consoante decisão em voto-vista do **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, prolatada no Acórdão APL-TC 00045/20 (Processo n. 0943/2019/TCE-RO, de minha relatoria), sou vencido nesse debate.

17. Em profundo apreço, portanto, ao princípio da colegialidade, curvo-me ao entendimento do Egrégio Plenário deste Tribunal Especializado, acerca das determinações impostas aos Jurisdicionados, no voto que ora se aprecia.

É como voto.

Em 29 de Junho de 2022



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



OMAR PIRES DIAS
CONSELHEIRO SUBSTITUTO