

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

PROCESSO: 01731/12–TCE-RO
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - Exercício/2011
JURISDICIONADO: Governo do Estado de Rondônia
RESPONSÁVEL: Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia
CPF nº 037.338.311-87
ADVOGADO: Leri Antônio Souza e Silva – Procurador-Geral Adjunto do Estado
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO
REVISOR: Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
SESSÃO: 1ª Sessão Especial, de 5 de julho de 2017

CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO SUPERIORES AOS RECURSOS FINANCEIROS. EXISTÊNCIA DE CONVÊNIOS A RECEBER E DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. NÃO AFETAÇÃO DO EXERCÍCIO SEGUINTE EM DECORRÊNCIA DO RESTABELECIMENTO DE SALDO DE DISPONIBILIDADE COMPROMETIDA. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS INSUBSISTENTES NÃO CONFIGURA QUEBRA DE ACORDO PREESTABELECIDO. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES PARA AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS POR ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. FALHA FORMAL. DISPONIBILIDADE DE RECURSOS. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. AUTORIZAÇÃO NA LOA. MANUTENÇÃO DOS TÓPICOS SEM DIVERGÊNCIA. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Despesas orçamentárias suportadas por Convênios a Receber e por receitas de exercícios anteriores justificam o desequilíbrio orçamentário do Poder Executivo. A adoção do regime contábil misto pela Contabilidade Pública impede que o recurso financeiro procedente de exercícios anteriores seja demonstrado como receita no Balanço Orçamentário, uma vez que a receita pertence ao exercício em que foi arrecadada (artigo 35, inciso I, da Lei nº 4.320/64).

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

2. O restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida pelo cancelamento de restos a pagar em valor superior à insuficiência financeira anula o reflexo negativo no patrimônio e, por consequência, não há o comprometimento da execução financeira no exercício seguinte (artigo 38 da Lei nº 4.320/64).

3. O cancelamento de Restos a Pagar Processados insubsistentes não configura quebra de acordo preestabelecido, ante o não adimplemento por parte do fornecedor ou do prestador de serviços das obrigações anteriormente assumidas.

4. Autorização legislativa na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação para as Transferências Constitucionais evidencia falha formal no ato de abertura por incluir como recursos os resultantes de anulação de dotação orçamentária da Fonte 3215.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador, Senhor Confúcio Aires Moura, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Revisor, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, acompanhado pelo Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado, na forma da Proposta anexa;

II – Advertir o Governador do Estado de Rondônia e informar à Assembleia Legislativa quanto às seguintes ressalvas:

a) Baixo desempenho médio dos programas e ações em relação aos objetivos e metas físicas e orçamentárias programadas no Plano Plurianual, em face da execução, na média final, de apenas 44% em relação ao planejado para o exercício de 2011 - Item 8.1.1 do Relatório Técnico Preliminar;

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

b) Ineficácia na recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, haja vista o ínfimo percentual de 1,25% em relação ao saldo da Dívida Ativa de 2010 - Item 8.1.12 do Relatório Técnico Preliminar; e

c) Elaboração errônea da base de cálculo para aferição do cumprimento dos limites mínimos de aplicação em Educação e Saúde, por não conter as receitas de Multas e Juros de Mora incidentes sobre os impostos que compõem a referida base de cálculo e, ainda, Multas e Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos incidentes sobre a Dívida Ativa Tributária - Item 8.1.4 do Relatório Técnico Preliminar.

III – Reiterar ao Governador do Estado de Rondônia as determinações a seguir constantes do Parecer prévio nº 13/2013 – Pleno, para que as cumpra imediatamente:

a) Implemente procedimentos, rotinas e ações de planejamento, fomento, monitoramento, avaliação e correção destinadas a melhorar os indicadores de cumprimento das metas de execução dos programas e ações previstas no PPA, a fim de identificar os pontos vulneráveis e adotar as providências necessárias a superar as deficiências que prejudicam o alcance das metas e objetivos previstos nos instrumentos de planejamento governamental;

b) Busque medidas corretivas e preventivas que resolvam efetivamente o endividamento crescente do Estado, para que não haja comprometimento das finanças públicas do Estado;

c) Implemente a reestruturação do Iperon.

IV – Determinar ao Governador do Estado de Rondônia a adoção das seguintes medidas:

a) Deixe de proceder a excessivas alterações na Lei Orçamentária Anual por meio de créditos adicionais, notadamente quando impactarem negativamente no cumprimento das metas previstas no PPA, em contrariedade ao princípio da programação;

b) Aperfeiçoe as rotinas e os procedimentos para, sistematicamente, em cada **Unidade Gestora** a execução orçamentária ocorra concomitantemente com a financeira, visando ao Ordenador de Despesa a proceder, quando necessário, medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar desequilíbrio financeiro das Contas Públicas;

c) Adote no encerramento do exercício financeiro o procedimento de depuração das despesas, realizando a anulação dos empenhos insubsistentes e promovendo a inscrição em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade financeira;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

d) Registre no Balanço Orçamentário em Nota Explicativa a justificativa que motivaram os cancelamentos de Restos a Pagar Processados quando houver;

e) Determine a implementação de medidas voltadas a incrementar a arrecadação da dívida ativa, utilizando-se do protesto extrajudicial (Lei Estadual nº 2.913, de 03 de dezembro de 2012) e, acaso não obtido o sucesso, que se lance mão da via judicial, com o fim de diminuir o saldo acumulado e de evitar a prescrição;

f) Adote medidas efetivas para a finalização do processo de liquidação da ENARO, da CDHUR, da CAGERO, da LOTORO, da RONDOPOUP e do BERON (conclusão relatório técnico, fls. 1383-v/1384);

g) Determine ao setor competente que adote medidas para que a contabilidade do Estado demonstre de forma detalhada as receitas relativas a multas e juros da dívida ativa e de multas e juros de mora de impostos não inscritos em dívida ativa, nos termos dos artigos 3º, I, “i” e “j” e 18, I, “h” e “i”, da IN 22/2007/TCE-RO, para dimensionamento correto da base de cálculo para aferição do cumprimento das metas mínimas de aplicação de recursos em educação e saúde – Item 8.1.4 do Relatório Técnico Preliminar; e

h) Comprove na Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2017, a adoção de políticas e programas visando à melhoria do IDEB (índice de Desenvolvimento da Educação Básica), para atingir as metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014).

V – Determinar ao Presidente do Tribunal de Justiça que doravante encaminhe nas Prestações de Contas demonstrativo da movimentação financeira dos precatórios (saldos, ingressos, baixas, atualizações, juros, deságios);

VI – Determinar ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Secretário de Estado de Finanças e ao Controlador-Geral do Estado que adote, com urgência, ações e políticas administrativas de captação (concurso público), retenção (incentivos funcionais) e desenvolvimento (treinamento e capacitação) dos recursos humanos necessários ao desempenho das funções da Controladoria-Geral do Estado, sob pena de possível responsabilidade nas futuras Contas de Gestão e Contas de Governo;

VII – Dar ciência, via ofício, do teor deste Acórdão ao Chefe do Poder Executivo Estadual, ficando registrado que o Voto-Vista, a proposta de Voto do Relator e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), por meio do Sistema Processo de Contas Eletrônico – Pce; e

VIII – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado deste Acórdão.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Revisor), PAULO CURI NETO (Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e o Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 5 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)

PAULO CURI NETO
Conselheiro Relator
Mat. 456

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO CARVALHO
DA SILVA
Conselheiro Revisor
Mat. 396

(assinado eletronicamente)

EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299

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

PROCESSO: 01731/12–TCE-RO
SUBCATEGORIA: Prestação de Contas
ASSUNTO: Prestação de Contas - EXERCÍCIO/2011
JURISDICIONADO: Governo do Estado de Rondônia
RESPONSÁVEL: Confúcio Aires Moura – Governador do Estado de Rondônia
CPF nº 037.338.311-87
ADVOGADO: Leri Antônio Souza e Silva – Procurador-Geral Adjunto do Estado
RELATOR: Conselheiro PAULO CURI NETO
REVISOR: Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
SESSÃO: 1ª Sessão Especial, de 5 de julho de 2017

RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, exercício de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador, Senhor Confúcio Aires Moura.

2. Em Sessão Especial¹ do Tribunal Pleno realizada no dia 21 de agosto de 2016, o ilustre Conselheiro Paulo Curi Neto, Relator dos autos, com amparo no Parecer nº 033/2016-GPGMPC e na manifestação da Unidade Técnica, submeteu ao colendo Plenário proposta de Decisão nos termos a seguir:

I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, Senhor Confúcio Aires Moura, relativas ao exercício de 2011, em função das seguintes irregularidades:

a) Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (princípio do equilíbrio das contas públicas), pela existência de déficit orçamentário nas contas individuais do Poder Executivo, com insuficiência de caixa de R\$32.356.969,91 em relação às despesas orçamentárias do exercício de 2011 (Achado de 8.1.6 do Relatório Técnico Preliminar);

b) Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (princípio do equilíbrio e transparência das contas públicas) em concurso com a infração ao princípio da evidenciação contábil (artigos 83, 85, 89 e 104 da Lei Federal nº. 4.320/1964), pela existência de déficit financeiro nas contas individuais do Poder Executivo no valor de R\$106.153.503,50, resultado esse agravado pelas práticas contábeis atípicas e ilegais de subavaliação da dívida flutuante no exercício de 2011, como o cancelamento de restos a pagar processados e restos a pagar não processados liquidados, que desvirtuam a fidedignidade e confiabilidade do resultado financeiro espelhados nos demonstrativos contábeis (Achados 8.1.8 e 8.1.11 do Relatório Técnico Preliminar).

c) Infração de natureza grave ao artigo 2º da Lei Estadual nº. 2.652/2011 em concurso com a infração ao artigo 167, V, da Constituição Federal, ao artigo 135 da Constituição Estadual e aos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº.

¹ Nos termos do artigo 45 do RI/TCE-RO.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

4.320/1964, pela abertura de créditos adicionais, por meio do Decreto nº. 16.457, de 29 de dezembro de 2011, mediante anulação e remanejamento de dotação vinculada à fonte de recursos 3215 (operações de crédito), sem autorização legislativa e sem a efetiva disponibilidade dos recursos financeiros (Achado 8.1.3 do Relatório Técnico Preliminar).
[...]

3. Naquela assentada, fazendo uso da prerrogativa outorgada pelo **artigo 147 do Regimento Interno** desta Corte de Contas, este Conselheiro formulou pedido de vista para firmar seu convencimento, passando a atuar como Revisor do feito.

4. Ato contínuo, por deliberação do Tribunal Pleno, foi procedida a juntada do Memorial de Julgamento entregue pela Procuradoria Geral do Estado, consoante despacho de fls. 1745.

5. Em cumprimento à determinação da Presidência² foram juntados, também, os documentos pertinentes às justificativas apresentadas pelo Departamento de Finanças/TCE-RO relativas ao cancelamento de Restos a Pagar Processados³ e Não Processados⁴ nos exercícios de 2011 a 2016⁵, em razão do memorial apresentado pelo Governo do Estado fazer referência às ações desta Corte de Contas.

São esses os fatos que, a meu juízo, merecem destaque.

VOTO VISTA**CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

6. Pedi vista dos autos para melhor examinar a matéria diante da divergência entre os dados apurados na instrução técnica e os argumentos apresentados em sustentação oral pelo Senhor Francisco Lopes Fernandes Netto, na condição de Controlador-Geral do Estado.

7. Assim, passo a analisar os achados que conduziram à proposta de Parecer Prévio apresentada, fazendo uso da redação empregada pelo Relator concomitantemente com a do Relatório Técnico inicial, pois foi com esta que o Senhor Confúcio Aires Moura foi chamado a apresentar justificativa, em observância aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa.

DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

² Fls. 1839.

³ Duplicidade de liquidação; valores liquidados a maior; documentos fiscais de fornecedores vencidos; e etc.

⁴ Solicitação realizada pelos fiscais dos contratos; encerramento da vigência do contrato; entregas totais ou parciais de serviços/produtos pelos fornecedores contratados em desacordo com o objeto, cumprimento às determinações do decreto de encerramento do exercício financeiro correspondente; saldos residuais não utilizados; e etc.

⁵ Fls. 1803/1838.

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

a) Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (princípio do equilíbrio das contas públicas), pela existência de **déficit orçamentário** nas contas individuais do Poder Executivo, com **insuficiência de caixa** de R\$32.356.969,91 em relação às despesas orçamentárias do exercício de 2011 (Achado de **8.1.6** do Relatório Técnico Preliminar);

8.1.6 Descumprimento aos ditames do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como ao princípio do equilíbrio orçamentário, em razão do desequilíbrio das contas públicas, quando se apurou **déficit orçamentário** no exercício, no valor de R\$32.356.969,91, conforme item 3.3.5.1 do Relatório Técnico Preliminar; (grifo nosso)

8. De início, importante se ter em conta que a análise e a interpretação dos dados apresentados no Balanço Orçamentário deverão ser realizadas comparando-se outros elementos que servirão como auxílio para a compreensão dos resultados (KOHAMA, 2000), bem como atentar para as seguintes situações:

a) Os balanços orçamentários das Unidades Gestoras que não arrecadam receitas públicas apontam déficit orçamentário devido à ausência de execução de receita orçamentária, uma vez que não acusam previsão e arrecadação de receitas, apenas fixação de despesas;

b) O balanço orçamentário em decorrência da utilização do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior para a abertura de créditos adicionais demonstra uma situação de desequilíbrio entre a execução da receita e da despesa, uma vez que essa disponibilidade financeira não pode ser computada como receita do exercício;

c) O balanço orçamentário demonstra uma situação de desequilíbrio entre a execução da receita e da despesa orçamentárias⁶, em decorrência da execução de despesa com recursos vinculados à transferência voluntária, que nos termos do artigo 25 da LC 101/00, é caracterizada no momento da assinatura do respectivo instrumento e não se confunde com as liberações financeiras de recursos que deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou no contrato de repasse.

9. Impende consignar, ainda, que consoante inteligência da Lei nº 4.320/64 e do inciso III⁷ do artigo 50 da LC nº 101/00, a escrituração das demonstrações contábeis deve ser procedida por cada Unidade Gestora, as quais consolidadas representam as Contas do Ente.

10. Nesse mesmo sentido, a LC nº 101/00, ao tratar da execução orçamentária, estabelece que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) deve ser elaborado tão

⁶ Artigo 103 da Lei nº 12.249/10.

⁷ III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada **órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional**, inclusive **empresa estatal dependente** (grifo nosso);

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

somente pelo Poder Executivo com os dados de todos os Poderes e do Ministério Público, nos termos do artigo 52, *caput*, inciso I.

11. Dessa forma, na Prestação de Contas Anual de Governo, que recebe Parecer Prévio pelo Tribunal competente, as demonstrações contábeis são apresentadas na forma consolidada (MCASP, Parte V, 3ª edição, pág. 5)⁸.

12. Assim, com base no Balanço Orçamentário do Estado⁹ têm-se os dados a seguir apresentados que serão ponto de partida para o trabalho de interpretação e de compreensão do resultado do exercício:

Receita Orçamentária Prevista Inicial	R\$5.200.000.000,00
Receita Orçamentária Executada	R\$5.706.554.025,10
Despesa Orçamentária Fixada Atualizada	R\$5.938.595.342,58
Despesa Orçamentária Executada	R\$5.438.780.062,00

12.1. Por esses dados, verifica-se a ocorrência de um excesso de arrecadação de R\$506.554.025,10¹⁰; e um **superávit de execução de R\$267.773.963,10**¹¹, o qual corresponde ao resultado orçamentário do exercício.

13. Em nível de categoria econômica o resultado orçamentário demonstra que houve **capitalização**¹² na execução do orçamento no montante de R\$656.463.445,89:

Quadro 1: Resultado Orçamentário por Categoria Econômica

RECEITA		DESPESA		RESULTADO SUPERÁVIT/DÉFICIT
TÍTULO	EXECUÇÃO	TÍTULO	EXECUÇÃO	
Receita Corrente	5.656.570.572,54	Despesa Corrente	4.732.333.163,55	924.237.408,99
Receita de Capital	49.983.452,56	Despesa de Capital	706.446.898,45	-656.463.445,89
Total	5.706.554.025,10	Total	5.438.780.062,00	267.773.963,10

Fonte: Balanço Orçamentário (fls. 198) e Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 205/206).

14. O Corpo Instrutivo, entretanto, ao analisar o Balanço Orçamentário do Estado, invocando como fundamento os incisos III e IV do artigo 50 da LC nº 101/00, deduziu do lado da receita os valores a título de Transferências Financeiras Concedidas¹³ dos Poderes Legislativo¹⁴ e Judiciário¹⁵, Ministério Público do Estado¹⁶ e RPPS¹⁷, bem como as receitas dos

⁸ Por outro lado, as “Demonstrações Contábeis Não-Consolidadas – devem compor a tomada ou prestação de contas anual dos administradores públicos” (MCASP, Parte V, 3ª edição, pág. 6).

⁹ Fls. 198.

¹⁰ Confronto entre a receita prevista com a realizada.

¹¹ Comparação entre receita realizada e a despesa empenhada.

¹² Fenômeno que se verifica quando a receita corrente é aplicada em despesa de capital.

¹³ Cotas do duodécimo e repasses.

¹⁴ Assembleia Legislativa – 10001, TCE – 20001 e FDI/TCE – 20011.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

Fundos FDI/TCE, Faju, Fundimper, Funprero e Funprecap e do lado da despesa excluiu os valores empenhados pelas correspondentes Unidades Gestoras.

Quadro 2: Segregação do Poder Executivo – Execução Orçamentária

Poder/Órgão	Unidade Gestora	Cota Duodecimal/ Receita	Despesa Executada	Resultado Orçamentário
Legislativo	10001 - ALE	160.627.009,11	144.612.710,46	16.014.298,65
	20001 - TCE	78.030.914,53	77.394.512,64	636.401,89
	20011 - FDI/TCE	432.033,39	366.567,82	65.465,57
Judiciário	30001 - TJ	424.765.842,09	385.807.580,53	38.958.261,56
	30011 - Faju	44.662.837,02	47.644.657,83	(2.981.820,81)
MPE	290001 - MPE	146.980.000,00	147.193.280,38	(213.280,38)
	290012 - Fundimper	1.240.741,86	1.181.966,62	58.775,24
RPPS	220011 - Funprero	427.951.749,32	189.529.450,93	238.422.298,39
	220012 - Funprecap	94.763.648,11	-	94.763.648,11
	220020 - Iperon	7.389.240,07	14.860.468,24	(7.471.228,17)
EXECUTIVO	Demais UG's	4.319.710.009,60	4.430.188.866,55	(110.478.856,95)

Fonte: Anexos 12 e 15 da Lei nº 4.320/64 e balancetes de encerramento do exercício.

15. Adotando idêntica metodologia obtém-se, ao invés do resultado negativo de R\$106.817.019,93¹⁵ como apontando na instrução técnica, um **déficit de execução orçamentária** da ordem de **R\$110.478.856,95**¹⁶, que deduzido do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior na ordem de R\$74.460.050,02²⁰, conduz a uma “insuficiência de caixa”²¹ do Poder Executivo no valor de **R\$36.018.806,93**.

16. Adentrando, portanto, ao apontamento que considerou como desequilíbrio das contas públicas a existência de déficit orçamentário nas contas individuais do Poder Executivo, com “insuficiência de caixa” em relação às despesas orçamentárias, entende este Revisor que o que poderia ser concebido como aponte, empregando os mesmos procedimentos da instrução técnica, seria a insuficiência de recursos financeiros em relação às despesas orçamentárias, que, como demonstrado, equivale ao montante de **R\$36.018.806,93**.

¹⁵ Tribunal de Justiça – 30001 e Faju – 30011.

¹⁶ MPE – 290001 e Fundimper – 290012.

¹⁷ Funprero – 220011, Funprecap – 220012 e Iperon – 220020.

¹⁸ Fls. 1324 e 1324v.

¹⁹ O valor do déficit apurado pelo Revisor diverge do constante no relatório técnico em razão de o Corpo Instrutivo ter utilizado como receita do Faju o valor da previsão inicial (R\$41.001.000,00) ao invés do valor da execução (R\$44.662.837,02).

²⁰ Tais valores não poderão ser considerados no cálculo de déficit ou superávit orçamentário, pois representam recursos arrecadados em exercícios anteriores (MCASP, Parte V, 3ª edição, pág. 12).

²¹ Termo utilizado pelo Relator.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

17. Todavia, analisando as peças contábeis em seu conjunto, verifica-se que a situação de desequilíbrio evidenciada no presente caso, ocorreu em razão da conjugação, dentre outros fatores, dos relacionados a seguir:

18.

a) Empenhamento de despesas na Fonte 3212 - Convênios e Outras Transferências Federais²² sem a correspondente transferência de recursos no montante de **R\$35.765.099,98**²³, consoante Conta 199740101 – Convênios a Receber de Terceiros do Balancete Consolidado mês de dezembro encerrado²⁴;

b) Incremento do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência pelo cancelamento, no exercício de 2011, de Restos a Pagar não Processados de 2010, no montante de **R\$79.667.313,38**, consoante Anexo IX do RREO do 6º bimestre 2011, Conta Contábil 623310500²⁵ Balancete Consolidado e Balancetes dos Poderes, MPE e RPPS mês dezembro encerrado e as Desincorporações de Passivo-Restos a Pagar registradas na Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 da Lei nº 4.320/64.

Quadro 3: Cancelamento de Restos a Pagar por Poder e Órgão - 2011

Poder/Órgão	Unidade Gestora	Cancelamentos em 2011	
		RPP/2010	RPNP/2010
Legislativo	10001 - ALE	144,75	271.454,89
	20001 - TCE	4.623,90	822.614,98
	20011 - FDI/TCE	-	4.083,03
Judiciário	30001 - TJ	32.126,34	437.965,35
	30011 - Faju	-	6.748.994,69
MPE	290001 - MPE	16.245,72	418.398,95
	290012 - Fundimper	47,50	25.017,25
RPPS	220011 - Funprero	-	-
	220012 - Funprecap	-	-
	220020 - Iperon	5.178,01	443.656,85
CONSOLIDADO ²⁶		2.464.158,85	88.839.499,37
EXECUTIVO		2.405.792,63	79.667.313,38

Fonte: Anexo IX²⁷ do RREO do 6º bimestre 2011, Balancete Consolidado e dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPE e RPPS - mês dezembro encerrado e a DVP do Estado e dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPE e RPPS.

²² R\$167.977.382,32.

²³ Valor total pertinente ao Poder Executivo, uma vez que os demais Poderes, MPE e RPPS não registraram Convênios a Receber.

²⁴ Fls. 221.

²⁵ R\$91.303.658,22 (Conta Contábil 623310500 Balancete Consolidado mês dezembro encerrado e DVP – Desincorporação de Passivo-Restos a Pagar) - R\$9.230.552,21(Conta Contábil 623310500 Balancete dos Poderes, MPE e RPPS mês dezembro encerrado) = R\$82.073.106,01 (Total de Restos a Pagar cancelados do Poder Executivo), sendo R\$2.405.792,63 de Restos a Pagar Processados e R\$79.667.313,38 de Restos a Pagar não Processados, cujos valores não poderão ser considerados no cálculo de déficit ou superávit orçamentário, pois representam recursos arrecadados em exercícios anteriores (MCASP, Parte V, 3ª edição, pág. 12).

²⁶ Conta contábil – 623310500 (Balancete Geral do Estado – fl. 253)

²⁷ <http://www.transparencia.ro.gov.br>. Sítio acessado em 30.9.2016.

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

19. Segundo orientação contida no MCASP – 3ª edição²⁸, o cancelamento de Restos a Pagar Não Processados restabelece o saldo de disponibilidade comprometida referente às receitas arrecadadas em exercício anterior. Dessa forma, temos:

Superávit Financeiro extraído da PC 2010 R\$74.460.050,02
(+) Cancelamento de RPNP R\$79.667.313,38
(=) **Fonte para abertura de créditos suplementares R\$154.127.363,40**

20. A respeito do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso orienta:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 8/2016 – TP

O cancelamento de Restos a Pagar não Processados contribui para a formação do superávit financeiro, apurado por fonte de recursos, podendo os valores correspondentes serem utilizados para abertura de créditos suplementares ou especiais logo após o cancelamento, desde que o saldo superavitário apurado esteja vinculado à disponibilidade financeira.

21. Em vista disso, o déficit orçamentário apurado, de acordo com a técnica aplicada pelo Corpo Instrutivo, no montante de R\$110.478.856,95, não representa indício de má gestão, uma vez que as despesas orçamentárias estão suportadas pela disponibilidade decorrente do superávit financeiro do exercício anterior de **R\$74.460.050,02** e pelo seu incremento advindo do cancelamento de Restos a Pagar Não Processados com suporte financeiro de **R\$79.667.313,38**, bem como por recursos de Convênios a Receber no montante de **R\$35.765.099,98**, consoante Conta 199740101 do Balancete Consolidado mês de dezembro encerrado.

22. Diante do exposto, entende o Revisor que resta demonstrado que a execução da despesa orçamentária, no exercício de 2011, encontra-se devidamente suportada pela efetiva disponibilidade de recursos.

**DÉFICIT FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO E
CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR**

b) Infração de natureza grave ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00 (princípio do equilíbrio e transparência das contas públicas) em concurso com a infração ao princípio da evidência contábil (artigos 83, 85, 89 e 104 da Lei Federal nº 4.320/1964), pela existência de **déficit financeiro** nas contas individuais do Poder Executivo no valor de R\$106.153.503,50, resultando esse agravado pelas práticas contábeis atípicas e ilegais de subavaliação da dívida flutuante no exercício de 2011, com o **cancelamento de restos a pagar processados e restos a pagar não processados liquidados**, que desvirtuam a fidedignidade e confiabilidade do

²⁸ Parte VI – Perguntas e respostas, pág. 15 - Válido para o exercício de 2011.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

resultado financeiro espelhados nos demonstrativos contábeis (Achados **8.1.8** e **8.1.11** do Relatório Técnico Preliminar);

8.1.11 Inobservância ao art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00, em razão da apuração de **déficit financeiro** no exercício em análise, no valor de R\$106.153.503,50, conforme relato constante no item 4.4.1 do Relatório Técnico Preliminar;

8.1.8 Inobservância ao art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 422 da Lei nº 10.406/2002 pelo **cancelamento de Restos a Pagar Processados do Poder Executivo**, no montante de **R\$2.410.970,64**, uma vez que cumprida a obrigação do fornecedor, não poderia a Administração quebrar o acordo preestabelecido, consubstanciado nos princípios de probidade e boa-fé. (Item 4.1.1.2 do Relatório Técnico Preliminar); (grifo nosso)

23. Antes de adentrar na análise do apontamento referente ao déficit financeiro necessário que sejam feitos alguns reparos no que concerne ao *quantum* e ao termo empregado pela Unidade Técnica.

24. Pois bem. O Corpo Instrutivo, quando da análise da Dívida Flutuante do Estado, entendeu²⁹ que no exercício de 2011 o **Poder Executivo** teria cancelado Restos a Pagar no montante de R\$86.972.921,68 e, posteriormente, promovido seu “restabelecimento” em 2012:

[...] o setor de contabilidade do Estado, no **exercício de 2012**³⁰, restabeleceu “restos a pagar de exercícios anteriores”, no valor de R\$8.712.740,33 processados e R\$78.260.181,35 não processados na época da inscrição, mas já liquidados, totalizando o montante de R\$86.972.921,68. (grifo nosso)

25. A interpretação técnica teve por base o Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 apresentado na **Prestação de Contas de 2012**, no qual os valores da coluna SALDO DO EXERCÍCIO são iguais aos da coluna BAIXA, o que levou o Corpo Instrutivo a entender que, como os Restos a Pagar haviam sido “baixados” em sua totalidade (R\$546.023.189,64), não poderia haver na coluna INSCRIÇÃO o registro de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (R\$86.972.921,68).

Quadro 4: Demonstrativo Consolidado dos Restos a Pagar - 2012

TÍTULOS	SALDO DO EXERCÍCIO	MOVIMENTO NO EXERCÍCIO		SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE
		INSCRIÇÃO	BAIXA	
Restos a Pagar Processados	103.518.830,61	191.129.711,65	103.518.830,61	191.129.711,65
Restos a Pagar Não Processados	434.549.704,35	336.116.025,26	434.549.704,35	336.116.025,26
Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores	6.857.302,11	8.712.740,33	6.857.302,11	8.712.740,33
Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores	1.097.352,57	78.260.181,35	1.097.352,57	78.260.181,35
Total	546.023.189,64	614.218.658,59	546.023.189,64	614.218.658,59

Fonte: Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo 17 da Lei nº 4.320/64, fls. 828 do Proc. 1826/13/TCE-RO.

26. Ocorre que o Corpo Instrutivo deixou de realizar o devido confronto com os valores consignados no Balanço Financeiro e na Demonstração das Variações Patrimoniais de 2012 que registram os pagamentos (R\$335.141.129,59) e os cancelamentos (R\$123.923.190,56)

²⁹ Fls. 1360v.

³⁰ Consoante fls. 205 do Processo nº 1826/2013/TCE (PC – 2012), demonstrativo da dívida fluante.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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 Restos a Pagar ocorridos no exercício, respectivamente, os quais, inclusive, encontram-se detalhados no Anexo IX do RREO do 6º bimestre 2012, bem como não atentou para o fato de que os Restos a Pagar inscritos não pagos ou cancelados até 31 de dezembro passam a ser classificados como Restos a Pagar de Exercícios Anteriores.

Quadro 5: Demonstrativo Consolidado da Execução dos Restos a Pagar - 2012

TÍTULO	SALDO INICIAL (2012)	EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR EM 2012				Inscrição RP em 2012	Saldo para Exercício Seguinte (2013)
		BAIXAS		Saldo	Ajuste em 2012		
		Pagamento em 2012	Cancelamento em 2012				
RPP	103.518.830,61	97.358.261,41	2.536.024,13	3.624.545,07	-	191.129.711,65	191.129.711,65
RPP de Exerc. Anteriores	6.857.302,11	472.638,04	1.307.251,00	5.077.413,07	10.782,19 ³¹	-	8.712.740,33
RPNP	434.549.704,35	237.018.331,64	119.824.428,62	77.706.944,09		336.116.025,26	336.116.025,26
RPNP de Exerc. Anteriores	1.097.352,57	291.898,50	244.646,64	560.807,43	(7.570,17) ³²	-	78.260.181,35
Total	546.023.189,64	335.141.129,59	123.912.350,39	86.969.709,66	3.212,02	527.245.736,91	614.218.658,59

Fonte: Relação de Restos a Pagar Processados e de Restos a Pagar Não Processados (fls. 255/341 e 345/562 do Proc. 1731/12/TCE-RO); Balancete Geral Consolidado (fls. 215 e 224 do Proc. 1826/13/TCE-RO) e Siafem.

27. Assim, conforme demonstrado no Quadro 5, no **exercício de 2012**, o SALDO dos Restos a Pagar Processados (R\$3.624.545,07) somado ao SALDO dos Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores (R\$5.077.413,07) e ao ajuste contábil (R\$10.782,19) passam a compor o SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE dos Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores (**R\$8.712.740,33**). Idêntico procedimento vale para a composição do SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE dos Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores (**R\$78.260.181,35**), que somados totalizam o montante de **R\$86.972.921,68**, valor que concilia com os dados registrados no Balancete **Consolidado** mês dezembro encerrado de 2012³³.

28. Infere-se, ainda, que o valor de R\$86.972.921,68, atribuído ao **Poder Executivo** pela Unidade Técnica, na realidade, refere-se ao Consolidado, ou seja, nesse montante estão incluídos todos os Poderes e Órgãos do Estado³⁴.

29. Diante desse equívoco, o Corpo Técnico ao apurar o “resultado financeiro” do Poder Executivo (-R\$106.153.503,50) incluiu na Dívida Flutuante o montante de

³¹ FES - 2012NL07739 (R\$6.672,72), Idaron - 2012NS00073 (R\$3.902,59) e DPE - 2012NS00039 (R\$206,88).

³² Agevisa - 2012NL00206 (R\$3.270,00), ALE - 2012NL04911 (R\$5.327,76) e ALE - 2012NL4871 (R\$5.512,41).

³³ Contas Contábeis 29636010 e 623310500 registram o total dos pagamentos (R\$335.141.129,59) e dos cancelamentos (R\$123.923.190,56), respectivamente.

³⁴ R\$79.633.098,09 (Executivo) + R\$89.894,97 (Legislativo) + R\$164.775,79 (TCE) + R\$7.085.082,63 (Judiciário) + R\$0,00 (MPE) + R\$70,80 (RPPS) = R\$86.972.921,68 (Consolidado).

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

R\$86.972.921,68, fazendo-se necessário, por conseguinte, o expurgo da importância adicionada indevidamente por não apresentar qualquer relação com o exercício em exame, bem como o valor pertinente ao RPPS (R\$1.170,77) por não pertencer àquele Poder para fins da presente análise:

Quadro 6: Resultado Financeiro (Disponibilidade x Dívida Flutuante) apurado pelo Corpo Técnico

Poder/Órgão	Disponibilidade de Caixa	Dívida Flutuante	Superávit/Déficit Financeiro
Consolidado	1.387.437.537,79	721.696.728,50³⁵	665.740.809,29
Assembleia Legislativa	26.107.623,96	48.975.615,71	(22.867.991,75)
Poder Judiciário	101.194.738,67	26.756.164,21	74.438.574,46
Ministério Público Estadual	7.604.111,90	6.437.753,86	1.166.358,04
Tribunal de Contas	12.444.085,52	3.611.932,46	8.832.153,06
RPPS	711.427.434,68	1.102.215,70 ³⁶	710.325.218,98
Demais Poderes e RPPS	858.777.994,73	86.883.681,94	771.894.312,79
Poder Executivo	528.659.543,06	634.813.046,56	(106.153.503,50)
(-) Dívida Flutuante do RPPS			(1.170,77)
(-) Saldo para o exercício de 2013 dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores			(86.972.921,68)
Resultado devido			(19.179.411,05)

Fonte: Relatório Técnico (fls. 1362), Anexos 14 e 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPE e RPPS (Processo nº 1731/2012/TCE-RO) e Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado (Processo nº 1826/2013/TCE-RO).

30. Outro ponto a ser revisto refere-se à definição de **RESULTADO FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL**, sendo superávit a diferença positiva entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, consoante conceito teórico legal apresentado no § 2º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64³⁷. Todavia, da análise técnica de fls. 1361v/1362 observa-se que o cotejo foi realizado entre a Disponibilidade de Caixa e a Dívida Flutuante, conforme dados da Tabela 4.33 do Relatório Técnico preliminar, cujo resultado negativo denomina-se **INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A**

³⁵ Memória de Cálculo: Dívida Flutuante Consolidada de 2011 (R\$634.723.806,82) + Saldo para o exercício de 2013 dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (R\$86.972.921,68).

³⁶ O valor diverge do registrado no Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 das UG's Funprero – 220011, Funprecap – 220012 e Iperon – 220020 (R\$1.103.387,08).

³⁷ Art. 43. [...]

§ 2º. Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

PAGAR NÃO PROCESSADOS - conceito introduzido na legislação de Finanças Públicas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

31. Superado o entendimento de cada conceito, extrai-se dos Balanços Patrimoniais Consolidado, dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPE e RPPS que da Dívida Flutuante do Poder Executivo (R\$547.838.954,11), o valor de R\$395.359.003,38 refere-se aos Restos a Pagar Não Processados, dos quais **R\$19.179.411,05** restaram desprovido de lastro financeiro para sua cobertura, conforme se demonstra a seguir:

Quadro 7: Confronto entre a Disponibilidade de Caixa e a Dívida Flutuante do Poder Executivo

Poder/Órgão	Disponibilidade de Caixa	Dívida Flutuante			Resultado
		RPNP	Demais Obrigações	Total	
Consolidado	1.387.437.537,79	434.549.704,35	200.174.102,47	634.723.806,82	752.713.730,97
Assembleia Legislativa	26.107.623,96	13.113.019,39	35.862.596,30	48.975.615,69	(22.867.991,73)
Poder Judiciário	101.194.738,67	19.033.918,36	7.722.245,85	26.756.164,21	74.438.574,46
Ministério Público Estadual	7.604.111,90	3.115.453,56	3.322.299,69	6.437.753,25	1.166.358,65
Tribunal de Contas	12.444.085,52	3.555.417,95	56.514,53	3.611.932,48	8.832.153,04
RPPS	711.427.434,68	372.891,71	730.495,37	1.103.387,08	710.324.047,60
Demais Poderes e RPPS	858.777.994,73	39.190.700,97	47.694.151,74	86.884.852,71	771.893.142,02
Poder Executivo	528.659.543,06	395.359.003,38	152.479.950,73	547.838.954,11	(19.179.411,05)

Fonte: Anexos 14 e 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPE e RPPS.

32. Destaca-se que por falta de observância rigorosa, da parte do Poder Executivo, do disposto no § 2º do artigo 5º do Decreto nº 16.241, de 10 de outubro de 2011³⁸, que determina que para fins de inscrição de Restos a Pagar os órgão e entidades e suas respectivas Unidades Executoras deveriam proceder à certificação dos saldos a serem inscritos em Restos a Pagar,

³⁸ Dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2011 para os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

promovendo o cancelamento dos insubsistentes, o Poder Executivo, no exercício de 2011, deixou de promover a depuração dos saldos dos empenhos a serem inscritos em Restos a Pagar; e como reflexo dessa desatenção, as Unidades Gestoras, no exercício de 2012, procederam ao cancelamento de Restos a Pagar, sendo o montante de R\$112.361.043,50 referente aos Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo, conforme demonstrado no Quadro 8:

Quadro 8: Comparativo da Inscrição com o Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados

Poder/Órgão	Inscrição RPNP 2011	Cancelamento RPNP/2011 em 2012	% de Cancelamento em Relação à Inscrição por Poder/Órgão	% de Cancelamento em Relação à Inscrição Total
Consolidado	434.549.704,35	119.824.428,62	27,57	27,57
Legislativo	13.113.019,39	760.718,06	5,84	0,18
TCE	3.555.417,95	858.513,11	24,15	0,20
Judiciário	19.033.918,36	5.410.045,61	28,42	1,24
MPE	3.115.453,56	200.567,49	6,44	0,05
RPPS	372.891,71	233.540,85	62,63	0,05
Poderes e Iperon	39.190.700,97	7.468.712,88	19,06	1,72
EXECUTIVO	395.359.003,38	112.361.043,50	28,42	25,85

Fonte: Siafem.

33. A título exemplificativo, do montante dos Restos a Pagar Não Processados cancelados pelo Poder Executivo (R\$112.361.043,50) extraiu-se uma amostra fixando R\$950.000,00 como o menor valor de referência, cujo resultado encontra-se condensado no quadro a seguir:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

Quadro 9: Amostra dos Restos a Pagar Não Processados – Inscritos em 2011 e Cancelados em 2012

UG	FONTE	RPNP INSCRITOS/2011		RPNP CANCELADOS/2012		
		DOC.	VALOR	DOC.	MOTIVO	VALOR
130001	100	2011NE00623	1.059.896,34	2012NL00814	Cancelamento ³⁹	1.059.896,34
		2011NE00624	1.782.000,83	2012NL00813	Cancelamento ⁴⁰	1.782.000,83
140021	100	2011NE00164	1.996.811,33	2012NL01788	Baixa de RPNP ⁴¹	1.996.811,33
		2011NE00371	3.000.000,00	2012NL01366	Baixa de RPNP ⁴²	3.000.000,00
160001	100	2011NE03932	1.283.617,46	2012NL04605	Baixa de RPNP ⁴³	1.283.617,46
		2011NE05446	4.134.481,10	2012NL04602	Baixa de RPNP ⁴⁴	4.134.481,10
170012	100	2011NE02119	4.144.326,52	2012NL10142	Baixa de RPNP ⁴⁵	2.486.595,90
	3209	2011NE00632	7.139.999,97	2012NL10060	Baixa de RPNP ⁴⁶	2.020.957,29
		2011NE00664	2.400.000,00	2012NL10063	Baixa de RPNP ⁴⁷	1.388.485,84
		2011NE00670	2.408.281,08	2012NL10081	Baixa de RPNP ⁴⁸	2.408.281,08
		2011NE00719	2.093.206,50	2012NL10082	Baixa de RPNP ⁴⁹	976.665,72
	3212	2011NE02071	2.231.170,74	2012NL10142	Baixa de RPNP ⁵⁰	2.027.836,99
TOTAL			33.673.791,87	TOTAL		24.565.629,88

Fonte: Restos a Pagar Não Processados – Exercício de 2011, Processo nº 1731/2012, Volume II e III, fls. 366/562; RREO – Processo nº 2060/2011, fls.106/110 e Pesquisas realizadas no SIAFEM.

34. Do levantamento efetuado apurou-se que em apenas 4 (quatro) Unidades Gestoras (SEPOG, DEOSP, SEDUC e FES) os cancelamentos total ou parcial ocorridos em 2012 de Restos a Pagar Não Processados de 2011 atingiram o valor de R\$24.565.629,88, importância

³⁹ Cancelamento total da 2011NE00623, Processo 1301.0309-00-11, em virtude do Ofício nº 297/GAB/DETI/SEAE - Empenho global.

⁴⁰ Cancelamento total da 2011NE00624, Processo 1301.0309-00-11, em virtude do Ofício n. 297/GAB/DETI/SEAE - Empenho global.

⁴¹ Baixa de Restos a Pagar referente ao Processo 01.1421.00118-00/2009 (termo aditivo de serviços complementares) - Empenho global.

⁴² Baixa de Restos a Pagar referente ao Processo 01.1421.00146/2011 (para construção do novo Terminal Rodoviário em Porto Velho) - Empenho ordinário.

⁴³ Baixa de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, conforme disposto no Parecer 1113/PGE/2012 - Empenho global.

⁴⁴ Baixa de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, conforme disposto no Parecer 1024/PGE/2012 - Empenho global.

⁴⁵ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho global.

⁴⁶ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho por estimativa de serviços de Oncologia SAI/SUS no período de abril a dezembro de 2011, conforme NC 766/11.

⁴⁷ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho por estimativa de serviços SAI/SUS, internação UTI, para atender período de janeiro a dezembro de 2011, conforme NC 788/11.

⁴⁸ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho por estimativa, conforme NC 793/11.

⁴⁹ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho por estimativa, conforme NC 760/11.

⁵⁰ Baixa de saldo de despesa inscrita em Restos a Pagar Não Processados/2011, em atenção ao Ofício Circular nº 001/2013/GAB/SEFIN - Empenho global, conforme NC 2253/11.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

que supera a insuficiência financeira do Poder Executivo apurada no encerramento do exercício de 2011 (R\$19.179.411,05).

35. Por oportuno, essencial esclarecer que o cancelamento de Restos a Pagar não Processados configura **redução de obrigação de exercícios passados e restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida**, referente às receitas arrecadadas em exercícios anteriores, uma vez que de acordo com o artigo 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro às receitas nele arrecadadas.

36. Quanto ao equilíbrio das receitas e despesas o Manual de Procedimentos - Receitas Públicas – 4ª Edição⁵¹, assim prescreve:

O equilíbrio das receitas e despesas deve ser compreendido no tempo e não em cada exercício. Esse conceito é derivado da aplicação do artigo 35. Não se deve confundir equilíbrio orçamentário da previsão e da dotação, com o equilíbrio da realização das receitas e da execução das despesas.

37. O Manual de Procedimentos - Receitas Públicas - 4ª Edição esclarece, ainda, que “o equilíbrio da execução das receitas e despesas é baseado no princípio da origem e da aplicação de recursos, caracterizado pelo equilíbrio financeiro no tempo”, previsto no artigo 38, da Lei nº 4.320/64.

Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á **receita do ano em que se efetivar**. (grifo nosso)

38. Dessa forma, os cancelamentos em 2012 dos Restos a Pagar Não Processados inscritos em 2011 provocaram **baixa de obrigação** constituída no valor de R\$112.361.043,50 e consequentemente no **restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida** no montante de R\$93.181.632,45⁵², não havendo, por conseguinte, que se falar em desequilíbrio da execução das receitas e despesas, no exercício de 2011, nem tampouco em implicações negativas na execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte.

39. Quanto ao apontamento concernente ao cancelamento de Restos a Pagar Processados no montante de R\$2.410.970,64, na fase do contraditório⁵³ a Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN alegou que as inscrições de Restos a Pagar Processados, exercício de 2010, estavam em desacordo com o artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 e que a sua manutenção no exercício de 2011 afetaria o equilíbrio financeiro, tendo a Administração adotado medidas para o cancelamento desses Restos a Pagar sem caixa disponível para que essas despesas fossem empenhadas em 2012 no elemento de despesas 92 – despesas de exercícios anteriores. Essas alegações não foram acolhidas por entender o Corpo Técnico que a declaração da defesa, por si só, já seria suficiente para que se rejeitassem todos os outros argumentos.

⁵¹ Pág. 34.

⁵² Memória de cálculo: R\$112.361.043,50 – R\$19.179.411,05 = R\$93.181.632,45.

⁵³ Fls. 1406.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

40. De outra banda, a Procuradoria Geral do Estado – PGE, por ocasião da Sessão Especial do Pleno realizada em 21.7.2016, apresentou Memoriais de Julgamento, nos quais esclarece que os cancelamentos multicitados foram essencialmente efetuados pelos titulares de cada Unidade Gestora em razão de inscrições indevidas por motivos diversos, dentre os quais erro na liquidação de empenhos estimativos, empenhos de obras com execução superior a 12 meses (em geral 3 anos) e de erros durante a liquidação estimativa de folha de pagamento (consignações, etc.); mas “sem dolo, má-fé ou intenção de resultado específico nebuloso”.

41. A Secretaria do Tesouro Nacional, no Manual de Demonstrativos Fiscais – 3ª edição⁵⁴, orienta que “o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar, mesmo não-processados, é medida que requer avaliação criteriosa”⁵⁵.

42. Assim, a fim de averiguar se houve por parte da Administração Pública Estadual a devida “avaliação criteriosa” quando do cancelamento dos Restos a Pagar Processados, realizou-se o exame das peças contábeis dos exercícios de 2010 e de 2011⁵⁶, bem como consulta no Siafem, cujo resultado encontra-se compilado⁵⁷ no quadro a seguir:

Quadro 11: Despesas Inscritas em Restos a Pagar Processados em 2010 e Canceladas em 2011

UG	FTE	RPP INSCRITOS/2010		RPP CANCELADOS/2011		VALOR
		DOC.	VALOR	DOC.	MOTIVO	
110009	0100	2010NE00046	23.840,00	2011NL00087	Duplicidade na liquidação ⁵⁸	17.880,00
140001	0100	2010NE00232	455.834,12	2011NL10307	Canc. diferença de indenização ⁵⁹	347.550,08
		2010NE00342	58.899,91	2011NL10308	Incidência Iperon sobre verba indenizatória ⁶⁰	58.899,91
140011	0228	2010NE00086	89.704,13	2011NL00093	Renúncia Conv. nº 048/10 ⁶¹	86.704,13
				2011NL00099	Compl. da 2011NL00093 referente ao Conv. nº 048/10	3.000,00
		2010NE00134	305.265,27	2011NL00873	3ª parc. Conv. nº 050/10 ⁶²	305.265,27
		2010NE00123	343.153,21	2011NL00017	Inscrição indevida ⁶³	343.153,21

⁵⁴ Válido para o exercício de 2011.

⁵⁵ Pág. 97 do Volume III – Relatório de Gestão Fiscal.

⁵⁶ Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstrativo da Dívida Flutuante, Anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexos do Relatório de Gestão Fiscal – 2011 e Inscrição de Restos a Pagar Processados – 2010.

⁵⁷ Representa mais de 90% do total de Restos a Pagar Processados cancelados em 2011.

⁵⁸ Anulação de Restos a Pagar Processados em virtude de lançamento em duplicidade, 2010NL00462 e 2010NL00465 (NF-817) Proc. 1109.00154-02/2007.

⁵⁹ Cancelamento da diferença de indenização de Tomaz Giovane do Nascimento – Proc. 2201/02502/2008.

⁶⁰ Cancelamento do Iperon Empregador referente à indenização de Tomaz Giovane do Nascimento – Proc. 2201/02505/2008.

⁶¹ Renúncia do Convênio nº 048/10/FITHA – Processo 141-072/10 - Pref. Municipal de Parecis.

⁶² Cancelamento da 3ª parcela do Convênio nº 050/10 – Pref. Municipal de Ji-Paraná.

⁶³ Inscrição indevida do Contrato nº 023/2010 - Proc. 1411/078/2010.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

continuação

UG	FTE	RPP INSCRITOS em 2010		RPP CANCELADOS em 2011		VALOR
		DOC.	VALOR	DOC.	MOTIVO	
160001	0100	2010NE00775	90.358,80	2011NL07321	Baixa saldo de empenho ⁶⁴	90.358,80
		2010NE00956	43.418,92	2011NL09839	Baixa saldo de empenho ⁶⁵	43.418,92
170032	0100	2010NE00009	25.330,78	2011NL00213	Duplicidade na liquidação ⁶⁶	25.330,78
200001	0100	2010NE00209	60.000,00	2011NL00017	Canc. NL977/2010 ⁶⁷	60.000,00
		2010NE00210	15.000,00	2011NL00017	Canc. NL822/2010 ⁶⁸	15.000,00
		2010NE00141	50.000,00	2011NL00021	Canc. NL928/2010 ⁶⁹	50.000,00
		2010NE00147	10.000,00	2011NL00020	Canc. NL891/2010 ⁷⁰	10.000,00
		2010NE00180	16.500,00	2011NL00018	Canc. NL976/2010 ⁷¹	16.500,00
		2010NE00201	50.000,00	2011NL00019	Canc. NL822/2010 ⁷²	50.000,00
240023	0100	2010NE00096	255.619,29	2011NL00111	Baixa saldo de empenho ⁷³	255.619,29
		2010NE00426	24.894,00	2011NL00064	Baixa saldo de empenho ⁷⁴	11.791,60
	3240	2010NE00097	27.364,62	2011NL00112	Baixa saldo de empenho ⁷⁵	12.135,75
170012	0100	2010NE01802	191.531,11	2011NL00391	Canc. 2010NL12216 ⁷⁶	191.531,11
		2010NE03308	472.617,92	2011NL00732	Baixa saldo de empenho ⁷⁷	203.580,80
Total			2.609.332,08	Total		2.197.719,65

Fonte: Restos a Pagar Processados – Exercício de 2010 - Processo nº 1984/2011, Volume II, fls. 284/354; RREO - Processo nº 2060/2011, fls. 141 v; e pesquisas realizadas no SIAFEM.

Nota: Fontes 0100 – Recursos do Tesouro, 228 – Cota-parte Fitha e 3240 – Recursos diretamente arrecadados p/ entidades.

⁶⁴ Baixa do saldo da 2010NE775 (execução parcial – PARECISTUR Parecis Agência de Viagens e Turismo).

⁶⁵ Baixa de despesa referente a refeição para atender alunos JOER/2010 – Fino Sabor Com. e Serv. Alimentos Ltda.

⁶⁶ Estorno total da 2010NL00323, liquidado em duplicidade Proc. 1732-00010-2004.

⁶⁷ Cancelamento da NL nº 977/2010 do Processo 2001.00135/2010 – Convênio nº 110/PE-2010 – Pref. Municipal de Ji-Paraná e SECEL.

⁶⁸ Cancelamento da NL nº 822/2010 do Processo 2001.00159/2010 – Convênio entre a Pref. Municipal de Mirante da Serra e a SECEL.

⁶⁹ Cancelamento da NL nº 928/2010 do Processo 2001.00094/2010 – Convênio nº 080/PGE-2010 – Pref. Municipal de Espigão D'Oeste e SECEL.

⁷⁰ Cancelamento da NL nº 891/2010 do Processo 2001.00103/2010 – Convênio nº 111/PGE-2010 – Pref. Municipal de Jaru e SECEL.

⁷¹ Cancelamento da NL nº 976/2010 do Processo 2001.00091/2010 – Convênio nº 113/PGE – Pref. Municipal de Cujubim e SECEL.

⁷² Cancelamento da NL nº 977/2010 do Processo 2001.00135/2010 – Convênio nº 110/PGE- 2010 – Pref. Municipal de Ji-Paraná e SECEL.

⁷³ Anulação parcial da 2010NE00096, por sobra de saldo do empenho por estimativa para cobrir despesas com serviços de cobrança bancária – Caixa Econômica Federal.

⁷⁴ Anulação parcial da 2010NL06280 (Proc. 242300531-00/2010), por sobra de saldo do empenho por estimativa para cobrir despesas com serviços da Companhia de Água e Esgoto – Caerd.

⁷⁵ Anulação parcial da 2010NE00097, por sobra de saldo do empenho por estimativa para cobrir despesas mensais de recolhimento de PASEP, sobre receita própria da Idaron.

⁷⁶ Cancelamento da 2010NL12216, em virtude da 2010NE01802 não pertencer ao Proc. 1712/00122/01/2010.

⁷⁷ Baixa do saldo da 2010NE003308, em razão do empenho por estimativa não pertencer à empresa Oxiporto Com. e Dist. de Gases Ltda.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

43. Os dados refinados demonstram que os cancelamentos de Restos a Pagar Processados em 2011 decorreram em razão de duplicidade de liquidação; inscrição indevida; valores inscritos a maior do que a obrigação a pagar; execução parcial de contrato; renúncia de convênios e de erros ocorridos durante a liquidação de despesa, conforme Quadro nº 12.

44. Observa-se, por conseguinte, que os cancelamentos encontram-se motivados, uma vez que **não houve o adimplemento** por parte do fornecedor ou do prestador dos serviços das obrigações anteriormente assumidas, não configurando **cancelamento da obrigação de pagamento do credor**, mas tão somente a diferença entre o valor da despesa inscrita e o **valor real a ser pago**.

45. Diante disso, afasto a ocorrência da inobservância ao artigo 37 da Constituição Federal c/c o artigo 422 da Lei nº 10.406/2002 quanto ao cancelamento de restos a pagar processados, no exercício de 2011, no montante de R\$2.410.970,64, tendo em vista que **não houve quebra de acordo preestabelecido**.

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES

c) Infração de natureza grave ao artigo 2º da Lei Estadual nº 2.652/2011 em concurso com a infração ao artigo 167, V, da Constituição Federal, ao artigo 135 da Constituição Estadual e aos artigos 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/1964, pela **abertura de créditos adicionais**, por meio do Decreto nº 16.457, de 29 de dezembro de 2011, mediante anulação e remanejamento de dotação vinculada à fonte de **recursos 3215** (Operações de Crédito), **sem autorização legislativa e sem a efetiva disponibilidade dos recursos financeiros** (Achado 8.1.3 do Relatório Técnico Preliminar).

8.1.3 Inobservância as disposições constantes no art. 167, V, da Constituição Federal e do *caput* do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, em razão da **abertura de créditos com recursos fictícios** no montante de R\$168.846.579,78, por meio do Decreto nº 16.457, de 29 de dezembro de 2011 - relativos à operação de crédito não efetivada; e ainda descumprimento ao parágrafo único do art. 1º c/c o art. 5º, § 1º, ambos da Lei nº 2.251/2010, pela **utilização de dotação autorizada para aplicação obrigatória em despesas de capital em despesas correntes**, conforme verificado na edição do decreto acima citado, conforme relato constante no item 3.2.1 do Relatório Técnico Preliminar. (grifo nosso)

46. Preliminarmente, importa registrar que o Relator⁷⁸, ao fazer um retrospecto sobre o apontamento técnico em questão, entendeu que o **Decreto nº 15.744/11**⁷⁹, que abriu no Orçamento-Programa Anual crédito adicional em favor do DER (R\$165.000.000,00), da Sedam (R\$1.936.000,00) e da SEAGRI (R\$2.000.000,00), com recursos provenientes da **operação de crédito** junto ao BNDES autorizada pela **Lei nº 2.251, de 3 de março de 2010**, no valor total de R\$168.936.000,00, estava eivado de ilegalidade por inexistir disponibilidade de recurso para assegurar a despesa, em afronta ao disposto no artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

⁷⁸ Fls. 1719v.

⁷⁹ De 10 de março de 2011.

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

47. É pertinente pontuar que a contratação de Operações de Crédito subordina-se às normas da LRF e à Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que preveem que a solicitação para a realização de operações de crédito demanda, dentre outros cumprimentos, o da **comprovação da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação pleiteada do ente solicitante**:

Lei Complementar nº 101/00

Art. 32. [...]

§ 1º O ente interessado **formalizará** seu **pleito** fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - **inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação**, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001

Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os **pedidos de autorização para a realização das operações de crédito** de que trata esta Resolução, acompanhados de proposta da instituição financeira, **instruídos com**:

I - pedido do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II - autorização legislativa para a realização da operação;

III - **comprovação da inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação pleiteada**, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 3º do art. 33; no art. 37; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no § 2º do art. 52; no § 3º do art. 55, e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

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

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V - declaração do Chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5º;

VI - comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico dos Municípios, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do Estado de sua localização, que ateste a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social - PIS, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, ao Fundo de Investimento Social - Finsocial, à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998;

IX - cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - balancetes mensais consolidados, assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o *caput* do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - lei orçamentária do exercício em curso; e

XV - Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em curso.

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às operações de antecipação de receita orçamentária, que serão reguladas pelo art. 22.

§ 2º Dispensa-se a exigência de apresentação de documento especificado no inciso VIII, quando a operação de crédito se vincular à regularização do referido débito. (grifo nosso)

48. Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 ao tratar de abertura de créditos suplementares assim disciplina:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

§ 1º **Consideram-se recursos para o fim deste artigo**, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - **o produto de operações de crédito autorizadas**, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

49. Isso posto, dirijo do entendimento do Relator em relação à necessidade de existência prévia de recursos financeiros disponíveis para a abertura de créditos suplementares por operação de crédito, consoante artigo 43, § 1º, inciso IV da Lei nº 4.320/64 c/c os artigos 32, § 1º, I e II da LRF e 21, inciso III da RSF nº 43/01.

50. Superada essa questão, retomo a análise do apontamento relacionado à **Lei nº 2.652/11**, assim como quanto à edição do **Decreto nº 16.457/11**.

51. Em 29 de dezembro de 2011, com base na **Lei nº 2.652/11**, o Chefe do Poder Executivo editou o **Decreto nº 16.457** suplementando os orçamentos das Unidades 30001 – Tribunal de Justiça, 140002 – Rec. Supervisão da SEFIN (R\$245.566.276,78) e 140021 – Deosp:

Quadro 12: Unidades Orçamentárias contempladas pelo Decreto nº 16.457/11

Unidade Orçamentária	Fonte de Recurso	Valor
TJ – para atender precatórios ⁸⁰	100	6.000.000,00
RS-Sefin ⁸¹ – PASEP	100	1.800.000,00
Deosp – para construir o Centro Político Administrativo	100	9.000.000,00
RS-Sefin – transf. constitucionais ICMS, IPVA e IPI-exp	100	243.766.276,78
TOTAL		260.566.276,78

Fonte: Decreto nº 16.457, de 29 de dezembro de 2011.

52. No caso vertente, constata-se que os recursos financeiros utilizados para cobrir parte das despesas indicadas no anexo II do Decreto nº 16.457/11, quais sejam: pagamento de sentenças judiciais/precatórios; formação do patrimônio público do servidor público – PASEP; e construção do CPA decorreram de anulações de dotações orçamentárias da Fonte 100, em observância ao disposto no artigo 2º da Lei nº 2.652/11, consoante quadro a seguir:

⁸⁰ A LOA/2011 dispõe no § 1º do artigo 17 que se verificado, em 1º de dezembro de 2011, que os recursos orçamentários para pagamentos de precatórios, expedidos pelos tribunais são inferiores ao total dos depósitos a serem efetuados no exercício de 2011, na forma do artigo 2º, §§ 1º e 2º da EC nº 62, de 2009, o Poder Executivo complementar os recursos orçamentários para fazer frente ao total dos depósitos efetuados.

⁸¹ Recursos sob a supervisão da Sefin.

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

Quadro 13: Anulações e Suplementações - Decreto nº 16.457/11

Anexo I		Anexo II	
Anulações	Valor	Suplementações	Valor
Fonte 100	81.743.922,37	Precatórios – Fonte 100	6.000.000,00
		Pasep – Fonte 100	1.800.000,00
		CPA – Fonte 100	9.000.000,00
Total	81.743.922,37	Total	16.800.000,00

Fonte: Decreto nº 16.457/11.

53. Quanto às Transferências Constitucionais provenientes de ICMS, IPVA e IPI-Exp, observa-se no Balancete Consolidado mês dezembro encerrado, Conta Contábil 333408101 – Distribuição de Receitas, que as transferências aos municípios importaram em **R\$709.123.672,32**⁸², que em cotejo com a previsão inicial de **R\$509.097.000,00** da Funcional Programática 14.002.28.846.0000.0137⁸³, demonstra que no exercício em exame houve um **excesso de arrecadação**, gerando, por conseguinte, a necessidade da suplementação da dotação inicialmente prevista para as transferências aos municípios decorrentes de vinculações constitucionais.

54. Quanto às transferências constitucionais, a Lei Orçamentária Anual, em seu artigo 9º, assim estabelece:

Art. 9º. No transcurso do exercício financeiro, o Poder Executivo poderá **abrir créditos suplementares**:

I – com fulcro no **inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964:

[...]

c) destinados a **transferências aos municípios decorrentes de vinculações constitucionais**. (grifo nosso)

55. Cabe ressaltar que, como bem observou o Relator, é fato incontroverso que não houve aporte de recursos oriundos do empréstimo autorizado pela Lei nº 2.251/2010⁸⁴, assim como é incontestável que as transferências constitucionais já haviam sido distribuídas aos Municípios, uma vez que o repasse é processado de forma automática pelo Banco do Brasil, sendo necessário, tão somente, suplementar a dotação correspondente para regularizar as transferências constitucionais relativas à Distribuição de Receitas oriundas da arrecadação de ICMS, IPVA e IPI-Exp.

⁸² Fls. 235.

⁸³ Realizar Transferências Constitucionais (ICMS, IPVA e IPI-Exp).

⁸⁴ 1ª parcela liberada em 6 de julho de 2012.

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

56. Ocorre que o Poder Executivo ao abrir no Orçamento-Programa Anual crédito adicional suplementar destinado a reforço de dotação orçamentária do Programa 14.002.28.846.0000.0130 Realizar Transferências Constitucionais aos Municípios (ICMS, IPVA e IPI-Exp) informou que parte dos recursos necessários para ocorrer à despesa decorreria da anulação de dotações orçamentárias da Fonte 3215, consoante artigo 2º do Decreto nº 16.457/2011, ao invés de indicar os recursos disponíveis provenientes de **excesso de arrecadação**⁸⁵, cuja autorização, repisa-se, lhe foi dada pelo artigo 9º, inciso I, alínea “c”, da Lei de Orçamento.

57. Portanto, o procedimento adotado trata-se de falha de natureza formal, a qual não tem o condão de macular as Contas prestadas pelo Governo do Estado de Rondônia, nem tão pouco de servir de fundamento para ressalva por não ter sido controvertido pela Unidade Instrutiva, razões pelas quais deixo de acompanhar as propostas de Decisão e de Parecer Prévio apresentadas pelo Relator.

58. Impende frisar, por fim, que da presente falha formal não cabe sequer determinação, tendo em vista que a partir do exercício de 2015 o Estado de Rondônia passou a registrar a transferência de recursos arrecadados como dedução da receita e não como despesa orçamentária, tendo em vista que tais recursos arrecadados não pertencem e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, **não necessitando**, portanto, **de autorização orçamentária para a sua execução** (Manual de Procedimento – Receitas Públicas - 4ª edição).

59. Ante o exposto, em respeito ao entendimento do Ministério Público de Contas, esposado por meio do Parecer nº 033/2016-GPGMPC, e ao Relatório e Voto proferido pelo eminente Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, dos quais peço *venia* para **dissentir** nos pontos discriminados neste dispositivo, mantendo-se inalterados os que não foram objeto da divergência, submeto à deliberação deste egrégio Plenário o seguinte **VOTO VISTA**:

I – Aprovar o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Governador do Estado, na forma da Proposta anexa;

II – Determinar ao Governador do Estado de Rondônia a adoção das seguintes medidas:

a) aperfeiçoe as rotinas e os procedimentos para, sistematicamente, em cada **Unidade Gestora** a execução orçamentária ocorra concomitantemente com a financeira, visando o Ordenador de Despesa a proceder, quando necessário, medidas de ajuste e de limitação de despesas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a evitar desequilíbrio financeiro das Contas Públicas;

⁸⁵ Inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei nº 4.320.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

b) adote no encerramento do exercício financeiro o procedimento de depuração das despesas, realizando a anulação dos empenhos insubsistentes e promovendo a inscrição em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade financeira;

c) registre no Balanço Orçamentário em Nota Explicativa a justificativa que motivaram os cancelamentos de Restos a Pagar Processados quando houver;

d) adote medidas efetivas para a finalização do processo de liquidação da ENARO, da CDHUR, da CAGERO, da LOTORO, da RONDOPOUP e do BERON (conclusão relatório técnico, fls. 1383-v/1384); e

e) comprove na Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2017, a adoção de políticas e programas visando a melhoria do IDEB (índice de Desenvolvimento da Educação Básica), para atingir as metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei Federal nº 13.005/2014).

III – Determinar ao Presidente do Tribunal de Justiça que doravante encaminhe nas Prestações de Contas demonstrativo da movimentação financeira dos precatórios (saldos, ingressos, baixas, atualizações, juros, deságios);

IV – Determinar ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Secretário de Estado de Finanças e ao Controlador-Geral do Estado que adote, com urgência, ações e políticas administrativas de captação (concurso público), retenção (incentivos funcionais) e desenvolvimento (treinamento e capacitação) dos recursos humanos necessários ao desempenho das funções da Controladoria-Geral do Estado, sob pena de possível responsabilidade nas futuras contas de gestão e contas de governo;

V – Dar ciência, via ofício, do teor deste Acórdão ao Chefe do Poder Executivo Estadual, ficando registrado que o Voto-Vista, a proposta de Voto do Relator e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), por meio do Sistema Processo de Contas Eletrônico – Pce; e

VI – Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado deste Acórdão.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

DECLARAÇÃO DE VOTO SUPLEMENTAR**CONSELHEIRO RELATOR PAULO CURI NETO**

1. Cuidam os autos da Prestação de Contas do Governo do Estado de Rondônia, atinente ao exercício de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Confúcio Aires Moura, instaurado para emissão Parecer Prévio, na forma do artigo 49, I, da Constituição Estadual.

2. Na Sessão Extraordinária de **21 de julho de 2016**, considerando os demonstrativos contábeis, os achados da instrução e o conteúdo da defesa, submeti ao colegiado voto e proposta de Parecer Prévio desfavorável à aprovação, em convergência com o posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, conforme abaixo transcrito:

Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado

Em cumprimento ao artigo 49, I, da Constituição do Estado, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é de parecer, por unanimidade, que as **Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo**, relativas ao exercício financeiro de **2011**, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia Confúcio Aires Moura, **não estão em condições de serem aprovadas**, considerando a jurisprudência firmada, recomendando-se a reprovação pela Assembleia Legislativa, em função das seguintes irregularidades graves:

1. Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000 (princípio do equilíbrio das contas públicas), pela existência de déficit orçamentário nas contas individuais do Poder Executivo, com insuficiência de caixa de R\$ 32.356.969,91 em relação às despesas orçamentárias do exercício de 2011 (Achado de 8.1.6 do Relatório Técnico Preliminar).

2. Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000 (princípio do equilíbrio e transparência das contas públicas) em concurso com a infração ao princípio da evidência contábil (artigos 83, 85, 89 e 104 da Lei federal nº. 4.320/1964), pela existência de déficit financeiro nas contas individuais do Poder Executivo no valor de R\$ 106.153.503,50, resultado esse agravado pela omissão de passivos financeiros do Estado, mediante práticas contábeis atípicas e ilegais de subavaliação da dívida flutuante no exercício de 2011, como o cancelamento de restos a pagar processados e restos a pagar não processados liquidados, que desvirtuam a fidedignidade e confiabilidade do resultado financeiro espelhados nos demonstrativos contábeis (Achado 8.1.8 e 8.1.11 do Relatório Técnico Preliminar).

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

3. Infração de natureza grave ao artigo 2º da Lei estadual nº. 2.652/2011 em concurso com a infração ao artigo 167, V, da Constituição Federal, ao artigo 135 da Constituição Estadual e aos artigos 42 e 43 da Lei federal nº. 4.320/1964, pela abertura de créditos adicionais, por meio do Decreto nº. 16.457, de 29 de dezembro de 2011, mediante anulação e remanejamento de dotação vinculada à fonte de recursos 3215 (operações de crédito), sem autorização legislativa e sem a efetiva disponibilidade dos recursos financeiros (Achado 8.1.3 do Relatório Técnico Preliminar).

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas encontra-se no voto do Conselheiro Relator, aprovado à unanimidade.

Ressalvas

Foram identificadas, outrossim, as seguintes ressalvas às contas do exercício que resultaram em advertências e determinações ao Chefe do Poder Executivo:

1. Baixo desempenho médio dos programas e ações em relação aos objetivos e metas físicas e orçamentárias programadas no Plano Plurianual, em face da execução, na média final, de apenas 44% em relação ao planejado para o exercício de 2011 (8.1.1 do Relatório Técnico Preliminar).
2. Ineficácia na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, haja vista o ínfimo percentual de 1,25% em relação ao saldo da dívida ativa de 2010 (8.1.12 do Relatório Técnico Preliminar).
3. Inobservância ao disposto nos arts. 3º, inciso I, alíneas “i” e “j”, e 18, inciso I, alíneas “h” e “i”, da Instrução Normativa nº 22/TCE/RO-2007, de 16 de maio de 2007, em face da elaboração errônea da base de cálculo para aferição do cumprimento dos limites mínimos de aplicação em Educação e Saúde, por não conter as receitas de Multas e Juros de Mora incidentes sobre os impostos que compõem a referida base de cálculo e, ainda, Multas e Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos incidentes sobre a Dívida Ativa Tributária. - Item 3.5.2 do Relatório Técnico (8.1.4 do Relatório Técnico Preliminar).

3. O Pleno desta Corte deliberou pela juntada de memoriais de julgamento oferecidos pela Procuradoria-Geral do Estado na véspera da sessão (20 de julho de 2016). No curso dos debates iniciais, Sua Excelência o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva houve por bem pedir vista dos autos, nos termos do artigo 147 do Regimento Interno, após a sustentação oral do Controlador-Geral do Estado.

4. Em abril de 2017, o Poder Executivo, por meio da PGE, apresentou nova manifestação. Concluída a análise, o Conselheiro Revisor disponibilizou previamente o voto vista para análise. Divergindo em parte do entendimento ministerial e do voto apresentado pela Relatoria, propôs a emissão de Parecer Prévio no sentido de que as Contas do Governo em testilha fossem aprovadas pela Assembleia Legislativa, com ressalvas.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

5. É o breve relatório.

6. De antemão, cumpre reconhecer a percuciente análise empreendida por Sua Excelência o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva e sua equipe, a reforçar a importância do *princípio da colegiidade* nas deliberações das Cortes de Contas. No caso em testilha, concentro-me à discussão do resultado financeiro das contas individuais do Poder Executivo – questão que, no caso, decidirá a sorte da apreciação desta Casa.

7. Nos memoriais oferecidos na véspera da sessão de apreciação, em julho de 2016, a Procuradoria de Estado alegou que “déficit financeiro real” evidenciado no Balanço Patrimonial de 2011 é menor do que o apontado pelo Corpo Instrutivo, na ordem de R\$ 19.179.411,03. O desequilíbrio teria sido ocasionado por déficit financeiro do exercício anterior (2010), pela inscrição em Despesa de Exercícios Anteriores para regularização de compromissos de 2010 e de anos anteriores e por problemas da estrutura administrativa, que importou “na assunção de novas despesas e investimentos prioritários, afetando as contas públicas (como situação emergencial)”.

8. Nas novas informações apresentadas em abril de deste ano, o Procurador Geral do Estado, ao invés do “déficit financeiro real”, sustentou que teria ocorrido superávit financeiro das contas individuais do Poder Executivo estadual, alterando a tese de defesa inicial. Como não tive a oportunidade de examinar as novas alegações e informações, convém tecer breves considerações e avaliar a sua repercussão no meu primeiro pronunciamento.

9. Uma das questões que se evidenciou nessa querela é a **confiabilidade do sistema contábil estadual** quanto ao **controle da execução dos restos a pagar** (processados e não processados liquidados) com vistas a identificar passivos financeiros ocultos que possam impactar o resultado financeiro-patrimonial do exercício. Na forma do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011), a movimentação dos restos a pagar (processados e não processados liquidados) ocorre em duas contas separadas: a) os inscritos em exercícios anteriores, excetos os relativos ao exercício imediatamente anterior; b) os inscritos 31 de dezembro do exercício anterior.

10. Nesta Prestação de Contas, um dos problemas identificados pela Unidade Instrutiva reside na execução das contas dos restos a pagar escriturada no Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante dos exercícios de 2011 e 2012. Ao examinar a Prestação de Contas de 2012, a Unidade Instrutiva identificou registros contábeis de **inscrição na conta de Restos a Pagar – Exercícios Anteriores** (R\$ 86.972.921,68), no **Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012**. Essa operação foi identificada como a omissão de passivos financeiros oriundos de 2011. Conclusão essa a que igualmente chegamos, no voto apresentado em julho de 2016.

11. Com efeito, quando oportunamente instada a se manifestar, a defesa apresentada pela Secretaria de Finanças (órgão central de administração financeira) alegou inconsistência no cálculo da dívida flutuante pela Unidade Técnica (fl. 1.408), todavia, não apresentou,

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

inicialmente, qualquer explicação plausível acerca do registro equivocado na inscrição na conta de Restos a Pagar – Exercícios Anteriores no Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012.

12. Ora, a conta Restos a Pagar – Exercícios Anteriores constitui um saldo dos Restos a Pagar inscritos em 31 de dezembro do exercício anterior. Ou seja, não seria possível, a princípio, inscrever na conta Restos a Pagar – Exercícios Anteriores despesa empenhada e não paga, já que os exercícios correspondentes a essa conta já foram encerrados.

13. Dessa forma, por se tratar de uma **prática contábil atípica e não adequadamente justificada pela autoridade financeira do Estado**, a inscrição em Restos a Pagar – Exercícios Anteriores, no **Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012** sustentou a conclusão da Unidade Instrutiva, do Ministério Público de Contas e desta Relatoria de que como essa despesa era de competência anterior ao ano de 2012, cumpriria contabilizá-la na dívida flutuante do exercício de 2011.

14. Aliás, ressaltei no meu voto que a Secretaria de Finanças, em defesa, admitiu que cancelou Restos a Pagar Processados porque a “*manutenção no exercício financeiro de 2011 afetaria o equilíbrio financeiro*” e que “*a administração tomou medidas para o cancelamento desses restos a pagar sem caixa disponível para que essas despesas fossem empenhadas no elemento de despesa ‘92’ no exercício de 2012*”. Tardamente, apenas quando do início da apreciação colegiada das contas, a Procuradoria Geral do Estado alegou que o referido registro contábil constituía uma “reclassificação de restos a pagar”.

15. Essas informações desencontradas, intempestivas e contraditórias confirmam que havia grave deficiência nos controles da movimentação dos restos a pagar inscritos no encerramento de 2011 e os restos a pagar oriundos de exercícios anteriores, infirmando a confiabilidade da informação contábil prestada ao Tribunal de Contas. A PGE reconhece que o “*montante da dívida flutuante contabilizado não representou com fidedignidade a realidade do Estado*”.

16. Há, de fato, erro no preenchimento do Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2011 na coluna de baixa dos restos a pagar processados. Os valores registrados não conciliam com a escrituração contida no Balancete Geral – 2011 (confira Tabelas 1 e 2 deste voto). A diferença corresponde aos valores registrados como inscrição em Restos a Pagar – Exercícios Anteriores (R\$ 6.857.302,11 e R\$ 1.097.352,57).

17. Para melhor ilustrar o aludido, vejamos, então, a comparação da movimentação dos Restos a Pagar constante do Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2011 e dos registros de baixa e inscrição constantes do Balancete Geral – Exercício de 2011:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

Tabela 1 – Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2011

Títulos	Saldo Exercício Anterior	Movimento do Exercício		Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa	
RP Processados	114.184.971,09	103.518.830,61	114.184.971,09	103.518.830,61
RP Não Processados	251.601.407,62	434.549.704,35	251.601.407,62	434.549.704,35
RP Processados – Exercícios Anteriores	0,00	6.857.302,11	0,00	6.857.302,11
RP Não Processados – Exercícios Anteriores	0,00	1.097.352,57	0,00	1.097.352,57
T O T A L	365.786.378,71	546.023.189,64	365.786.378,71	546.023.189,64

Tabela 2 – Movimentação dos Restos a Pagar – Exercício de 2011

Títulos	Movimentação do Exercício	
	Inscrição	Baixa
RP Processados	103.518.830,61	107.327.668,98
RP Não Processados	434.549.704,35	250.504.055,05
RP Processados – Exercícios Anteriores	0,00	0,00
RP Não Processados – Exercícios Anteriores	0,00	0,00
T O T A L	538.068.534,96	357.831.724,03

18. Considerando as informações prestadas nos memoriais, o que foi registrado como inscrição, seria na verdade a reclassificação de RP não Pagos na conta de RP – Exercícios Anteriores, conforme abaixo indicado:

Tabela 3 – Movimentação dos Restos a Pagar – Exercício de 2011

Títulos	Saldo Exercício Anterior	Movimento do Exercício			Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa	Reclassificação	
RP Processados	114.184.971,09	103.518.830,61	107.327.668,98	(6.857.302,11)	103.518.830,61
RP Não Processados	251.601.407,62	434.549.704,35	250.504.055,05	(1.097.352,57)	434.549.704,35
RP Processados – Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	6.857.302,11	6.857.302,11
RP Não Processados – Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	1.097.352,57	1.097.352,57
T O T A L	365.786.378,71	538.068.534,96	357.831.724,03	0,00	546.023.189,64

Fonte: Balancete Geral – 2011.

19. No exercício de 2012, foram cometidos os mesmos erros de escrituração contábil no controle dos Restos a Pagar. Vejamos, agora, a movimentação dos Restos a Pagar constante do Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

Tabela 3 – Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012

Títulos	Saldo Exercício Anterior	Movimento do Exercício		Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	103.518.830,61	191.129.711,65	103.518.830,61	191.129.711,65
Restos a Pagar Não Processados	434.549.704,35	336.116.025,26	434.549.704,35	336.116.025,26
Restos a Pagar Processados - Exerc. Anterior	6.857.302,11	8.712.740,33	6.857.302,11	8.712.740,33
Restos a Pagar Não Processados – Exerc. Anterior	1.097.352,57	78.260.181,35	1.097.352,57	78.260.181,35
T O T A L	546.023.189,64	614.218.658,59	546.023.189,64	614.218.658,59

20. Tal como em 2011, os saldos dos RP não pagos, que somaram **R\$ 86.972.921,68**, foram registrados na inscrição dos Restos a Pagar – Exercícios Anteriores. Considerando os registros contidos neste demonstrativo e as informações contidas nos memoriais, o Demonstrativo da Dívida Flutuante – 2012 deveria espelhar a seguinte movimentação:

Tabela 4 - Movimentação dos Restos a Pagar – Exercício de 2012

Títulos	Saldo Exercício Anterior	Movimento do Exercício			Saldo para o Exercício Seguinte
		Inscrição	Baixa	Reclassificação	
RP Processados	103.518.830,61	191.129.711,65	99.894.285,54	(3.624.545,07)	191.129.711,65
RP Não Processados	434.549.704,35	336.116.025,26	356.842.760,26	(77.706.944,09)	336.116.025,26
RP Processados – Exercícios Anteriores	6.857.302,11	0,00	1.779.889,04	3.624.545,07	8.701.958,14
RP Não Processados – Exercícios Anteriores	1.097.352,57	0,00	536.545,14	77.706.944,09	78.267.751,52
T O T A L	546.023.189,64	527.245.736,91	459.053.479,98	0,00	614.215.446,57

Fonte: Balancete Geral – 2011.

21. Pelo exposto, a origem do problema encontra-se, em parte, na **deficiência dos procedimentos de controle contábil da movimentação dos restos a pagar não cancelados e não pagos (saldo) nos exercícios de 2011 e 2012**, porque foi registrado na coluna baixa do Anexo 17 o montante de pagamentos, cancelamentos e reclassificação (saldo), quando deveriam constar apenas os pagamentos e cancelamentos. Aliás, a partir do exercício de 2013, o Poder Executivo revisou os procedimentos de controle contábeis e incluiu a movimentação do saldo dos restos a pagar por reclassificação na elaboração do Demonstrativo da Dívida Flutuante do exercício de 2013.

22. Dessa forma, o Demonstrativo da Dívida Flutuante não espelha a real movimentação dos Restos a Pagar (inscrição, baixa e reclassificação) e não contém notas

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

explicativas que elucidem os critérios e procedimentos adotados para o preenchimento do demonstrativo.

23. Nos segundos memoriais de julgamento, examinados pelo Conselheiro Revisor, o Estado sugere que a “*suposição da SGCE partiu da equivocada interpretação do Anexo 17 da Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2012*”.

24. Mas nenhuma responsabilidade deve ser atribuída à diligente Unidade Técnica que emitiu, de maneira independente, objetiva e profissional, uma difícil opinião técnica com base em informações contábeis prestadas pela autoridade financeira e pela autoridade contábil do Estado⁸⁶. É exatamente essa atitude profissional, nada menos, que se espera do nosso qualificado corpo de profissionais de controle externo e desta instituição.

25. Ora, as deficiências existentes à época no sistema contábil estadual, associadas à ausência de explicação oportuna e tempestiva do órgão central de administração financeira do Estado, prejudicaram a interpretação do resultado financeiro das contas. Isso demonstra que o erro não tem origem na interpretação dos dados, mas na **qualidade** e **confiabilidade** da informação contábil que foi prestada ao Tribunal de Contas acerca da movimentação dos restos a pagar, o que restou agravado pela insuficiência de esclarecimentos e explicações satisfatórias na fase de defesa.

26. Portanto, qualificar o entendimento do Corpo Instrutivo a partir de informações novas, a respeito das quais ele sequer teve oportunidade de examinar, é mais do que equivocado, é fundamentalmente injusto. Devo dizer que o excelente trabalho do Conselheiro Revisor, realizado ao longo desses vários meses, seria muito mais árduo não fossem os elementos tardios trazidos pela PGE. O mesmo registro, aliás, estendo ao combativo Ministério Público de Contas.

27. Não fossem as excepcionais circunstâncias que cercam este julgamento, sobretudo a demora na conclusão deste processo, penso que o melhor seria baixar os autos em diligência para que tivéssemos maior segurança sobre a confiabilidade das novas informações. No entanto, forçoso reconhecer que as explicações tardiamente trazidas pelo Poder Executivo são bastante **plausíveis**.

28. Concluimos, assim, a partir das novas informações prestadas nos memoriais, que a **inscrição na conta de Restos a Pagar – Exercícios Anteriores** no exercício de 2012, no valor de **R\$ 86.972.921,68**, decorreu da deficiência dos controles de movimentação dos restos a pagar e de falha da elaboração do Demonstrativo da Dívida Flutuante.

29. As falhas de registro da movimentação dos restos a pagar não alteram o resultado da dívida flutuante. Caso a Unidade Instrutiva, o Ministério Público de Contas e esta

⁸⁶ Trabalho esse, aliás, levado a efeito em face do acúmulo de demandas e restrições de recursos após a desarticulação da unidade especializada nas contas do Governo, em 2008 (Lei Complementar n. 467/2008) – e que foi recriada em 2012 (mediante a Lei Complementar n. 658/2012 c/c a Resolução n. 84/2012/TCERO) e novamente estruturada com o provimento de cargos a partir do concurso público de 2013.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

Relatoria tivessem acesso a essas informações tempestivamente, certamente as conclusões a respeito seriam diferentes, pois esta falha de escrituração não altera o resultado financeiro das contas de 2011, por se tratar da **movimentação por reclassificação do saldo de restos a pagar advindo do próprio exercício de 2011** (ou seja, afasta a conclusão inicial de subavaliação contábil do passivo financeiro), restando a meu ver definitivamente esclarecido tal ponto de forma ao menos verossímil.

30. Voltando à análise do déficit financeiro nas contas individuais do Poder Executivo no exercício de 2011 (insuficiência de caixa após o registro das obrigações financeiras) no valor de **R\$ 19.179.411,03**, o qual foi admitido na defesa apresentada pela autoridade financeira do Estado e agora é contestado nos memoriais apresentados recentemente, após prolatado nosso voto, importa destacar que a Procuradoria Geral do Estado argumentou que houve equívoco da Secretaria de Finanças em indicar “*que o exercício de 2011 haveria finalizado com déficit*”, pois o “*montante da dívida flutuante contabilizado não representou com fidedignidade a realidade do Estado*”.

31. De passagem, faço um breve excursus, pois, a princípio, é realmente muito preocupante observar a Administração estadual alegar, como último recurso de defesa, a falta de credibilidade de sistema contábil no controle da dívida flutuante para justificar um resultado financeiro deficitário. Ainda que déficit realmente não exista, a deficiência do controle e monitoramento da dívida flutuante é circunstância grave e que merece a atenção desta Corte e do órgão central do sistema de contabilidade estadual⁸⁷.

32. Com relação ao déficit financeiro, há que se distinguir duas análises distintas: a) avaliação da posição patrimonial-financeira estática em 31/12/2011 (encerramento do exercício financeiro); b) a avaliação da posição patrimonial-financeira dinâmica influenciada por atos de gestão posteriores ao término do exercício financeiro.

33. Os balanços devem refletir a posição patrimonial-financeira estática em 31/12/2011 (encerramento do exercício financeiro). Segundo as normas financeiras (artigos 101 a 105 da Lei n. 4320/64) seguem o regime da anualidade, o que foi adotado também na Constituição Federal de 1988.

34. Em função da regra da anualidade das Prestações de Contas de Governo, o Tribunal de Contas avalia e aprecia, em cada ano, os resultados e a posição estática financeira, patrimonial e orçamentária espelhada nos balanços, nos termos do artigo 47 do Regimento Interno, combinado com artigo 78 da Lei n. 4320/64 e artigos 51 e 56 da Lei Complementar n. 101/2000.

⁸⁷ Em todo o caso, a despeito dos problemas de confiabilidade no sistema contábil estadual, ao menos nessa época, é preciso reconhecer que, por se tratar do primeiro ano de mandato, os controles foram estabelecidos nas gestões anteriores, de forma que, possivelmente, as referidas deficiências tenham sido tardiamente identificadas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

35. Como as demonstrações financeiras representam uma posição estática, uma fotografia, da situação financeiro-patrimonial no término do exercício, é incontroverso que, em 31 de dezembro de 2011, a disponibilidade de caixa líquida, após o registro contábil das obrigações financeiras em restos a pagar não processados do Poder Executivo, indicava insuficiência de caixa.

36. Nas informações prestadas mais recentemente pela PGE, aduziu-se que a “Administração apurou que R\$ 116.372.814,55 foram indevidamente inscritos em restos a pagar” e anulados, alegando que “*neste existem valores que foram empenhados globalmente ou ainda empenhados por estimativa, que depois não se concretizaram*”.

37. Sua Excelência o Conselheiro Revisor, anotou corretamente que não houve observância rigorosa do Poder Executivo do disposto no Decreto n. 16.241/2011 que determinava às unidades executoras a apuração e cancelamento dos saldos de empenhos insubsistentes. Continuou aduzindo que como “reflexo dessa atenção, as Unidades Gestoras, no exercício de 2012, procederam ao cancelamento de Restos a Pagar, sendo o montante de R\$ 112.361.043,50 referente aos Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo”.

38. Na verdade, o Poder Executivo ignorou a orientação geral do Tribunal de Contas quanto ao controle da inscrição das despesas em restos a pagar. Caso tivesse o Poder Executivo cumprido a Decisão n. 262/2010 – Pleno (Processo n. 1.067/2010), o volume de despesas inscritas em restos a pagar seria, muito provavelmente, bem menor e não terminaria por prejudicar a suficiência de caixa em 31 de dezembro de 2011. Esse controle interno objetiva assegurar a fidedignidade da posição patrimonial-financeira estática no encerramento do exercício.

39. O problema é que o Poder Executivo adotou essa providência tardiamente, após o término do exercício, o que prejudicou a avaliação da posição patrimonial-financeira estática em 31/12/2011 (encerramento do exercício financeiro). Não vislumbro impossibilidade absoluta de considerar o reflexo retroativo de atos de gestão posteriores na posição patrimonial dinâmica do ente ao término do exercício financeiro, para fins de avaliação da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais, em função do Princípio Contábil da Continuidade.

40. Como o prazo constitucional de prestar contas se encerra no em 31 de março de cada exercício, o ônus de demonstrar eventuais fatos supervenientes na posição contábil de 31 de dezembro é da Administração, não do Tribunal de Contas. Mesmo que os balanços reflitam a posição estática do encerramento do exercício financeiro, a autoridade contábil, ao elaborar os demonstrativos, poderia e deveria ter registrado os fatos posteriores nas notas explicativas do Demonstrativo da Dívida Flutuante, o que seria considerado pelo Tribunal de Contas na interpretação e avaliação de desempenho financeiro.

41. Os fatos supervenientes não constaram das notas explicativas dos demonstrativos contábeis, tendo sido arguidos às barbas da apreciação definitiva do processo, o

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

que certamente contribuiu para turbar a avaliação das contas. A apresentação de alegações tão tardias representa um risco significativo sobre o pronunciamento desta Corte de Contas, pois os dados e documentos não foram auditados pela Unidade Técnica, quem de direito deveria fazê-lo por força da segregação de funções de instrução e de julgamento. Entretanto, a pesquisa empreendida no SIAFEM pelo Conselheiro Revisor e sua qualificada equipe, revelam que uma amostragem dos restos a pagar tardiamente cancelados dizia respeito a empenhos globais e por estimativa.

42. Ainda que não tenha tido acesso a essas pesquisas e que a ausência da manifestação da Unidade Técnica acerca dos documentos posteriormente encaminhados implique algum risco (até porque as informações contidas no SIAFEM possuem limitações), reconheço o fato de que a apreciação desta Prestação de Contas já há muito deveria ter sido concluída e, provavelmente, a iniciativa do Conselheiro Revisor em examinar diretamente as alegações contidas nos memoriais tenha sido a melhor solução para este processo.

43. Assim, considerando as informações contidas no voto substitutivo a respeito do cancelamento dos Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo após o encerramento do exercício, que abrangeu amostra suficiente a acobertar a insuficiência de caixa (ou seja, R\$ 24.565.629,88 de R\$ 112.361.043,50), reputo que tais circunstâncias supervenientes refletem de forma a assegurar a conformidade do desempenho da gestão quanto ao preceito básico do equilíbrio financeiro.

44. Faço o registro, todavia, de que admito esse efeito retroativo na posição estática porque a baixa das obrigações ocorreu no exercício subsequente, não havendo, segundo as diligências empreendidas pelo Revisor, indícios de burla e que, à época, o sistema de contabilidade estadual estava pouco maduro para observar as mudanças na contabilidade pública.

45. Nesse ponto, revejo meu posicionamento e convirjo com o voto revisor. Saliento que a baixa de obrigações após o encerramento do exercício não interfere na manifestação do Tribunal de Contas sobre a posição estática financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de cada exercício, tal como disposto expressamente no artigo 47 do Regimento Interno, mas sim na avaliação dos seus reflexos no desempenho da gestão quanto ao preceito básico do equilíbrio financeiro.

46. Isso significa dizer que o Tribunal de Contas deve expressar que os balanços refletem um déficit financeiro de **R\$ 19.179.411,03** (ou insuficiência financeira após a inscrição em restos a pagar não processados, como sugere o Revisor) na posição financeira de 31 de dezembro de 2011, ressalvando que não houve comprometimento do equilíbrio financeiro em função do cancelamento de despesa inscritas em Restos a Pagar nos termos do artigo 38 da Lei n. 4.320/64.

47. Atualmente, parece-me que o restabelecimento da disponibilidade de caixa mediante cancelamento das despesas inscritas em restos a pagar deve ser admitido apenas muito excepcionalmente, especialmente em função do procedimento de depuração do registro de

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

obrigação financeiras em Restos a Pagar, conforme Procedimentos Contábeis Orçamentários contidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e nos termos do entendimento constante da Decisão n. 262/2010/TCERO.

48. Dessa forma, o cancelamento das despesas inscritas em restos a pagar em volume considerável quando constatada insuficiência de caixa pelo Tribunal de Contas no encerramento do exercício poderá ser considerado uma operação atípica, cuja admissão na apreciação das contas deve ser acompanhada de robusto suporte probatório a fim de minimizar os riscos de desvios e fraudes.

49. Com relação aos demais fatos supervenientes alegados nos memoriais que teriam impacto no resultado financeiro, deixo de examiná-los, porquanto tais elementos não interferem no desfecho do processo. Aliás, tais informações foram prestadas muito a destempo e não foram adequadamente discutidas na instrução processual, havendo significativo risco em avaliá-las de maneira conclusiva.

50. Com relação ao déficit orçamentário nas contas individuais do Poder Executivo, com insuficiência de caixa de R\$ 32.356.969,91 em relação às despesas orçamentárias do exercício de 2011 (Achado 8.1.6 do Relatório Técnico Preliminar), o Conselheiro Revisor considerou que o desequilíbrio ocorreu em função do empenhamento de despesas na Fonte 3212 – Convênios e Outras Transferências Federais sem a correspondente transferência de recursos, no montante de R\$ 35.765.099,98.

51. Acrescentou, demais, que a execução da despesa orçamentária encontra-se suportada pelo incremento do superávit financeiro do exercício de 2010, decorrente do cancelamento, no exercício de 2011, de Restos a Pagar não Processados, no montante de R\$ 79.667.313,38.

52. Penso, com a devida vênia, que não há lastro probatório suficiente nos autos que permita afirmar que o empenhamento das despesas relacionadas à Conta 199740101 (Convênios a Receber de Terceiros, no valor de R\$ 35.765.099,98) refletiu, no todo ou em parte, na execução orçamentária de 2011, uma vez que não há demonstrativo ou controle contábil de despesa proveniente de convênios sem o recebimento dos recursos até o término do exercício. Demais, não se poderia afirmar que as despesas relacionadas à Conta 199740101 foram, no todo, empenhadas no exercício examinado ou em exercícios pretéritos.

53. No entanto, alinho-me ao posicionamento do voto revisor pelo afastamento do achado, por força do cancelamento, no exercício de 2011, de Restos a Pagar não Processados, no montante de R\$ 79.667.313,38, o que reflete no aumento da disponibilidade financeira advinda do exercício de 2010 em valor suficiente a suportar o desequilíbrio orçamentário.

54. Convirjo com o posicionamento do Conselheiro Francisco Carvalho com relação ao achado concernente à abertura de créditos adicionais, por meio do Decreto nº. 16.457, de 29 de dezembro de 2011, mediante anulação e remanejamento de dotação vinculada à fonte de

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

recursos 3215 (operações de crédito), sem autorização legislativa e sem a efetiva disponibilidade dos recursos financeiros (Achado 8.1.3 do Relatório Técnico Preliminar).

55. Ainda que a Lei estadual nº. 2.652/2011 não autorizasse o remanejamento de dotação da fonte de recursos 3215, o Decreto n. 16.457/2011 pode ser enquadrado na hipótese genérica prevista no artigo 9º, inciso I, alínea “c” da Lei Orçamentária Anual – 2011, indicando como fonte de recurso excesso de arrecadação⁸⁸. Tal hipótese legal não foi alegada pela defesa e não foi considerada na análise desta Relatoria. A despeito do erro de fundamentação legal e de indicação da fonte de recurso contido no decreto executivo, cuida-se, como salientou o Revisor, de falha formal que não tem o condão de inquinar as contas, pois não compromete a legalidade orçamentária.

– CONSIDERAÇÕES FINAIS –

56. Ressalvadas as questões não conflitantes com as considerações acima, reitero meu voto apresentado na sessão extraordinária de 21 de julho de 2016 e revejo meu posicionamento considerando que o ilustre Conselheiro Revisor e eu, pelo voto vista que tive a oportunidade de ler, estamos a preservar a jurisprudência desta Casa, formada em 2011, quanto à análise da gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo estadual e municipal nas Contas de Governo. Com as alterações advindas da Nova Contabilidade Pública e o controle do resultado por fonte de recursos, poderemos avaliar com maior margem de segurança sobre o desempenho da gestão orçamentária e financeira, especialmente na Fonte de Recursos – 0100.

57. À guisa de conclusão, acolho a proposta de parecer prévio apresentado pelo Conselheiro Revisor, com base no que foi acima exposto, bem como o voto apresentado na 1ª Sessão Especial de 21 de julho de 2016, no que não conflitar com estas novas considerações.

⁸⁸ “Art. 9º. No transcurso do exercício financeiro, o Poder Executivo poderá abrir créditos suplementares: I – com fulcro no inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964: [...] c) destinados a transferências aos municípios decorrentes de vinculações constitucionais”.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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**DECLARAÇÃO DE VOTO****CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. Trata-se da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2011, do Governo do Estado de Rondônia, de responsabilidade do **Excelentíssimo Senhor Governador, Dr. Confúcio de Aires Moura**, a respeito da qual apresento a presente Declaração de Voto, acerca das irregularidades que passo a abordar.

I - Das irregularidades de déficit orçamentário, déficit financeiro e cancelamento de Restos a Pagar.

2. O nobre Conselheiro **Dr. Paulo Curi Neto**, na qualidade de relator do processo em exame, proferiu o voto concluindo pela reprovação das contas prestadas, cujo excerto dispositivo tem o seguinte teor:

[...]

Em face do exposto, em harmonia com o entendimento da Unidade Instrutiva e do Ministério Público de Contas e com fulcro no artigo 49,1, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 35 da Lei Complementar nº. 154, de 1996 e artigo 38, §1º, do Regimento Interno, submeto ao colendo Plenário a seguinte proposta de Decisão e de Parecer Prévio:

I - Emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia, Senhor Confúcio Aires Moura, relativas ao exercício de 2011, em função das seguintes irregularidades:

a) **Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000** (princípio do equilíbrio das contas públicas), pela existência de déficit orçamentário nas contas individuais do Poder Executivo, **com insuficiência de caixa de R\$ 32.356.969,91** em relação às despesas orçamentárias do exercício de 2011 (Achado de 8.1.6 do Relatório Técnico Preliminar);

b) **Infração de natureza grave ao artigo 1º, §1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000** (princípio do equilíbrio e transparência das contas públicas) em concurso com a infração ao princípio da evidência contábil (artigos 83, 85, 89 e 104 da Lei federal nº. 4.320/1964), **pela existência de déficit financeiro nas contas individuais do Poder Executivo no valor de R\$ 106.153.503,50**, resultado esse agravado pelas práticas contábeis atípicas e ilegais de subavaliação da dívida flutuante no exercício de 2011, como o **cancelamento de restos a pagar processados e restos a pagar não processados liquidados**, que desvirtuam a fidedignidade e confiabilidade do resultado financeiro espelhados nos demonstrativos contábeis (Achados 8.1.8 e 8.1.11 do Relatório Técnico Preliminar).

c) **Infração de natureza grave ao artigo 2º da Lei estadual nº. 2.652/2011 em concurso com a infração ao artigo 167, V, da Constituição Federal, ao artigo 135 da Constituição Estadual e aos artigos 42 e 43 da Lei federal nº. 4.320/1964, pela abertura de créditos adicionais**, por meio do Decreto nº. 16.457, de 29 de dezembro de 2011, **mediante anulação e remanejamento de dotação** vinculada à fonte de recursos 3215 (operações de crédito), **sem autorização legislativa e sem a efetiva disponibilidade dos recursos financeiros** (Achado 8.1.3 do Relatório Técnico Preliminar).

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

(sic). (grifou-se).

3. O Conselheiro **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, por sua vez, na condição de revisor, divergiu do entendimento consubstanciado no voto do Relator, por entender que as mencionadas Contas deveriam ser julgadas regulares, trazendo a fundamentação e conclusão postas sob as seguintes vertentes jurídicas:

[...]

Ante o exposto, em respeito ao entendimento do Ministério Público de Contas, esposado por meio do Parecer nº 033/2016-GPGMPC, e ao Relatório e Voto proferido pelo eminente Relator, Conselheiro Paulo Curi Neto, dos quais peço *venia* para **dissentir** nos pontos discriminados neste dispositivo, mantendo-se inalterados os que não foram objeto da divergência, submeto à deliberação deste egrégio Plenário o seguinte **VOTO VISTA**:

I – Aprovar o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Governador do Estado, na forma Proposta anexa;

II – Determinar ao Governador do Estado de Rondônia as seguintes medidas:

- a) aperfeiçoe as rotinas e os procedimentos para, sistematicamente, em cada **Unidade Gestora** a execução orçamentária ocorra concomitantemente com a financeira, visando o Gestor a proceder, quando necessário, o contingenciamento das despesas, a fim de assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos e de evitar a geração de déficit financeiro nas Contas Públicas;
- b) adote no encerramento do exercício financeiro o procedimento de depuração das despesas, realizando a anulação dos empenhos insubsistentes e promovendo a inscrição em Restos a Pagar somente dos saldos certificados ou em fase de liquidação;
- c) registro no balanço orçamentário em Nota Explicativa a motivação dos cancelamentos de Restos a Pagar Processados quando houver;
- d) adote medidas efetivas para a finalização do processo de liquidação da ENARO, da CDHUR, da CAGERO, da LOTORO, da RONDOPOUP e do BERON (conclusão relatório técnico, fls. 1383-v/1384); e
- e) comprove na Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2017, a adoção de políticas e programas visando a melhoria do IDEB (índice de Desenvolvimento da Educação Básica), para atingir as metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (lei Federal n. 13.005/2014).

III – Determinar ao Presidente do Tribunal de Justiça que encaminhe nas Contas Anual demonstrativo da movimentação financeira dos precatórios (saldos, ingressos, baixas, atualizações, juros, deságios);

IV – Determinar ao atual Governador do Estado, ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Secretário de Estado de Finanças e ao Controlador-Geral do Estado que adote, com urgência, ações e políticas administrativas da captação (concurso público), retenção (incentivos funcionais) e desenvolvimento (treinamento e capacitação) dos recursos humanos necessários ao desempenho das funções da Controladoria-Geral do Estado sob pena de possível responsabilidade nas futuras contas de gestão e contas de governo;

V – Dar ciência, via Ofício, do teor desta Decisão ao atual chefe do Poder Executivo Estadual, ficando registrado que o Voto-Vista, a proposta de Voto do Relator e o Parecer Ministerial, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br), por meio do sistema Processo de Contas Eletrônicos-Pce; e

VI-Determinar ao Departamento do Pleno que encaminhe os presentes autos a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, para apreciação e julgamento, expedindo-se, para tanto, o necessário, após o trânsito em julgado desta Decisão.

(sic) (grifos no original).

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

4. Cabe esclarecer nesta assentada que no Processo n. 1.826/2013/TCER, que se encontra com vista regimental para o ilustre Conselheiro, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, apresentei proposta de voto, na qualidade de relator daqueles autos, manifestando-me pela reprovação das contas em virtude de déficit financeiro e cancelamento de Restos a Pagar Processados.

II – Dos fundamentos deste Conselheiro quanto ao Processo n. 1.731/2012/TCER

5. Na sessão especial do Pleno realizada no dia 21/7/2016, os autos do Processo n. 1.731/2012/TCER, foram trazidos a julgamento tendo o nobre Conselheiro, **Dr. Paulo Curi Neto**, apresentado sua proposta de voto, oportunidade em que o ilustre Conselheiro, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, pediu vista; na referida assentada a defesa técnica do Senhor Governador do Estado de Rondônia suscitou da tribuna deste colendo Plenário informações que não constavam nos autos relativas aos apontamentos tidos como irregulares que estavam a motivar a opinião contrária à aprovação das Contas examinadas.

6. Um dos pontos discutidos tratava de valores de Restos a Pagar Processados que foram cancelados no exercício de 2011; em sustentação oral, a defesa trouxe à baila a informação de que esta Corte de Contas, assim como fizera o Jurisdicionado, também, havia cancelado valores de Restos a Pagar Processados, o que demonstra não ser um procedimento irregular o cancelamento de tais valores.

7. O Presidente desta Corte, nobre Conselheiro, **Dr. Edilson de Sousa Silva**, diante dos fundamentos fático-jurídicos trazidos da tribuna, fez juntar aos autos, a título de esclarecimento, documentos que comprovam que este Tribunal de Contas teria cancelado valores de Restos a Pagar Processados pelas necessidades de conveniência e oportunidade, explicitados nas justificativas apresentadas pela presidência desta Casa (PC-e, Processo n. 1.731/2012/TCER, ID n. 336418 e 336464).

8. De início, deixo consignado que os fundamentos jurídicos suscitados da tribuna, bem como os elementos probatórios juntados de ofício pela Presidência desta Corte, albergam-se na hipótese normativa prevista no art. n. 435, do CPC vigente, uma vez que a fundamentação jurídica veiculada ancorou-se nos documentos de que teve conhecimento após exercício defensivo-instrutório, que tomou como base argumentativa os atos administrativos da Presidência desta Corte consistente na anulação de valores de Restos a Pagar Processados, conforme já se fez mencionar.

9. Traz-se à colação, para tanto, a regra disposta no art. 435, do Código de processo civil, *ipsis verbis*:

Art. 435. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapor-los aos que foram produzidos nos autos.

Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que

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

a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o [art. 5o.](#) (sic).

10. Parece-me razoável admitir a juntada aos autos daqueles documentos de esclarecimentos, como de fato já se admitiu, que foi colacionado em atenção ao pleito da defesa, bradado da tribuna pela defesa técnica.

11. Há que se ver, com efeito, que o entendimento que se vinha trilhando a respeito da anulação de valores inscritos em Restos a Pagar Processados era no sentido contrário do que a Presidência desta corte, na qualidade administração pública imprópria, vinha praticando; logo os documentos juntados pela Presidência socorrem a tese defensiva, dado que sobre os mesmos fatos há que se ter o mesmo direito, pela aplicação do princípio processual constitucional da isonomia jurídica.

12. Não atenderia ao primado da justiça, que consiste na aplicação justa do direito, admitir que a Presidência desta Corte pudesse anular os Restos a Pagar Processados e se impedisse que os demais jurisdicionados valessem-se da mesma hermenêutica, razão pela qual os documentos juntados, após o articulado na defesa tempestiva, devem ser mantidos nos autos e apreciados juridicamente de acordo com os valores que deles decorrem.

13. Ademais, *mutatis mutandis*, a despeito do Processo n. 1.826/2013/TCER, ainda não ter sido julgado, acolhendo ou rejeitando a proposta de voto por mim ali formulada, examinando detidamente os fundamentos trazidos pelo ilustre Conselheiro, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, no processo ora examinado (Processo n. 1.731/2012/TCER), tenho que é a hipótese de alterar meu entendimento para admitir que, no caso concreto em exame, os Restos a Pagar Processados podem ser anulados e não implicam a responsabilização do gestor maior e nem possuem potencialidade danosa a ponto de atrair a reprovação das contas prestadas, de acordo com os fundamentos trazidos pelo nobre Conselheiro, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, no voto apresentado por ele nesta sessão de julgamento.

14. Com efeito, a alteração de meu entendimento relativamente ao que assentei na proposta de voto apresentada no Processo n. 1.826/2013/TCER, em relação ao objeto ora examinado, funda-se no fato de que naquele processo, a defesa técnica do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado não produziu as mesmas provas que fez produzir nos autos examinados nesta sessão, é clarividente que os elementos probatórios aqui produzidos se houvessem sido juntados naquelo outro processo, sem embargos, a conclusão a que cheguei naqueles autos teria sido na direção da que ora faço consignar.

15. De mais a mais, o Conselheiro Revisor, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, andou bem ao reconhecer que esta própria Corte de Contas, conforme justificativas apresentadas pelo Presidente deste tribunal, de igual modo, já se viu obrigada a cancelar, e de fato cancelou, Restos a Pagar Processados, expedindo correspondentes notas de liquidação (NL) pelas razões concretas exsurgidas do fenômeno fático existencial próprio do mundo dos homens.

16. Desse modo, em face da alteração de meu entendimento jurídico em comparação com o que fiz consubstanciar no Processo n. 1.826/2013/TCER, tenho que, quando

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

retornar a julgamento aqueles autos, ainda nesta sessão, terei que ajustar o meu voto para nele fazer lançar o entendimento que ora adoto acompanhando o nobre Conselheiro Revisor, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, uma vez que ao órgão colegiado é facultado que seus membros alterem a qualquer tempo o voto já apresentado, desde que ainda não tenha havido a última ação de julgamento.

17. A propósito, é tema alvissareiro que o sistema jurídico brasileiro está a adotar, mormente, com o advento do novo CPC, a teoria da estabilização, da integridade e da coerência jurisprudencial, com a finalidade de que haja racionalização nos julgados e se minimize a possibilidade de entendimento díspares daqueles condensados na jurisprudência dominante.

18. É, na espécie, a razão jurídica que me leva a acompanhar o Ilustre Conselheiro Revisor, **Dr. Francisco Carvalho da Silva**, pelos fundamentos aquilatados e, sobretudo, para manter a jurisprudência desta Corte estável, íntegra e coerente, horizontal e verticalmente.

III - Da irregularidade consistente em abertura de crédito adicional sem a necessária autorização legislativa

19. Neste tópico, isto é, relativamente à irregularidade consistente em abertura de crédito adicional sem a necessária autorização legislativa, o Conselheiro Relator propugna pela emissão de parecer prévio consistente na reprovação das contas examinadas, ao fundamento de que a Lei Estadual n. 2.652, de 2011, não teria autorizado a abertura do crédito adicional por operação de crédito, no valor de **R\$ 168.936.000,00** (cento e sessenta e oito milhões, novecentos e trinta e seis mil reais), relativa à fonte de recursos 3215; veja-se, excerto do voto do relator:

[...]

Além disso, houve práticas orçamentárias atípicas e ilegais. Após abrir crédito adicional sem o recebimento dos recursos advindos de operação de crédito – o que caracteriza violação ao artigo 43 da Lei n°. 4.320/1964 -, o Chefe do Poder Executivo, por meio do Decreto n°. 16.457/2011, remanejou essa dotação, sem previsão legal. A lei autorizadora permitia o remanejamento de recursos da fonte 0100 (recursos ordinários) e 0116 (recursos de contrapartida de convênio), mas, como vimos, a maior parte dos recursos adveio da fonte de recursos 3215 (Operações de Crédito).

Essa conduta caracteriza, flagrantemente, a abertura de créditos orçamentários adicionais sem autorização legislativa, o que constitui violação aos artigos 42 e 43 da Lei n°. 4.320/1964 e ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, o que concorre para ensejar a reprovação das contas.

Convém indagar o porquê de o Executivo ter remanejado, sem autorização legal, uma dotação vinculada a uma operação de crédito cujos recursos sequer ingressaram. O fato não deve ser atribuído a um mero equívoco. A meu ver, essa manobra se mostra um evidente sintoma do desequilíbrio orçamentário e financeiro já instalado ao final do exercício. Como vimos, o Poder Executivo não possuía, em montante suficiente, recursos desembaraçados nas fontes 0100 e 0116, tanto que "cancelou" restos a pagar processados e não processados liquidados.

Mas, ele possuía despesas não contingenciáveis, tais como as transferências constitucionais de recursos ao Fundo de Participação dos Municípios³³. Com efeito, cerca de 84% (oitenta e quatro por cento) das dotações anuladas foram remanejadas para acobertar a distribuição de transferências obrigatórias aos Municípios.

[...]

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

Por se tratar de uma obrigação constitucional, essa transferência — à época contabilizada como despesa - não podia ser contingenciada e as dotações atreladas aos recursos ordinários já estavam comprometidas, pois o Executivo gastou acima da capacidade de pagamento e da geração de caixa. Por isso, recorreu a uma manobra orçamentária ilegal, remanejando uma fonte de recursos não contida na autorização legislativa.

O argumento de que esse remanejamento era recorrente em anos anteriores - o que sequer foi demonstrado — não teria, aliás, o condão de isentar o Chefe do Poder Executivo de responsabilidade pela abertura de crédito sem autorização legislativa, pois o Tribunal de Contas em nenhum momento manifestou-se favoravelmente a essa espécie de manobra orçamentária manifestamente ilegal. Trata-se de ato grave, atentatório ao princípio da legalidade orçamentária.

[...]

(sic) (grifou-se).

20. O Conselheiro Revisor, a seu tempo, consoante consta de seu judicioso voto, discente do relator, no ponto, e entende que a anulação da fonte de recursos 3215, no valor de **R\$ 168.936.000,00** (cento e sessenta e oito milhões, novecentos e trinta e seis mil reais), se deu para que houvesse a possibilidade de transferências aos municípios decorrentes de vinculações constitucionais; transcreve-se, a propósito, a fundamentação do voto-vista do Conselheiro Revisor:

[...]

Preliminarmente, importa registrar que o Relator, ao fazer um retrospecto sobre o apontamento técnico em questão, entendeu que **Decreto nº 15.744/11**, que abriu no Orçamento-Programa Anual crédito adicional em favor do DER (R\$165.000.000,00), DA Sedam (R\$1.936.000,00) e da SEAGRI (R\$ 2.000.000,00), com recursos provenientes da **operação de crédito** junto ao BNDES autorizada pela **lei nº 2.251, de 3 de março de 2010**, no valor total de R\$168.936.000,00, estava eivado de ilegalidade por inexistir disponibilidade de recurso para assegurar a despesa, em afronta ao disposto no artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

É pertinente pontuar que a contratação de Operações de Crédito subordina-se às normas da LRF e à Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que preveem que a solicitação para a realização das operações de crédito demanda, dentre outros cumprimentos, o da **comprovação da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação pleiteada do entre solicitante**:

[...]

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 ao tratar de abertura de créditos suplementares assim disciplina:

[...]

Isso posto, divirjo do entendimento do Relator em relação à necessidade de existência prévia de recursos financeiros disponíveis para a abertura de créditos suplementares por operação de crédito, consoante artigo 43, § 1º, inciso IV da Lei nº 4.320/64 c/c os artigos 32, 1º, I e II da LRF e 21, inciso III da RSF nº 43/01.

Superada essa questão, retomo a análise do apontamento relacionado à **Lei nº 2.652/11**, assim como quanto à edição do **Decreto nº 16.457/11**.

Em 29 de dezembro de 2011, com base na **Lei nº 2.652/11**, o Chefe do Poder Executivo editou o **Decreto nº 16.457** suplementando os orçamentos das Unidades 30001 – Tribunal de Justiça, 140002 – Rec. Supervisão da SEFIN (R\$245.566.276,78) e 140021 – Deosp:

[...]

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

No caso vertente, constata-se que os recursos financeiros utilizados para cobrir parte das despesas indicadas no anexo II do Decreto nº 16.457/11, quais sejam: pagamento de sentenças judiciais/precatórios; formação do patrimônio público do servidor público – PASEP; e construção do CPA decorreram de anulações de dotações orçamentárias da Fonte 100, em observância ao disposto no artigo 2º da Lei nº 2.652/11, consoante quadro a seguir:

[...]

Quanto às Transferências Constitucionais provenientes de ICMS, IPVA e IPI-Exp, observa-se no Balancete Consolidado mês dezembro encerrado, Conta Contábil 333408101 – Distribuição de Receitas, que as transferências aos municípios importaram em **R\$709.123.672,32**, que em cotejo com a previsão inicial de **R\$509.097.000,00** da Funcional Programática 14.002.28.846.0000.0137, demonstra que no exercício em exame houve um **excesso de arrecadação**, gerando, por conseguinte, a necessidade da suplementação da dotação inicialmente prevista para as transferências aos municípios decorrentes de vinculações constitucionais.

Quanto às transferências constitucionais, a Lei Orçamentária Anual, em seu artigo 9º, assim estabelece:

[...]

Cabe ressaltar que, como bem observou o Relator, é fato incontroverso que não houve aporte de recursos oriundos do empréstimo autorizado pela Lei nº 2.251/2010, assim como é incontestável que as transferências constitucionais já haviam sido distribuídas aos Municípios, uma vez que o repasse é processado de forma automática pelo Banco do Brasil, sendo necessário, tão somente, suplementar a dotação correspondente para regularizar as transferências constitucionais relativas à Distribuição de Receitas oriundas da arrecadação de ICMS, IPVA e IPI-Exp.

Ocorre que o Poder Executivo ao abrir no Orçamento-Programa Anual crédito adicional suplementar destinado a reforço de dotação orçamentária do Programa 14.002.28.846.0000.0130 Realizar Transferências Constitucionais aos Municípios (ICMS, IPVA e IPI-Exp) informou que parte dos recursos necessários para ocorrer à despesa decorreria da anulação de dotações orçamentárias da Fonte 3215, consoante artigo 2º do Decreto nº 16.457/2011, ao invés de indicar os recursos disponíveis provenientes de **excesso de arrecadação**, cuja autorização, repisa-se, lhe foi dada pelo artigo 9º, inciso I, alínea “c”, da Lei de Orçamento.

Portanto, o procedimento adotado trata-se de falha de natureza formal, a qual não tem o condão de macular as Contas prestadas pelo Governo do Estado de Rondônia, nem tão pouco de servir de fundamento para ressalva por não ter sido controvertido pela Unidade Instrutiva, razões pelas quais deixo de acompanhar as propostas de Decisão e de Parecer Prévio apresentadas pelo Relator.

Impende frisar, por fim, que da presente falha formal não cabe sequer determinação, tendo em vista que a partir do exercício de 2015 o Estado de Rondônia passou a registrar a transferência de recursos arrecadados como dedução da receita e não como despesa orçamentária, tendo em vista que tais recursos arrecadados não pertencem e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, **não necessitando**, portanto, **de autorização orçamentária para a sua execução** (manual de Procedimento – Receitas Públicas – 4ª Edição).

[...]

(sic) (grifos no original).

21. Eu, de igual modo, como faz o Conselheiro Revisor, no ponto em exame, divirjo do Conselheiro Relator, porém com fundamento jurídico diverso; para tanto, há a necessidade de se transcrever o inteiro teor da Lei n. 2.652, de 2011, para compreensão do tema:

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

LEI N. 2.652, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2011.

Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar para o atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, auxílios transporte, fardamento, alimentação e saúde, como também atender às despesas com transferências aos municípios, sentenças judiciais, pagamento da amortização da dívida fundada interna e externa, alimentação de presos, formação do patrimônio do servidor público – PASEP e complementação de recursos destinados à educação e à saúde.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional suplementar, independente da origem do recurso e unidade orçamentária, em conformidade com o disposto no artigo 43 da Lei nº 4.320, parágrafo 1º, inciso III, de 17, de março de 1964, para atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, auxílios, transporte, fardamento, alimentação e saúde, bem como atender às despesas com transferência aos municípios, sentenças judiciais, pagamento da amortização da dívida fundada interna e externa, alimentação de presos, formação do patrimônio do servidor público – PASEP e complementação de recursos para atender ao dispositivo constitucional referente à educação e à saúde, o qual, será válido até o dia 31 de dezembro de 2011.

Art. 2º. Os recursos necessários à execução do disposto no artigo anterior decorrerão de anulação parcial de dotações orçamentárias de qualquer órgão do Poder Executivo da fonte de recursos do tesouro (0100) e contrapartida do Estado (0116), exceto as dotações destinadas ao atendimento de emendas parlamentares.

Art. 3º. A anulação parcial constante do artigo anterior será indicada no anexo II, do decreto que regulamentar a presente Lei.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 19 de dezembro de 2011, 123º da República.

CONFÚCIO AIRES MOURA

Governador

(sic).

22. Grafada a norma legal referida, conforme se depreende do seu artigo 3º, faz-se necessário transcrever, igualmente, o Decreto n. 16.457, de 2011, *verbis*:

Decreto nº 16457, de 29 de dezembro de 2011.

Abre no Orçamento-Programa Anual do Estado de Rondônia, Crédito Adicional Suplementar no valor de R\$ 260.566.276,78 para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 65, inciso V, da Constituição do Estado e autorização contida da Lei nº 2.652, de 19 de dezembro de 2011.

DECRETA:

Art. 1º Fica aberto no Orçamento-Programa Anual do Estado de Rondônia, em favor das unidades orçamentárias TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA – TJ, RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SEFIN – RS-SEFIN e DEPARTAMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS – DEOSP, Crédito Adicional Suplementar para atendimento de despesas correntes e despesas de capital, até o montante de R\$ 260.566.276,78 (Duzentos e sessenta milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos) no presente exercício, indicados no Anexo II deste Decreto.

Acórdão APL-TC 00302/17 referente ao processo 01731/12

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

Art. 2º Os recursos necessários à execução do disposto no artigo anterior decorrerão de anulação parcial das dotações orçamentárias, indicadas no anexo I deste Decreto, nos montantes especificados.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Governo do Estado de Rondônia, em 29 de dezembro de 2011, 124º da República.

CONFÚCIO AIRES MOURA

Governador

GEORGE ALESSANDRO GONÇALVES BRAGA

Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN

BENEDITO ANTONIO ALVES

Secretário de Estado de Finanças – SEFIN

(sic).

23. Com se vê, interpretando a Lei ordinária n. 2.652, de 2011, o Poder Executivo Estadual anulou três fontes de recursos previamente, orçadas, sendo elas: 0100, 0116, 3215; a anulação de tais fontes de recursos serviu de base para abrir no orçamento-programa anual do Estado de Rondônia, crédito adicional suplementar no valor de **R\$ 260.566.276,78** (duzentos e sessenta milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos), para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento, em favor TJRO, SEFIN e DEOSP.

24. Conforme se extrai do anexo II, do Decreto n. 16.457, de 2011, foram suplementadas as seguintes Unidades e, respectivas, dotações, a saber:

(i) para o TJRO, na dotação **realizar pagamento de sentenças judiciais/precatórios**, no valor de **R\$ 6.000.000,00** (seis milhões de reais);

(ii) para a SEFIN, em duas dotações distintas, **assegurar recursos para contribuir com a formação do patrimônio do servidor público-RS/SEFIN**, no valor de **R\$ 1.800.000,00** (um milhão e oitocentos mil reais), e **realizar transferências aos municípios: ICMS, IPVA e IPI**, no valor de **R\$ 243.766.276,78** (duzentos e quarenta e três milhões, setecentos e sessenta e seis mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos),

(iii) para o DEOSP, na dotação, **construir o centro político administrativo**, no valor de **R\$ 9.000.000,00** (nove milhões de reais).

25. Não há dúvida de que a norma consubstanciada na Lei n. 2.652, de 2011, quis se referir às fontes de recursos efetivamente anuladas pelo Governo do Estado de Rondônia, logo, *data maxima venia*, não há falar em ausência de autorização legislativa para anulação das dotações.

26. Veja-se que o art. 3º, da Lei n. 2.652, de 2011, ainda que não prima pela melhor técnica de redação legislativa, dispõe que: “A anulação parcial constante do artigo anterior será indicada no anexo II, do decreto que regulamentar a presente lei”; é norma indiscutível que o anexo II, do Decreto n. 16.457, de 2011, consignou a destinação das fontes de recursos anuladas e remanejada, decorrente da autorização legislativa prevista na Lei n. 2.652, de 2011.

27. Para, além disso, deve-se buscar, mormente quando se estiver diante da aplicação de normas legais e constitucionais, o sentido sistemático da proteção legislativa,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

devendo-se adotar, na espécie, o método de interpretação constitucional normativo-estruturante por meio do qual o hermenêuta deve buscar, com elementos transversais, o sentido finalístico da norma legislada, uma vez que o ponto de partida da norma constitucional qualifica-se como o encetamento inicial da proteção do bem jurídico tutelado.

28. É dizer, não se pode concluir pela reprovação das contas prestadas no caso em exame quando, efetivamente, resta provado que as anulações das fontes de recursos foram destinadas para entes públicos como despesas prioritárias, entre elas impende destacar o pagamento de sentenças judiciais na modalidade de precatórios, bem como as transferências constitucionais aos municípios relativas a ICMS, IPVA e IPI, cujos fatos merecem um olhar técnico-sistemático da aplicação das normas nos casos concretos subjacentes.

29. Descabe, a meu juízo, o exercício hermenêutico axiológico tão somente no exame de regras formais; deve, entretanto, sê-lo levado a efeito o exercício interpretativo para entender a concreção material da prestação do serviço público, ainda que desatendida regras normativas, porém dela tentando extrair elementos com potencialidades lesivas ao bem jurídico destinatário da política pública.

II.I – Da suposta ausência de autorização legislativa para cancelamento da fonte de recursos 3215

30. No voto do Conselheiro Relator, um dos motivos determinantes para emissão de parecer prévio pela reprovação das contas prestadas, diz respeito, como já se fez ponderar, sobre a anulação da fonte de recursos 3215, sem a necessária autorização legislativa.

31. Se de fato a referida fonte de recursos foi anulada sem autorização do parlamento, tal irregularidade se qualifica como infração à norma legal; e, o grau de reprovação que deve merecer tal infração não possui o elemento punitivo-sancionatório representado pela reprovação das contas, uma vez que, conforme os autos, não se constatou, decorrente da referida anulação, lesão ou dano ao erário que viesse a justificar a reprovação das contas em exame.

32. Ao contrário, ainda que ausente a referida autorização legislativa, é fato incontroverso que o recurso representado pela fonte de recursos 3215, cujo valor é de **R\$ 168.936.000,00** (cento e sessenta e oito milhões, novecentos e trinta e seis mil reais), foi integralmente transferido aos municípios, na modalidade de transferência constitucional do ICMS, IPVA e IPI, conforme anexo II, do Decreto n. 16.457, de 2011.

33. Diante da ausência de elemento com potencialidade lesiva ao erário, capaz de atrair a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, cabe trazer a lume a incidência do princípio da proporcionalidade, na vertente necessidade, para dele extrair se a irregularidade formal possui em seu bojo tal relevância jurídica ou se tem lugar na espécie o afastamento da irregularidade pelo princípio da ponderação de interesses jurídicos.

34. A meu juízo, *data maxima venia*, ainda que o Decreto n. 16.457, de 2011, não tenha suporte na Lei n. 2.652, de 2011, e teria sido um ato normativo autônomo, tal irregularidade, como dito, não é causa jurídica para a emissão de parecer prévio para reprovação das contas, devendo, no máximo, ser a hipótese pela aprovação das contas, com ressalvas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria de Processamento e Julgamento

DP-SPJ

35. Sendo assim, manifesto-me pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com os fundamentos que suscitei, e, se vencido, voto no sentido da emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, caso se entenda que a anulação da fonte de recursos 3215, tenha se dado sem autorização legislativa, uma vez que tal infração à norma não possui potencialidade lesiva suficiente para atrair a reprovação das contas de governo.

É como voto.

Em 5 de Julho de 2017



Assinado Eletronicamente

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

EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

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

PAULO CURI NETO
RELATOR



Assinado Eletronicamente

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

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
REVISOR