



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ
Departamento do Pleno

TRIBUNAL PLENO

ATA DA SESSÃO ESPECIAL DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, REALIZADA **EM 5 DE JULHO DE 2017**, SOB A PRESIDÊNCIA DO EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO **EDILSON DE SOUSA SILVA**.

Presentes os Excelentíssimos Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e o Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição ao Conselheiro Benedito Antônio Alves).

Presente, ainda, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Ausente justificadamente, o Conselheiro Benedito Antônio Alves.

Secretária, Bel.^a Veroni Lopes Pereira.

Havendo quórum necessário, às 9h10, o Conselheiro Presidente declarou aberta a sessão.

PROCESSOS JULGADOS

1 - Processo n.	01731/12 – Prestação de Contas (Apenso: 03175/11, 02060/11, 02163/11, 00098/12, 04097/11, 03788/11, 00676/12, 00306/12, 01720/11, 01673/11, 03401/11, 02937/11, 02698/11, 02385/11, 01990/11, 02641/10, 04036/12)
Jurisdicionado:	Governo do Estado de Rondônia
Assunto:	Prestação de Contas - Exercício de 2011
Responsável:	Confúcio Aires Moura - CPF n. 037.338.311-87
Procurador:	Leri Antônio Souza e Silva - Procurador-Geral Adjunto
Relator:	CONSELHEIRO PAULO CURI NETO
Observação:	O Procurador do Estado Artur Leandro Veloso de Souza apresentou questão de ordem solicitando sustentação oral considerando a relevância e peculiaridade da questão sob julgamento e a previsão do art. 87 do Regimento Interno desta Corte.

O Conselheiro Presidente **Edilson de Sousa Silva** se manifestou quanto à questão de ordem formulada no sentido de indeferir o pedido, tendo em vista que o pedido de sustentação oral deve ser feito até o início da Sessão de Julgamento que, no caso dos autos, realizou-se em 21.7.2016. Além do mais, mencionou que não há na Legislação da Corte Contas previsão no que tange ao pedido de renovação de sustentação oral após o início do julgamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

Por conseguintes, o Conselheiro Presidente passou a palavra ao Conselheiro Revisor Francisco Carvalho da Silva para proceder à leitura do relatório e voto. O Conselheiro revisor preferiu voto no sentido de emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas.

Submetido à discussão e à votação, o Conselheiro **Paulo Curi Neto** se manifestou nos seguintes termos: "Peço vênia a Vossas Excelências para de forma bastante incomum ler o complemento do meu voto lançado anteriormente. É incomum porque nunca faço a leitura, normalmente explico com minhas palavras minha posição para poupá-los da leitura do voto. Penso que a leitura agora é uma medida que se mostra mais cautelosa para que enfrentemos esses novos elementos que chegam a partir do voto do nobre, dos novos memoriais apresentados. Até o momento em que ofereci o relato desse processo a este Colegiado não existia no processo nem foi apresentado na sustentação oral qualquer informação que fragilizasse as conclusões do Corpo Técnico, do Ministério Público de Contas e as conclusões que este Conselheiro, na condição de Relator, ofereceu a Vossas Excelências. Foram apresentados novos argumentos que rompem inclusive com as teses que vinham sendo manejadas pela defesa, pelo Estado, pelo Poder Executivo. É esse caso é tão singular que há várias confissões dentro processo, a que cancelou restou a pagar para assegurar o equilíbrio, sugerindo que isso seria um falseamento para forçar a barra na obtenção do equilíbrio, ao reconhecimento expresso de um déficit ou uma insuficiência de 19 milhões de reais, muito embora o corpo técnico, o MPC e este Relator tenham entendido que o déficit e a insuficiência seriam bem superior a esse valor, há demonstrativos contábeis neste processo totalmente contraditórios, é um conjunto bastante nebuloso nesse processo que impôs uma nova reflexão a partir de uma manifestação bem construída pelo nobre revisor e também a partir da leitura dos derradeiros memoriais. Já sabemos dos pontos de maior relevância, das controvérsias, o ponto principal é um conjunto não muito grande de impropriedades e irregularidades que foram apontadas inicialmente, há um déficit orçamentário, uma insuficiência financeira, que é a questão capital, com base numa jurisprudência pacífica da Corte, inclusive anterior ao exercício de 2011, conforme tivemos o cuidado de demonstrar. Vou avançar um pouco na minha leitura. 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

Prévio no sentido de que as Contas do Governo em testilha fossem aprovadas pela Assembleia Legislativa, com ressalvas. É o breve relatório.

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.

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)”.

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.

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, exceto os relativos ao exercício imediatamente anterior; b) os inscritos 31 de dezembro do exercício anterior.

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.

Com efeito, quando oportunamente instada a se manifestar, a defesa apresentada pela Secretaria de Finanças (órgão central de administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

financeira) alegou inconsistência no cálculo da dívida flutuante pela Unidade Técnica (fl. 1.408), todavia, não apresentou, inicialmente, qualquer explicação plausível acerca do registro equivocadamente inscrito na conta de Restos a Pagar – Exercícios Anteriores no Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2012.

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.

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.

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”*.

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, infirmam 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”*.

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).

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: Tabela 1 – Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante – Exercício de 2011 e Tabela 2 – Movimentação dos Restos a Pagar – Exercício de 2011

Considerando as informações prestadas nos memoriais, o que foi registrado como inscrição, seria na verdade a reclassificação de RP não Pagos na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

conta de RP – Exercícios Anteriores, conforme abaixo indicado: Tabela 3 – Movimentação dos Restos a Pagar – Exercício de 2011

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.

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.

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.

Dessa forma, o Demonstrativo da Dívida Flutuante não espelha a real movimentação dos Restos a Pagar (inscrição, baixa e reclassificação) e não contém notas explicativas que elucidem os critérios e procedimentos adotados para o preenchimento do demonstrativo.

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*”.

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 Estado. É exatamente essa atitude profissional, nada menos, que se espera do nosso qualificado corpo de profissionais de controle externo e desta instituição.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

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.

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.

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.

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 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.

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*”.

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 estadual.

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-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

financeira dinâmica influenciada por atos de gestão posteriores ao término do exercício financeiro.

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.

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.

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.

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*”.

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”.

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

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.

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

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.

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.

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

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.

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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

No entanto, alinho-me ao posicionamento do voto revisor pelo afastamento do achado, por força do cancelamento, no exercício de 2011, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

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

O Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra** se manifestou nos seguintes termos: “Gostaria de consignar que antes estávamos diante de uma precariedade defensiva por parte daqueles que tinham a responsabilidade de trazer os elementos de defesa a esta Corte de Contas para, a partir do princípio da dialeticidade processual, em auxílio cooperativo a este Tribunal, termos condições de apreciar as contas do Governo e isso se faz efetivamente pela defesa substancial. Este é o ponto crucial que esta Corte de Contas presta auxílio técnico ao legislativo em descortino técnico das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, que o faz não para o Tribunal de Contas, mas o faz para o povo, que quer saber como estão sendo conduzidos os negócios públicos. Assim quanto às questões que precisam der ditas que a instrumentalidade da forma, no que pertine dizer da extemporaneidade de trazer documentos robustos para os autos que contribuam com a elucidação e a prestação da jurisdição consentânea com a realidade factual e na busca insofismável da verdade real, é medida que se impõe,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

porque o povo quer saber como o gestor está a gerir seus recursos, para consecução das políticas públicas. Assim tenho para mim que não é extemporâneo, sob a perspectiva da nova temática do Código de Processo Civil vigente, de aplicação ainda supletiva no âmbito da Corte de Contas, a prestação de contas não é fim em si mesmo, busca elucidar ao povo como está sendo gerenciado aquilo que é produto de sua força motriz. De forma que me sinto bastante tranquilo para *mutatis mutandis* reconhecer a precariedade da defesa engendrada naquela quadra pretérita, quando os técnicos do executivo não lograram êxito em contribuir sua perspectiva da dialeticidade processual para elucidar esses números que precisam ser efetivamente prospectados. Isto foi fator determinante ante a não desincumbência de refutar o déficit orçamentário e financeiro que não justificou o cancelamento dos restos a pagar, o que determinou, naquela primeira assentada, que o Relator encaminhasse voto desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2011. Mas firme no entendimento de que a sabedoria se encontra no Colegiado e que a visão plural do Colegiado nos permite enxergar numa perspectiva de 360 graus, é que felizmente o Conselheiro Revisor, comprometido com sua história e com a história desta Corte, com os ideais republicanos, trouxe a lume um trabalho hercúleo. Se alguém disser que isso é papel da defesa, digo que isso é papel da verdade, é papel de justiça, é imperioso que se busque a justiça, porque uma condenação é um juízo condenatório, ainda que no ponto funcionamos como auxiliares do Parlamento, prestando esse múnus público da parte de cada um que compõe a Corte prospectar de forma verticalizada a verdade real desses números e dos fatos, porque o mundo no laboratório é controlável e às vezes se perde o controle quanto às condições normais de temperatura e pressão nas vozes abalizadas do Conselheiro José Euler. No mundo fático, quanto temos um aparelho de estado que temos dificuldade para levarmos a bom termo uma licitação, imagine o Estado, as unidades jurisdicionadas, que também temos que reconhecer suas dificuldades técnicas aquilo que chamo de uma visão cosmopolita comprometida com a realidade, descortinar a partir do hercúleo trabalho do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, que contribuiu sobremaneira para dar um outro desfecho, um desfecho republicano, técnico e alinhado com a história deste Tribunal que tem contribuído sobremaneira com a boa governança no âmbito da gestão pública. Tenho para mim que por todas as quintas lançadas no voto de Revisor, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, falo na inteireza do trabalho harmonioso, laborioso, republicano por excelência, modifico o meu voto e faço colacionar a minha declaração de voto."

O Conselheiro-Substituto **Francisco Júnior Ferreira da Silva** se manifestou nos seguintes termos: "Gostaria de ressaltar que o processo teve tantas idas e vindas por conta das fragilidades de rotinas e procedimentos sobre o órgão contábil estadual, em razão dessas fragilidades, falta de rotina definida, informação encaminhada equivocadamente, num primeiro momento o Relator apontou todas as impropriedades, se as informações tivessem vindo no tempo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

adequado já de pronto o Relator teria o feito o mesmo juízo de valor que por fim acabou fazendo. Faço essa reflexão porque quero dizer que não é só o Tribunal que é responsável por julgar as contas a destempo, se as contas forem bem prestadas, se as informações forem tempestivas e adequadas, o Tribunal pode julgar com maior celeridade. Percebo que o revisor andou muito bem ao determinar ao Governo do Estado o aperfeiçoamento das rotinas e procedimentos para que doravante, o que ocorreu nessas contas de 2011, não volte a acontecer. Toda a dialética processual demonstra muito bem o que aconteceu, as contas vieram mal prestadas, com informações equivocadas. A defesa, num primeiro momento, não trouxe as informações que deveria. Por amor ao princípio da verdade real, o Conselheiro Revisor foi quem acabou de fato esmiuçando o que aconteceu no ano em referência. Gostaria de registrar essas informações e dizer que não tem como não acompanhar o voto do Revisor, feito de forma pontual, registrando todos os apontamentos. Também não posso deixar de parabenizar o relator, que trouxe o seu complemento de voto e explicou muito bem, sendo essencial para que ficasse muito claro tudo o que aconteceu no desenrolar do julgamento. Dessa forma, acompanho o Revisor."

O Conselheiro **José Euler Potyguara Pereira de Mello** se manifestou nos seguintes termos: "Passamos um processo, o qual na época que foi prestada esta conta, as informações existentes nos levavam à conclusão proposta pelo Conselheiro Paulo Curi Neto. Com o pedido de vista, o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva notou que algumas informações precisavam de complementação, que foram trazidas pelo Estado para que o Tribunal pudesse chegar à conclusão de que os pontos divergentes que levavam à manifestação por um parecer desfavorável, com o esclarecimento que foi dado ao longo do tempo e com os memoriais que foram trazidos, facilitaram o entendimento daquela prestação de contas, permitiu que o Conselheiro Revisor se manifestasse com o parecer pela aprovação com ressalvas. Da mesma forma, o Conselheiro Paulo Curi Neto ao tomar conhecimento das informações que já estavam no processo e com os esclarecimentos devidos pode também concluir que o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva tinha razão em relação às contas. Os pontos que levavam à emissão inicial de um parecer desfavorável foram superados. O que esperamos é que o Governo venha efetivamente dar uma importância maior à prestação de contas. De modo que essas dúvidas não voltem a acontecer nas futuras prestações. Acompanho o Conselheiro Paulo Curi Neto e o Conselheiro Francisco Carvalho da Silva no sentido de se emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas."

O Conselheiro **Valdivino Crispim de Souza** se manifestou nos seguintes termos: "Início agora as observações que fiz com base nas observações do Relator originário. Isso me parece histórico, é uma situação do Estado que reflete uma boa gestão orçamentária e ao mesmo tempo desqualifica a posição do Estado relativamente às receitas de capital. Nesse sentido, o déficit é esperado. Na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

apuração da consolidação financeira, ainda que devamos consolidar as contas fiscais às contas previdenciárias, as apurações respectivas devem ser fazer em separado, pois as vinculações previdenciárias têm consignações constitucionais que não se misturam aos orçamentos fiscais. A consolidação dos demonstrativos financeiros representa a totalidade institucional do Governo, mas no contexto da necessária revisão analítica das demonstrações financeiras pelo corpo instrutivo, promova análise em separado para averiguações de equilíbrio individual. Isso é necessário porque a lei fiscal exige da Corte um parecer individualizado por órgão destacado ali no artigo 20. Agora o Estado é analisado pelo Tribunal em parecer para as contas de maneira consolidada, portanto, a análise é feita consolidada e a apuração em separado. Este TCE sempre se portou com rigor para analisar as contas de Governo, isso também é uma das causas da boa situação do Estado nesse ambiente de crise nacional. Sinto falta de uma análise mais efetiva da atuação do Governo no tocante à eficácia do Governo na realização dos programas elegidos. Uma demonstração financeira infidedigna não merece avaliação, resulta ao analista duas opções: ou adversidade das demonstrações ou abstenção do analista. No contexto macro financeiro, econômico e político institucional moderno, com base em visão retroversa, acompanho por consenso os melhores conhecedores dessas contas, com as admoestações produzidas pelo relator originário e pelo voto de vista."

DECISÃO: Emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas, com determinações, nos termos do voto do Revisor, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, acompanhado pelo Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, à unanimidade.

Nada mais havendo, passou-se ao julgamento do Processo n. 01826/13.

2 - Processo n. **01826/13 – Prestação de Contas** (Apenso: 00938/12, 02592/12, 02055/12, 01211/13, 00152/13, 05388/12, 05259/12, 05183/12, 04180/12, 03934/12, 03481/12, 03076/12, 03902/11, 01129/12)

Jurisdicionado: Governo do Estado de Rondônia

Assunto: Prestação de Contas - Exercício de 2012

Responsáveis: Almir Brasil de Souza - CPF n. 030.656.262-68, Confúcio Aires Moura - CPF n. 037.338.311-87

Procurador: Juraci Jorge da Silva - CPF n. 085.334.312-87

Relator: **CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Observação: o Conselheiro Presidente passou a palavra ao Conselheiro Revisor **Francisco Carvalho da Silva** para proceder à leitura do relatório e voto. O Conselheiro revisor preferiu voto no sentido de emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas.

Submetido à discussão e à votação, o Conselheiro **Wilber Carlos dos Santos Coimbra** se manifestou nos seguintes termos: "Para guardar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

coerência com o que pronunciei no processo anterior, fazendo ajuste do meu voto e aderindo à proposta formulada pelo Revisor das contas que foram protagonizadas no Relato do Conselheiro Paulo Curi Neto, é medida que se impõe que guarde coerência lógica, porque é uma situação que está imbricada com as contas que relatamos para acompanhar na sua inteireza o voto do Revisor. Faço um ajuste no meu voto com as considerações que não conflitam com os achados prospectados pelo Revisor, de forma que é condição de minha decisão na mudança do meu voto acompanhá-lo, contudo naquilo que por óbvio não for conflitante."

O Conselheiro **Francisco Júnior Ferreira da Silva** se manifestou nos seguintes termos: "Quero deixar meus parabéns ao excelente trabalho conduzido pelo gabinete do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Um trabalho que certamente está registrado nele toda meticulosidade e perfeccionismo que tem para conduzir os trabalhos que fazem no Tribunal. Vou acompanhar o voto do Revisor.

O Conselheiro **Paulo Curi Neto** se manifestou nos seguintes termos: "De fato há uma identidade entre as situações, até nas falhas de demonstrativos contábeis e na questão dos cancelamentos e só me resta, pela excelência do voto do Revisor, aderir a novel posição e aprovas as contas."

O Conselheiro **José Euler Potyguara Pereira de Mello** se manifestou nos seguintes termos: "Voto pela emissão de parecer favorável à aprovação contas, acompanhando o revisor e o relator."

O Conselheiro **Valdivino Crispim de Souza** se manifestou nos seguintes termos: "As apontações originais que não foram elementos motivadores de reprovação na visão do controle e que vinham de encontro à posição da Corte foram excluídas no aspecto revisional e nesse sentido os dois fundamentos básicos da reprovação deixam de existir. Só gostaria de informar que não concordo com os aspectos de análise de efetividade de programa como aspectos formais, mas são aspectos de extrema relevância. A Corte não tem se debruçado nesse elemento como irregularidade gravíssima e me parece que devemos a partir de então deixar de considerar como formal para considerar como gravíssima, mas até então as duas teses fundamentais de desequilíbrio foram excluídas. Nesse sentido, acompanho a mesma posição anterior pela aprovação."

O Conselheiro **Francisco Carvalho da Silva** solicitou ao Conselheiro Presidente que providencie portaria de elogio às servidoras Aparecida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ

Departamento do Pleno

de Oliveira Gutierrez Filha de Mato, Maria Erly de Medeiros Ferreira e Rosimary Azevedo Ribeiro, a qual foi deferida.

DECISÃO:

Emitir parecer prévio pela aprovação com ressalvas, com determinações, nos termos do voto do Revisor, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, acompanhado pelo Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, à unanimidade.

COMUNICAÇÕES DIVERSAS

O Conselheiro Presidente Edilson de Sousa Silva manifestou profundo pesar pelo falecimento do ex-governador do Estado, Ângelo Angelin, ocorrido no dia 3 de julho, em Cuiabá (MT). Rendendo tributo ao trabalho e ao legado de Ângelo Angelin, em especial sua participação como relator da comissão que elaborou a Constituição Estadual de Rondônia, além de sua dedicação à causa política, social e educacional, bem como relevante contribuição ao desenvolvimento do Estado de Rondônia, esta Corte de Contas presta condolências e se solidariza com a família enlutada e os amigos do nobre ex-governador.

Nada mais havendo, às 11h37, o Conselheiro Presidente declarou encerrada a sessão.

Porto Velho, 5 de julho de 2017.

EDILSON DE SOUSA SILVA

Conselheiro Presidente