

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

PROCESSO:	1131/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e transportes – DER
INTERESSADO:	Confúcio Aires Moura - CPF ***.338.311-**, ex-Governador do Estado de Rondônia (01.01.2011 a 05.04.2018). Marcos José Rocha dos Santos - CPF ***.231.857-**, Governador do Estado de Rondônia (desde 01.01.2019)
CATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão
ASSUNTO:	Apuração de suposta infração relacionada com as Inconformidades atreladas ao Pagamento de Gratificação aos membros do Núcleo Especial de Gestão de Programas-NEGEP
RESPONSÁVEL:	Confúcio Aires Moura - CPF ***.338.311-**, Governador do Estado de Rondônia (01.01.2011 a 05.04.2018). Marcos José Rocha dos Santos - CPF ***.231.857-**, Governador do Estado de Rondônia (desde 01.01.2019)
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**1. INTRODUÇÃO E HISTÓRICO PROCESSUAL**

Trata-se de processo instaurado a fim de apurar irregularidades detectadas pela SGCE no pagamento de Gratificação aos membros do Núcleo Especial de Gestão de Programas-NEGEP por parte do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER.

2. No bojo do processo 01888/20, que analisou as contas do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER, referente ao exercício de 2019, esta SGCE detectou a seguinte irregularidade acerca da fonte de recursos utilizada para o pagamento de Gratificação aos membros do Núcleo Especial de Gestão de Programas-NEGEP (ID 1223126):

Considerando que houve irregularidades no pagamento de gratificações aos membros do Núcleo Especial de Gestão dos Programas – NEGEP, com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), caracterizado, sobretudo, pela aplicação de recursos de operação de crédito (receita de capital), em despesas correntes;

Propõe-se, em coerência com a alínea “b”, inciso III, art. 16, da Lei Complementar n. 154/96 c/c inciso II, art. 25, do RITCE-RO, julgar irregulares as contas de gestão do Departamento Estadual de Estradas de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

Rodagem e Transportes - DER, Exercício de 2019, de responsabilidade do Senhor Erasmo Meireles e Sá, CPF n. 769.509.657-20, Diretor Geral, em razão das distorções remanescentes demonstradas acima.

3. Ocorre que, ao julgar o caso no Acórdão APLC-TC 00037/23, o relator entendeu pela necessidade de apuração da inconformidade em processo específico (ID 1391025), vejamos:

Quanto aos outros pontos que foram considerados ilegais no exame preliminar da SGCE – **(a)** o montante total da gratificação paga aos membros do NEGEP ultrapassou o valor disponível do gerenciamento do programa; e **(b)** a aplicação pelo **DER** de parte dos recursos oriundos do BNDES em despesas correntes – embora a Unidade Técnica deste Tribunal de Contas tenha considerado que os argumentos apresentados pelo **Senhor ERASMO MEIRELES E SÁ**, que se serviu das informações produzidas pela equipe do NEGEP, não se mostrou suficiente para sanear o apontamento, **vejo que a acusação de infração à norma legal, no caso específico, deve ser apurada em procedimento próprio**, dada a precariedade da acusação formulada pela SGCE constante da instrução processual.

4. Diante disso, a fim de que a irregularidade acima citada fosse devidamente apurada, foram instaurados os presentes autos.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Da distinção com os autos nº 311/22

5. Cumpre citar, por oportuno, a existência do processo 00311/22, que também aborda irregularidades atinentes à gratificação paga aos membros do NEGEP. A síntese dos achados desses autos pode ser assim sintetizada:

6. (i) Pagamentos de gratificações com valores arbitrados ilegalmente

Realização de pagamentos de gratificações durante a vigência dos Decretos Estaduais nºs 19900/2015, 20140/2015, 20784/2016, 21374/2016, 21991/2017, 22658/2018, 23523/2019 e 24569/2019, a componentes de Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM) cujos valores não foram arbitrados pelo Governador do Estado, mas sim, por simples decisão administrativa no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes DER/RO, o que caracteriza ato ilegal pela ausência de competência dos responsáveis para praticá-lo e conseqüente usurpação da competência legal e constitucional do Governador do Estado;

7. (ii) Ausência de transparência na efetuação de pagamentos de gratificações

Deixarem de registrar, entre maio/2015 e julho/2020 os pagamentos de gratificações a componentes de Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM) nas folhas de pagamentos/fichas financeiras dos servidores que as receberam, e, com isso, também deixaram de dar publicidade aos referidos

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

pagamentos no Portal de Transparência, na área destinada à divulgação das remunerações dos servidores estaduais.

8. (iii) Ausência de recolhimento de Imposto de Renda sobre gratificações pagas
Deixarem de efetuar os recolhimentos do Imposto de Renda sobre os rendimentos auferidos a título de pagamentos de gratificações a componentes de Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM).
9. (iv) Recebimento de remunerações acima do Teto Constitucional
Recebimento de remunerações concomitantemente com gratificações por participação em Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar, que, somadas (descontadas as verbas transitórias e de natureza indenizatória), ultrapassaram o valor do subsídio devido ao Governador do Estado.
10. Como se pode constatar, apesar de também tratar da legalidade da gratificação paga ao Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM), nos autos 311/22 não é abordada a irregularidade pelo descumprimento do art. 35, parágrafo § 1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – utilização de recursos de operação de crédito (financiamento) para pagamento de despesas correntes.
11. Por tais motivos, prosseguimos à análise do feito.

2.2. Das irregularidades

12. Conforme detalhado alhures, o núcleo desta demanda consiste na aplicação de parte dos recursos oriundos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pelo DER em despesas correntes.
13. A gratificação do grupo de trabalho multidisciplinar, em tese, foi criada em decorrência do contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 20/00012-X – PROINVESTE, Componente 7 e do Contrato 11.2.0666.1 – BNDES/PEF II, cláusula oitava.
14. Seu objetivo era o aporte financeiro aos técnicos responsáveis pelo acompanhamento da referida operação de crédito, bem como o gerenciamento das prestações de contas, controle financeiro, acompanhamento dos contratos em andamento e aditivos, elaboração de relatórios de desempenho trimestrais e controle de lançamentos no mapa de comprovação, elaboração de cronogramas, execução de planejamento e estratégias para o desenvolvimento de programas.
15. Importa ressaltar que tanto a Lei Estadual n. 2851/2012¹, em seu art. 1º, parágrafo único, como o Contrato nº 20/00012-X, em sua cláusula primeira, parágrafo segundo, vedam a aplicação dos recursos liberados pelo BNDES em despesas correntes:

¹ Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito interna junto ao Banco do Brasil S/A e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com recursos oriundos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal – PROINVESTE, para fins de investimentos no Estado de Rondônia no âmbito do Programa de Reforço ao Desenvolvimento Social e da Infraestrutura de Rondônia – PRODESIN, e abrir créditos adicionais.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operações de crédito internas junto ao Banco do Brasil S/A e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, até o valor total de R\$ 438.921.139,08 (quatrocentos e trinta e oito milhões, novecentos e vinte e um mil, cento e trinta e nove reais e oito centavos), oriundos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal - PROINVESTE, nos termos do disposto na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.109, de 05 de julho de 2012, publicada no Diário Oficial da União em 09 de julho de 2012, a serem aplicados na execução do Programa de Reforço ao Desenvolvimento Social e da Infraestrutura de Rondônia – PRODESIN.

Parágrafo único. Os recursos provenientes das operações de crédito autorizadas no caput deste artigo serão, obrigatoriamente, aplicados na viabilização de despesas de capital, vedada a aplicação de tais recursos em despesas correntes ou dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente, em consonância com o § 1º do artigo 35 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

(Grifou-se)

16. No entanto, no primeiro Termo Aditivo, assinado em 09/09/2013, retificou-se o Anexo I - Quadro de Usos e Fontes, do qual passou a constar o componente 7 – Gerenciamento do Programa de Reforço ao Desenvolvimento Social e da Infraestrutura de Rondônia – PRODESIN (ID 1159877) com previsão de desembolso de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) no decorrer da execução de todo o Contrato.

17. Foi essa alteração contratual, pois, que deu o primeiro passo para a instituição da gratificação paga ao Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM), durante os anos de 2015 até 2021, no âmbito Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER, com componentes nomeados e remunerados para acompanhar a execução do Contrato nº 20/00012-X e das ações desenvolvidas no âmbito do PRODESIN.

18. Cumpre esclarecer ainda que o Decreto 19.900, de junho de 2015 (ID 1497945, pag. 39), que constituiu o Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes, era taxativo em afirmar que o Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar seria sem ônus para o Governo de Rondônia:

Art. 1º. Fica constituído Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar, no âmbito no Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes - DER/RO, para desenvolver e acompanhar o Programa com recursos oriundos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, junto ao Governo do Estado de Rondônia.

Art. 2º. A composição do Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar hora constituído, ficará a cargo da livre nomeação do Diretor Geral do DER/ DEOSP, por meio de Portaria, **sem ônus para o Governo do Estado de Rondônia, devendo os mesmos executar as tarefas inerentes ao presente objeto, cumulativamente com as funções dos seus respectivos cargos**, com a seguinte composição:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

19. Ocorre que, transcorrido um ano de sua publicação, o ato foi retificado pelo governador Confúcio Aires Moura², passando prever o ônus por meio da fonte 3215-PROINVESTE (ID 1509854, pag. 03):

Artigo 2º. A composição do Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar hora constituído, ficará a cargo da livre nomeação do Diretor Geral do DER/RO através da portaria SEM ÔNUS para o Governo do Estado de Rondônia, **com ônus na fonte 3215 - Proinveste**, devendo os mesmos executar as tarefas inerentes ao presente objeto, cumulativamente com as funções dos seus respectivos cargos e tarefas extras com a seguinte composição:

20. Cumpre esclarecer que, na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015³, a fonte de recursos 3215 corresponde justamente à “OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA E EXTERNA”:

3215 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA E EXTERNA	172.603.300	7.328.000	179.931.300
---	-------------	-----------	-------------

21. Note, portanto, que foram as alterações no Contrato nº 20/00012-X e a retificação do Decreto 19.900, de junho de 2015, que deram suporte para que a gratificação fosse instituída tendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

22. Cumpre citar, por oportuno, que, conforme se pôde constatar em busca no Sistema de Consulta e Legislação – CONSULEGIS⁴, foram publicados vários outros decretos alterando a composição do Grupo e/ou prorrogando o prazo de vigência, quase a totalidade deles preveem a mesma fonte de custeio (ID 1509854). Vejamos o resumo:

Decreto	Data	Emissor	Objetivo	Ônus
19.900	19/06/2015	Confúcio Aires Moura	Constitui Grupo Especial	Sem ônus para o Governo do Estado
Retificação	25.07.2016	Confúcio Aires Moura	Prevê ônus	Fonte 3215 - PROINVESTE
20.140	22.09.2015	Confúcio Aires Moura	Prorroga prazo do Decreto 19.900	-
20.784	25.04.2016	Confúcio Aires Moura	Constitui Grupo Especial	Sem ônus para o Governo do Estado
21.374	04.11.2016	Confúcio Aires Moura	Prorroga prazo do Decreto 20.784	-
21.991	31.05.2017	Confúcio Aires Moura	Constitui Grupo	Fonte 3215 - PROINVESTE
23.523	15.01.2019	Marcos José Rocha dos Santos	Constitui Grupo	Fonte 3215 - PROINVESTE

² Diário Oficial do Estado de Rondônia nº. 136, do dia 25 de Julho de 2016.

³ Lei nº 3.497 de 29 de dezembro de 2014.

⁴ Disponível em: [Consulegis - Governo do Estado de Rondônia - Ditel \(casacivil.ro.gov.br\)](http://casacivil.ro.gov.br). Acessado em 12.12.2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

24.569	18.12.2019	Marcos José Rocha dos Santos	Prorroga prazo do Decreto 23.523	-
25.267	04.08.2020	Marcos José Rocha dos Santos	Constitui Grupo	Fonte 3215 - PROINVESTE
26.066	06.05.2021	Marcos José Rocha dos Santos	Constitui Grupo	Fonte 0215 – PROINVESTE

Fonte: Elaborado pela auditora com informações constantes no Sistema de Consulta e Legislação – CONSULEGIS. Link: [Consulegis - Governo do Estado de Rondônia - Ditel \(casacivil.ro.gov.br\)](http://casacivil.ro.gov.br). Acessado em 12.12.2023.

23. Ainda com o intuito de esclarecer o imbróglio, verificamos a fonte indicada nas leis orçamentárias dos respectivos exercícios e pudemos constatar que todas elas se referem à operações de crédito. Vejamos:

24. **2015:** Lei Orçamentária Anual nº 3.497 de 29 de dezembro de 2014 – fonte 3215:

3215 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA E EXTERNA	172.603.300	7.328.000	179.931.300
---	-------------	-----------	-------------

25. **2016:** Lei Orçamentária Anual nº 3.745 de 23 de dezembro de 2015 – fonte 3215:

3215 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA E EXTERNA	97.669.384	12.902.169	110.571.553
---	------------	------------	-------------

26. **2017:** Lei Orçamentária Anual nº 3.937 de 28 de dezembro de 2016 – fonte 3215:

3215 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNA E EXTERNA	26.374.262		26.374.262
---	------------	--	------------

27. **2018:** Lei Orçamentária Anual nº 4.231 de 28 de dezembro de 2017 – fonte 0215:

0215 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.	201.363.164,00		201.363.164,00
--	----------------	--	----------------

28. **2019:** Lei Orçamentária Anual nº 4.455 de 07 de janeiro de 2019 – fonte 0215:

0215 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.	174.798.000		174.798.000
--	-------------	--	-------------

29. **2020:** Lei Orçamentária Anual nº 4.709 de 30 de dezembro de 2019 – fonte 0215:

0215 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.	18.529.969		18.529.969
--	------------	--	------------

30. **2021:** Lei Orçamentária Anual nº 4.938 de 30 de dezembro de 2020 – fonte 0215:

0215 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.	1.000.000,00	1.000,00	1.001.000,00
--	--------------	----------	--------------

31. Como se pode verificar, com exceção do Decreto 19.900 e 20.784, todos os demais decretos que constituíram o Grupo especificaram a fonte de custeio 3215 ou 0215

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

(Operações de Crédito). Nesse erro incidiram tanto o ex-Governador, Senhor Confúcio Aires Moura, quanto o atual chefe do Executivo, Senhor Marcos José Rocha dos Santos.

32. Não bastasse a indicação legal, outro indício de que a fonte de custeio da gratificação é o recurso advindo do próprio financiamento que se buscava gerenciar está inserta no Memorando nº. 001/15/NEGEP/DER (ID 1497945, pag. 02), que instaurou o processo administrativo nº. 01-1420-01631-0001/2015, anexado a estes autos por meio dos Documentos nº. 6721/23⁵ e 6724/23⁶:

Com os nossos cumprimentos, vimos por meio deste solicitar autorização para abertura de Processo Administrativo, referente ao pagamento do Núcleo Especial de Gestão dos Programas – NEGEP, referente aos Contratos de Financiamento nº. 11.2.0666-1 (BNDES-PEF II) e 20/00012-x (PROINVESTE), de acordo com a cláusula oitava das Obrigações do Beneficiário do Programa, tendo em vista, a necessidade de manter o Núcleo Especial de Gestão dos Programas apoiado pelo BNDES com o intuito de desenvolver as atividades destinadas ao Grupo.

Vale ressaltar que, o pedido mencionado acima encontra-se amparo legal em lei, bem como, recurso denominado para este tipo de despesa com pessoal no Quadro de Usos e Fontes – Componente 7 – Gerenciamento do Programa previsto no componente. Informamos que, no primeiro momento existia um recurso previsto de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões), porém foi remanejado e gasto com investimento no valor de R\$ 982.492,90 correspondendo a um percentual de 49,12%.

Desta forma, encontra-se disponível no momento o valor de R\$ 1.017.507,10 correspondendo a um percentual de 50,88% para gasto com pessoal de forma administrativa e gerenciamento das despesas do grupo, de acordo com o previsto no CUF, bem como, respaldo legal para utilização do mesmo.

33. Ademais, toda a documentação seguinte constante da tramitação processual corrobora que a fonte de custeio do benefício é o financiamento junto ao BNDES, empresa pública.

34. A título exemplificativo, citamos o Ofício nº. 91/GG/DER/RO (ID 1497945, pag. 03), solicitando autorização para instauração de processo administrativo para pagamento do Núcleo Especial de Gestão dos Programas – NEGEP, autorizado pelo então Diretor Geral do DER; Plano de Ação (ID 1497945, pag. 16), contendo as diretrizes para o pagamento da gratificação, expedido pelo então Diretor Geral do DER; Despacho à Procuradoria do DER/RO (ID 1497945, pag. 35); Parecer da Procuradoria Autárquica (ID 1497945, pag. 37).

⁵ IDs 1497943 a 1498147

⁶ IDs 1498281 a 1498485

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

35. Convém ressaltar que, após a emissão de parecer jurídico e a publicação da portaria de nomeação dos membros do NEGEP, os autos do processo administrativo nº. 01-1420-01631-0001/2015 passaram a tratar da prestação de contas do convênio.

36. Assim, não se localizou, nos 197 (cento e noventa e sete) arquivos enviados a esta Corte em resposta ao Ofício 402/2023/SGCE/TCERO, os comprovantes de pagamento do benefício, o que nos leva a crer terem sido processados em autos apartados.

37. No entanto, os empenhos/ordens bancárias relativos ao pagamento da gratificação estão lançados no Portal da Transparência, podendo ser acessados nos seguintes links:

Ano	Link	ID
2015	NEGEP - 2015 - Portal da Transparência DER-RO	1521387
2016	NEGEP - 2016 - Portal da Transparência DER-RO	1521388
2017	NEGEP - 2017 - Portal da Transparência DER-RO	1521389
2018	NEGEP - 2018 - Portal da Transparência DER-RO	1521391
2019	NEGEP - 2019 - Portal da Transparência DER-RO	1521393
2020	NEGEP - 2020 - Portal da Transparência DER-RO	1521404
2021	NEGEP - 2021 - Portal da Transparência DER-RO	1521405
2022	NEGEP - 2022 - Portal da Transparência DER-RO	1521406

Fonte: Elaborado pela auditora com informações constantes no Portal da Transparência (link: [NEGEP - Portal da Transparência DER-RO](#))

38. Da análise dos documentos, constata-se que, a fonte de recursos utilizada para o custeio da gratificação nas notas de empenho dos anos de 2015 e 2016 é a rubrica 3215, que corresponde a operações de crédito, conforme já extraído das Leis Orçamentárias daqueles anos.

39. Desta forma, cumpre citar os responsáveis pela autorização de pagamento das referidas notas:

Exercício	Ordem Bancária	Nota de Empenho	Autorizado por
2015	2015OB01210, 01211, 01212, 01213, 01214, 01215, 01216, 01217, 01218, 01219, 01220, 01221, 01508, 01509, 01507, 01506, 01505, 01504, 01503, 01502, 01501, 01500	2015NE331	Lioberto Ubirajara caetano de Souza
	2015OB01795, 01794, 01793, 01792, 01791, 01790, 01789, 01788, 01787, 01786, 02169, 02170, 02171, 02172, 02173, 02174, 02175, 02176, 02539, 02540, 02541, 02542, 02543, 02544, 02545, 02546	2015NE331	Celso Viana Coelho

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

	2015OB02547, 02867, 02868, 02869, 02870, 02871, 02872, 02873, 02874, 02866, 03198, 03199, 03200, 03201, 03202, 03203, 03204, 03205, 03206	2015NE00614	
2016	2016OB00024, 00025, 00026, 00027, 00028, 00029, 00030, 00031, 00032, 00033, 00280, 00281, 00282, 00283, 00284, 00285, 00286, 00287, 00288, 00289, 00531, 00532, 00533, 00534, 00535, 00536, 00537, 00538, 00539, 00540	2015NE00614	Celso Viana Coelho
	2016OB01091, 01092, 01093, 01094, 01095, 01096, 01097, 01098, 01099, 01100, 01101, 01472, 01473, 01474, 01475, 01476, 01477, 01478, 01479, 01480, 01481, 01886, 01887, 01888, 01889, 01890, 01891, 01892, 01893, 01894, 02396, 02397, 02398, 02399, 02400, 02401, 02402, 02403, 02404, 02405, 02406, 02308, 02309, 02310, 02311, 02312, 02313, 02314, 02315, 02316, 02317, 02649, 02650, 02651, 02647, 02646, 02645, 02644, 02643, 02642, 02641, 02640, 02639, 02638	2016NE00197	
	2016OB03013, 03014, 03015, 03016, 03017, 03018, 03019, 03020, 03021, 03022	2016NE00749	Luiz Carlos de Souza Pinto
	2016OB03852, 03853, 03854, 03855, 03856, 03857, 03858, 03859, 03860, 03861, 03862	2016NE00961	
	2016OB03616, 03617, 03618, 03619, 03620, 03621, 03622, 03623, 03624	2016NE00820	
	2016OB03312, 03311, 03313, 03308, 03309, 03307, 03306, 03305, 03304, 03310	2016NE00820	Mayara Gomes Freire da Silva
2016OB04059, 04060, 04061, 04062, 04063, 04064, 04065, 04066, 04067	2016NE00820	Isequiel Neiva de Carvalho	

40. Nos anos de 2017 a 2020, os pagamentos foram realizados por ordens bancárias, em consulta ao sistema eletrônico DivePort – Relação de empenhos emitidos localizou-se as seguintes ordens pagas na fonte 3215, abaixo relacionadas:

Exercício	Ordem Bancária	Nota de Empenho	Autorizado por
-----------	----------------	-----------------	----------------

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

2017	2017OB00273, 00274, 00275, 00276, 00277, 00278, 00279, 00280, 00281, 00282, 00521, 00522, 00523, 00524, 00525, 00526, 00527, 00528, 00529, 00530, 00751, 00752, 00753, 00754, 00755, 00756, 00757, 00758, 00759, 00760, 00761, 00998, 00999, 01000, 01001, 01002, 01003, 01004, 01005, 01006, 01007, 01327, 01328, 01329, 01330, 01331, 01332, 01333, 01334, 01335, 01336, 01337, 01700, 01701, 01702, 01703, 01704, 01705, 01706, 01707, 01709, 01246, 01247, 01248, 01249, 01250, 01251, 01252, 01253, 01254, 01255, 01256	2017NE00063	Luiz Carlos de S. Pinto
	2017OB01708, 01710, 01975, 01977, 01978, 01981, 01983, 01984, 01985, 01986, 01987, 01988, 02225, 02226, 02227, 02228, 02229, 02230, 02231, 02232, 02233, 02234, 02500, 02501, 02502, 02503, 02504, 02505, 02506, 02507, 02508, 02509, 02784, 02785, 02786, 02787, 02788, 02789, 02790, 02791, 02792, 02793, 02794, 03081, 03082, 03083, 03084, 03085, 03086, 03088, 03089, 03090, 03092, 03041, 03042, 03050, 03051, 03052, 03053, 03054, 03055, 03056, 03057, 03058.	2017NE00344	Luiz Carlos de S. Pinto
2018	2018OB00019, 00020, 00021, 00022	2018NE00070	Luiz Carlos de S. Pinto
2019	2019OB00029	2019NE00057	ErasmO Meireles e Sá
2020	2020OB00669, 00670, 00671, 00672, 00673, 00674, 00675, 00676, 00677, 00678, 00679, 00680, 00681, 006782	2020RE50100	ErasmO Meireles e Sá
	2020OB00691, 00692, 00693, 00694, 00695, 00696, 00697, 00698, 00699, 00700, 00701	2020RE50103	
	2020OB01503, 01504, 01505, 01506, 01507, 01508, 01509, 01510, 01511, 01512	2020RE50205	Elias Resende de Oliveira
	2020OB02010, 02011, 02013, 02014, 02015, 02016, 02017, 02018, 02019, 02020, 02021, 02022, 02023, 02024, 02025	2020RE50255	
	2020OB03973, 03974, 03975, 03976, 03977	2020RE50451	

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

	2020OB05327, 05328, 05329, 05330, 05331	2020RE50575	
	2020OB01769, 01770, 01771, 01772, 01773, 01774, 01775, 01776, 01777, 01778, 01779, 01780, 01781, 01782, 01783, 01784, 01785, 01786, 01787, 01788	2020RE50231	Eder André Fernandes Dias
	2020OB02732, 02733, 02734, 02735, 02736	2020RE50333	
	2020OB03227, 03228, 03229, 03230, 03231, 03232	2020RE50384	

41. Deve-se considerar ainda que nas diligências realizadas no sistema DivePort, conforme fonte indicada pelos responsáveis, verificou-se a existência de diversas outras ordens bancárias nos anos de 2017 a 2020, porém, não foi possível localizar o respectivo empenho para apurar a fonte pagadora a fim de constatar a origem do custeio.

42. Ademais, não obstante o decreto 26.066/21 especifique a fonte de custeio 0215 – PROINVESTE, verifica-se que no ano de 2021 e 2022, os pagamentos foram efetuados pela fonte 100 – Tesouro.

43. Como se pode notar, os pagamentos da gratificação com fonte de custeio advinda de operações de crédito foram autorizados nos anos de 2015 a 2020 tendo como fundamento as alterações no Contrato nº 20/00012-X, a retificação do Decreto 19.900, de junho de 2015 e demais decretos que lhe sucederam (ID 1509854), conforme planilha já citada, e que lhe conferiram uma falsa aparência de legalidade.

44. Cumpre esclarecer que, além de contrariarem expressamente o art. 1º da Lei Estadual n. 2851/2012, os pagamentos realizados encontram obstáculo ainda na Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, em seu art. 35, § 1º, I, veda a realização de operações de crédito entre instituições financeiras estatais e outro ente da Federação para financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes. Veja-se a dicção do dispositivo:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I – Financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

45. Extrai-se que o dispositivo acima proíbe que um ente da federação financie outro ente. No entanto, é possível que uma instituição financeira estatal conceda

empréstimos a outros entes da federação, **desde que os valores decorrentes da operação de crédito não sejam utilizados para o pagamento de pessoal.**

46. Convém mencionar que a norma revela uma preocupação clara com o controle do endividamento público, consubstanciando regras importantes para a preservação dos equilíbrios financeiro e orçamentário dos entes da Federação.

47. Ou seja, operações com essa finalidade podem ser realizadas por instituições financeiras privadas, mas não por aquelas controladas pelos Governos Federal e Estaduais.

48. No caso em apreço, trata-se de empréstimo obtido junto ao BNDES, empresa pública, designado em seu estatuto social como “principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”⁷.

49. Aliás, essa vedação legal constitui uma concretização, obrigatória, das normas constantes do art. 167, inciso X, da Constituição Federal, que veda a concessão de empréstimos pelo Governo Federal e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

50. De fato, se os recursos do empréstimo devem, por disposição legal, ser aplicados apenas em despesas de capital individualizadas, nada mais natural que sejam depositados em conta específica e dela saiam exclusivamente para o pagamento dos fornecedores relacionados à realização de tais despesas, não estando englobados o pagamento de gratificações a servidores.

51. Ante o exposto, se afigura absurdo alterações contratuais no financiamento e decreto do Executivo que culminem numa pseudonorma permissiva para a utilização de recurso advindo de operações de crédito para o pagamento de despesas correntes – consubstanciada no pagamento de gratificação a servidores públicos - por estar em total desconformidade com a literalidade das normas de hierarquia superior.

3.3. Da Responsabilização

52. Conforme demonstrado no item 3.2 deste relatório, há evidências nos autos de configuração, em tese, de infringência ao art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao utilizar-se recurso oriundo de operação de crédito para o custeio de despesa com pessoal.

53. Mais precisamente, nos anos de 2015 a 2020, utilizou-se valores provenientes do contrato de financiamento mediante abertura de crédito nº 20/00012-X – PROINVESTE, Componente 7 e do Contrato 11.2.0666.1 – BNDES/PEF II, cláusula oitava para o

⁷ Art. 3º do Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-control/Legislacao_do_Sistema_BNDES/estatuto-do-bndes#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20O%20Banco%20Nacional%20de,n%C2%BA%206.404%2C%20de%2015%20de>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

pagamento de Gratificação aos membros do Núcleo Especial de Gestão de Programas-NEGEP por parte do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER.

54. As ilegalidades em questão são de responsabilidade:

55. **a) Do Senhor Confúcio Aires Moura (CPF ***.338.311-**) – Governador do Estado de Rondônia, no período de 01.01.2011 a 05.04.2018, por proceder às alterações no Contrato nº 20/00012-X, à retificação do Decreto 19.900 e Decreto 21.991, que deram suporte para que a gratificação fosse instituída tendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

56. Conforme constatado na presente análise, a Lei Estadual n. 2851/2012 autorizou que o Executivo contraísse empréstimo junto ao BNDES, vedando explicitamente que tais recursos fossem aplicados em despesas correntes.

57. No entanto, no primeiro Termo Aditivo, assinado pelo Senhor Confúcio Aires Moura em 09/09/2013, passou a inserir o componente 7 no ajuste (Gerenciamento do Programa de Reforço ao Desenvolvimento Social e da Infraestrutura de Rondônia – PRODESIN) (ID 1159877).

58. Note que foi essa alteração contratual permitiu a criação de Grupo Especial de Trabalho Multidisciplinar (GETM), com componentes nomeados e remunerados para acompanhar a execução do Contrato nº 20/00012-X e das ações desenvolvidas no âmbito do PRODESIN.

59. Não bastasse isso, a retificação do Decreto 19.900, de junho de 2015 (ID 1509854), também subscrita pelo então governador do Estado, passou a prever o pagamento da gratificação com ônus na fonte 3215 – Proinveste (Operações de Crédito).

60. A mesma conduta foi adotada quando da emissão do Decreto 21.991, de 31 de maio de 2017, que constituiu novamente o grupo, indicando ônus para a fonte 3215 - PROINVESTE.

61. Constata-se, portanto, que tais alterações concederam a autorização necessária para que se efetivassem os pagamentos de pessoal com os valores advindos do contrato de financiamento, contrariando assim a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, dando azo à infringência em espeque.

62. **b) Do Senhor Marcos José Rocha dos Santos (CPF ***.231.857-**) – Governador do Estado de Rondônia, desde 01.01.2019, por emitir os Decretos 23.523, 25.267, 26.066 e 25.267, prevendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

63. Cumpre esclarecer que os decretos supracitados, constituiu o grupo nos respectivos exercícios e, repetindo a conduta adotada pelo governador que o antecedeu, o Senhor Marcos José Rocha dos Santos incorreu na mesma irregularidade indicada no item “a”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

64. Isso porque, concedeu a autorização necessária para que se efetivassem os pagamentos de pessoal com os valores advindos do contrato de financiamento, contrariando assim a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, dando azo à infringência em estudo.

65. Portanto, resta assente que os responsáveis não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, visto que as condutas acima perpetradas se revelam como medida de irresponsabilidade com *res publica* e macula a boa gestão dos recursos públicos.

66. É esperado de ocupantes do cargo de gestão o devido conhecimento das regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no tocante à destinação dos recursos obtidos.

67. Assim, resta plenamente configurado o nexo de causalidade entre as condutas dos responsáveis e as infringências constatadas na presente análise que se configuram situações ou circunstâncias fáticas capazes de caracterizar, em tese, erro grosseiro (art. 28 da LINDB, regulamentado no art. 12, §1º do Decreto Federal n. 9.830/2019).

68. Por fim, considerando que o ato é suplementar/insuperável, ficam os responsáveis sujeitos à censura/multa.

69. **c) Considerações acerca dos agentes públicos que autorizaram o pagamento das ordens bancárias referentes à gratificação.**

70. Conforme se pode constatar nos parágrafos 39 e 40 deste relatório, foi feito levantamento dos agentes públicos que autorizaram o pagamento das ordens bancárias referentes à gratificação com recursos oriundos de operação de crédito.

71. Em tese, tal conduta também poderia ser enquadrada como infringência ao artigo 1º, § único da Lei Estadual n. 2851/2012 e do art. 35, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, após analisar detidamente os autos, este corpo instrutivo entende de modo diverso.

72. Não se desconhece o entendimento desta Corte de que o ordenador de despesas pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão.

73. O entendimento do Tribunal é no sentido de que sua atuação no processo de pagamento não é meramente formal, pois a ele compete verificar todo o procedimento de dispêndio, acompanhando e fiscalizando **a atuação de seus subordinados**, incluindo o dever de verificar a legalidade e a legitimidade dos documentos geradores de despesa.

74. Ademais, além da assinatura do ordenador de despesas configurar autêntica instância de controle de gastos dos recursos públicos, ela tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

75. Ocorre que, excepcionalmente no presente caso, entendemos que a mera autorização do pagamento não concorreu para a irregularidade em espeque.

76. Cumpre rememorar, por oportuno, que o eixo central destes autos é a utilização de recursos oriundos de operação de crédito para o custeio de despesas de custeio. Essa infringência foi configurada com a alteração do Contrato nº 20/00012-X, com a retificação do Decreto 19.900 e com os decretos que lhe sucederam.

77. Tais atos garantiram que a gratificação fosse instituída tendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

78. Assim, considerando que a autorização de pagamento das ordens bancárias só configuraria infringência caso comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão, esse ato só estaria maculado caso a infringência estivesse configurada em algum ato subordinado ao dever de fiscalização e/ou supervisão do agente público.

79. Ocorre que o ato em estudo, qual seja, a determinação da fonte de recurso a ser utilizada no pagamento, está relacionado a uma conduta anterior ao poder hierárquico dos agentes que autorizaram as ordens bancárias.

80. Tal conduta foi adotada pelos governadores responsáveis pela alteração contratual e pela edição dos decretos que fixaram a origem dos recursos que custeariam a despesa e, por óbvio, excedem a capacidade de fiscalização e supervisão do ordenador da despesa por estarem fora do alcance de seu poder hierárquico.

81. Deste modo, tem-se que a presente irregularidade em específico foi configurada numa etapa anterior à submissão do procedimento ao poder dos agentes lotados no DER, não havendo que se falar em erro grosseiro ou dolo em sua conduta.

82. Cumpre citar ainda que toda a regularidade procedimental da gratificação já vem sendo abordada nos autos nº 311/22. Conforme explicitado no item 2.1 deste relatório, naquele processo são abordadas supostas irregularidades atinentes ao pagamento de gratificações com valores arbitrados ilegalmente, a ausência de transparência na efetuação de pagamentos, a ausência de recolhimento de Imposto de Renda, recebimento de remunerações acima do Teto Constitucional, etc.

83. A nosso ver, além dos outros responsáveis indicados no processo nº 311/22, essas condutas são as que, de fato, podem ser atribuídas aos agentes que autorizaram os pagamentos, vez que se encontram abarcadas pelo poder hierárquico do ordenador de despesa.

84. Assim, considerando a ausência de erro grosseiro ou dolo na conduta dos agentes que autorizaram o pagamento das ordens bancárias referentes à gratificação, entendemos pelo afastamento da responsabilidade destes.

3. CONCLUSÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE

85. Diante da presente análise, conclui-se pela ocorrência, em tese, das seguintes ilegalidades:

86. **De responsabilidade do Senhor Confúcio Aires Moura, CPF ***.338.311-**, Governador do Estado de Rondônia no período de 01.01.2011 a 05.04.2018, por:** Proceder às alterações no Contrato nº 20/00012-X e à retificação do Decreto 19.900, de junho de 2015, que deram suporte para que a gratificação fosse instituída tendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do parágrafo 55 deste relatório.

87. **De responsabilidade do Senhor Marcos José Rocha dos Santos, CPF ***.231.857-**, Governador do Estado de Rondônia, desde 01.01.2019, por:** Emitir os Decretos 23.523, 25.267, 26.066 e 25.267, prevendo como fonte de custeio recursos advindos de operação de crédito, contrariando a previsão explícita da Lei Estadual n. 2.851/2012 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do parágrafo 62 deste relatório.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

88. Ante todo o exposto, propõe-se:

89. **a) Determinar** a audiência dos agentes públicos elencados nos **itens 4** deste relatório, para que, no prazo legal, querendo, apresentem razões de justificativas acerca dos fatos que lhes são imputados, que poderão ser instruídas com documentação de suporte hábil a afastar as ilegalidades apontadas, com fulcro no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno do TCE/RO;

90. **b) Dar conhecimento** aos interessados da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho, 23 de fevereiro de 2024.

Mayana Jakeline Costa de Carvalho
Auditor de Controle Externo
Matrícula 617

Michel Leite Nunes Ramalho
Coordenador da CECEX 04
Matrícula 406

Em, 26 de Fevereiro de 2024



JOAO BATISTA DE ANDRADE JUNIOR
Mat. 541
COORDENADOR ADJUNTO

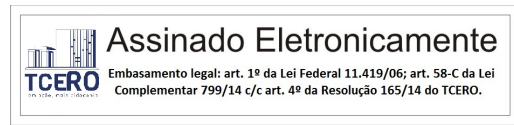
Em, 26 de Fevereiro de 2024



MAYANA JAKELINE COSTA DE
~~MARVALHO~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 26 de Fevereiro de 2024



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4