



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

PROCESSO Nº	00311/2021-TCE-RO
JURISDICIONADO	Governo do Estado de Rondônia
SUBCATEGORIA:	Inspeção especial
ASSUNTO:	Averiguações sobre a Execução Orçamentária dos Exercícios de 2019 e 2020 no tocante à verificação de possíveis pagamentos de despesas, sem previsão de empenho, realizadas pelo Poder Executivo.
RESPONSÁVEIS:	Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira , CPF n. ***.252.482-**, Presidente do Iperon. Marcos Jose Rocha dos Santos , CPF n. ***-231-857-** - Governador do Estado de Rondônia.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	Não se aplica.
RELATOR:	Conselheiro Edilson de Sousa Silva

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ESPECIAL

1 INTRODUÇÃO

1. Aportou neste Tribunal de Contas a notícia, por meio do ofício P/ALE-2691/2020 (ID 370359), sobre a realização de despesas sem prévio empenho realizadas pelo Poder Executivo, no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia – IPERON, nos exercícios de 2019 e 2020.
2. Assim, versam os autos acerca inspeção especial referente à verificação de possíveis pagamentos de despesas, sem previsão de empenho, realizadas pelo Poder Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

3. A inspeção¹ especial foi subsidiada por intermédio do requerimento legislativo n. 1359/20 (Documento Nº 07384/20 – ID 370359), que requereu a apuração com fulcro no art. 172 do regimento interno.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

4. A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia formulou o requerimento legislativo n. 1359/20 (Documento Nº 07384/20 – ID 370359), que foi encaminhado a este Tribunal por intermédio do ofício P/ALE-2691/2020 (ID 370359), o qual informava possível irregularidade no tocante à ocorrência de pagamentos de despesas sem prévio empenho realizadas pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia (ID 370359).

5. Aportada a documentação na Presidência deste Tribunal de Contas, o Presidente Conselheiro Paulo Curi Neto, nos termos do despacho constante no ID 970743, determinou o seu envio ao gabinete do Conselheiro Edilson de Sousa Silva, considerando se tratar de assunto pertinente às contas de Governo/exercício 2020.

6. Por sua vez, por meio do Despacho (ID 971272), o Conselheiro Edilson de Sousa Silva determinou a sua remessa da documentação à Secretária de Controle Externo conhecimento e adoção das providências necessárias ao seu atendimento.

7. Ato contínuo, foi instaurada a inspeção especial objeto deste processo e, em sequência, realizada diligências por meio de solicitação de informações direcionadas ao Secretário de Estado de Finanças - SEFIN/RO, ao Controlador Geral do Estado de Rondônia – CGE, à Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG e à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia.

8. As diligências foram atendidas por meio dos seguintes documentos: Ofício nº 415/2021/CGE-GOT (ID – 372951); Ofício nº 257/2021/IPERON-GAB (ID 997778), Memorando n.º 5/2021/SEFIN-CEEP (ID 1380407) e Ofício nº 679/2021/SEPOG-CPG (ID 1380408).

¹ é o procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos de administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição [...] As inspeções especiais serão determinadas em cada caso, pelo Presidente do Tribunal, “ex-officio” ou por 15 solicitação de Conselheiro, Auditor ou do Secretário Geral de Controle Externo, sempre que houver necessidade de entendimento direto, visando a coletar dados, esclarecer fato determinado, verificar “in loco” a execução de contratos, bem como dirimir dúvidas ou suprir omissões em processos em trâmite no Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

9. Assim, com base nas documentações e informações acostadas aos autos, passa-se à análise técnica quanto ao mérito da inspeção especial.

3. DA ANÁLISE TÉCNICA

10. Nos termos do Ofício n. 257/2021/ IPERON-GAB (ID 997778) observou-se que no exercício de 2019 de fato ocorreu a realização de despesa sem empenho no Instituto de Previdência, conforme confirmado pela Presidente daquele Instituto. No entanto, ressaltou o seguinte:

Temos a informar que anualmente é elaborado o relatório de avaliação atuarial tendo como base os dados dos servidores avos, aposentados e pensionistas de todos os Poderes e Órgãos que compõem a Administração Pública do Estado.

4. Por força de lei, os Regimes Próprios de Previdência têm obrigação de se basearem em normas gerais de contabilidade e atuária, de maneira a garantir e perenizar o Equilíbrio Financeiro e Atuarial (EFA) do sistema. Assim, é realizada análise das informações constantes nos relatórios atuariais como forma de nortear a projeção e elaboração do orçamento anual, e como assinalado acima, **os relatórios atuariais já apontavam déficit financeiro do fundo previdenciário.**

5. **Em 2018 foi formalizado o Processo SEI nº 0016.299186/2018-11 objetivando** a alocação de recursos orçamentários na LOA/2019 para UG 130011 - Fundo Previdenciário Financeiro do IPERON. 6. Desse modo, esta subscritora expediu o Ofício nº 1676/2018/IPERON-COOTEC em 21/08/2018 (ID. 2739398), **INFORMANDO QUE O TETO ORÇAMENTÁRIO AUTORIZADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SEPOG PARA UG 130011, SERIA INSUFICIENTE PARA O EXERCÍCIO, MOTIVO PELO QUAL SOLICITOU-SE A SUPLEMENTAÇÃO NO VALOR DE R\$ 384.021.211,54** (trezentos e oitenta e quatro milhões, vinte e um mil, duzentos e onze reais e cinquenta e quatro centavos) na natureza de receita "9.9.9.0.00.0.0-Recursos Arrecadados em exercícios anteriores – RPPS", com a finalidade de possibilitar o desempenho da gestão dos benefícios previdenciários de forma eficiente, transparente e responsável. A SEPOG, em análise da documentação conda nos autos expediu Informação Técnica, de 29/07/2018 que trata da solicitação do IPERON (ID 2833384) concluindo que:

... É possível e legal utilizar o saldo financeiro de exercícios anteriores para enfrentar despesas sabidamente maiores do que a receita a ser arrecada. Concluindo sugerimos:

1. Manter a receita aprovada pelo TCE, e acrescentar R\$ 187.948.000,00 (cento e oitenta e sete milhões, novecentos e quarenta e oito mil reais) na cota de dotação do fundo, na Fonte/Desnação 0640 – receita diretamente arrecada em exercícios anteriores, considerando o saldo financeiro em caixa, passando à unidade a somar 634.792.177,00 (seiscentos e trinta e quatro milhões setecentos e noventa e dois mil reais) para abertura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

do exercício e caso confirme à necessidade durante a execução seria aberto crédito suplementares.

2. Acrescentar na unidade 14.023 – IPERON o valor de R\$6.523.000,00 (seis milhões quinhentos e vinte e três mil) atendendo 100% da solicitação, observando que esse valor acrescentado será transferido da unidade 13.012, mantendo a receita já considerada para o PLOA. É a informação que o submeto para apreciação e deliberação superior.

7. No ano de 2019 foi aberto Processo SEI nº 0016.233284/2019-68 objetivando suplementação orçamentária para LOA/2019, conforme se infere do Ofício nº 1624/2019/IPERON-COOTEC, de 04/06/2019 (id 6199204), e Ofício nº 2382/2019/IPERON-COOTEC de 12/08/2019 (ID. 7293308).

8. De se registrar que o Iperon preocupado com a situação e com a necessidade imediata de solução **encaminhou diversos documentos visando solucionar a matéria constante nos autos**, atinente a suplementação orçamentária, tais como Ofício nº 1624, de 04/06/2019 (ID: 6199204), Ofício nº 2382, de 12/08/2019 (ID: 7293308), Despacho IPERON-GECON, de 15/08/2019 (ID: 7353080), Ofício nº 3353, de 18/09/2019 (ID: 7916848), Ofício nº 2811, de 20/09/2019 (ID: 7959904), Despacho IPERONGECON (ID: 8095563); Ofício nº 3019, de 10/10/2019 (ID 8309468), Comprovantes de Pagamentos por Ofício dos Inavos Civis e Militares (ID's: 8568660, 8569161 e 8569289), Ofício nº 3151, de 25/10/2019 (ID: 8569427) e por último o Ofício nº 3215, de 01/11/2019 (ID: 8649736), todos constantes nos autos retromencionado.

9. Ocorre que devido a tramitação burocrática com vasta discussão sobre essa suplementação orçamentária e vários encaminhamentos entre os órgãos envolvidos IPERON/SEPOG/SEFIN-SUPER entre outros, esta **Autarquia só foi atendida em sua solicitação no final do exercício de 2019**, tal como se infere da integra dos autos.

10. Assim, em relação ao momento do déficit orçamentário no exercício de 2019 e as providências adotadas para sanear a situação, são essas as informações que a Autarquia tem a apresentar.

11. Como observado, não resta dúvidas que o noticiado pela Assembleia ocorreu no exercício de 2019, visto que as evidências e a própria confirmação da administração demonstram o pagamento mediante ofício. No entanto, existem evidências que, embora a despesa tenha ocorrido sem empenho, o ato foi regularizado ainda no decorrer do exercício, elaborando-se o empenho da respectiva despesa.

12. Outrossim, cumpre salientar que a Controladoria Geral do Estado de Rondônia realizou apuração referente às despesas previdenciárias realizadas sem prévio empenho, conforme descrito no relatório de fiscalização (ID 1380406), *in verbis*:

Por fim, a análise minuciosa das informações e evidências apresentadas pela unidade auditada (IPERON), SEPOG e SUPER/SEFIN não foram adequadas e/ou suficientes para descaracterizar o achado. Por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

consequente, **ratificamos o entendimento de que houve irregularidade (despesa sem prévio empenho)** no exercício de 2019, infringindo o art. 60 da Lei n. 4.320/1964 e o art. 37 da Constituição Federal, especificamente, neste último, o princípio da legalidade.

13. Nota-se, portanto, que as diligências confirmaram o noticiado pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia quanto **à realização de despesa sem prévio empenho no Poder Executivo no exercício de 2019.**

14. No tocante ao exercício de 2020, no âmbito da análise técnica atinente à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado de Rondônia – Exercício de 2020 (ID 1187508 - Pág. 2490), com base na amostragem selecionada, foi detectada a irregularidade objeto desta inspeção especial.

15. No relatório técnico, quadro de impropriedade e irregularidade 5: Despesa sem prévio empenho, o corpo técnico manifestou-se no sentido de que ocorreu irregularidade em razão do financiamento irregular da despesa pública consubstanciado na realização de despesa sem o prévio empenho no montante de R\$ 2.985.138,67, no exercício de 2020, em infringência ao art.37 da LRF c/c art. 60 da Lei 4.320/64.

16. Em razão disso, o Acórdão APL-TC 00126/22 referente ao processo 01281/21, item III (4) determinou ao Governador que “ estabeleça controles das despesas públicas, de forma a não realizar despesa sem prévio empenho”.

17. Nota-se, portanto, que as diligências confirmaram o noticiado pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia quanto **à realização de despesa sem prévio empenho no Poder Executivo no exercício de 2020.**

18. Nesse sentido, cabe mencionar a tese jurídica firmada por este TCE por intermédio do acórdão APL-TC 00037/23 referente ao processo 01888/20, *in verbis*:

20. A realização de inúmeras operações de despesas, sem prévio empenho e sem dotação orçamentária, pode, no caso concreto, evidenciar que a conduta tenha sido presidida por dolo, na sua forma direta ou eventual.

[...]

24. A realização de inúmeras despesas públicas, sem prévio empenho, qualifica-se como fato jurídico relevante para majorar a pena a ser aplicada, em razão do efeito jurídico proveniente da gravidade da infração cometida, uma vez que o conjunto das operações financeiras infracionais pode revelar um problema sistêmico e amplamente disseminado na unidade fiscalizada, o que abala fortemente o bem jurídico tutelado, a saber, a incolumidade das contas públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

25. **A realização de despesas públicas, sem prévio empenho e sem dotação orçamentária, caracteriza infração gravíssima** que reclama a majoração da sanção pecuniária aplicável, quando da realização da dosimetria da pena.

26. **A realização de despesas sem prévio empenho implica descontrole da gestão orçamentário-financeira** da unidade gestora, principalmente quando ausente lastro orçamentário para a sua realização, o que, nessa hipótese, **pode até mesmo caracterizar fraude contábil passível de rigoroso sancionamento**, quando da dosimetria da pena pecuniária, dada a gravidade dessa infração.

[...]

28. A ausência de empenho é passível de saneamento, em momento posterior e em usufruto da autotutela administrativa, desde que a correção total do vício ocorra dentro do próprio exercício financeiro, hipótese excepcional que será capaz de revelar a não ocorrência da subavaliação do passivo e, além disso, poderá ser valorada como circunstância atenuante quando da realização da dosimetria da sanção pecuniária, se for o caso.

[...]

30. Na perspectiva do princípio da consunção, a realização de despesas sem prévio empenho poderá resultar na subavaliação do passivo, sendo certo que o caso concreto tem o condão de demonstrar se a realização dessas despesas conduziu, ou não, à subavaliação do passivo. **(Griffei)**.

19. De acordo com os ensinamentos do Conselheiro Wilber Coimbra:

A realização, portanto, de qualquer despesa pela Administração Pública sem o seu prévio empenhamento, constitui afronta à legislação vigente, porquanto desconfigura todo o planejamento público realizado, instrumento tão caro e imprescindível para uma boa e responsável gestão da atividade administrativo-financeira estatal. Esse cenário traz como consequência o **descontrole orçamentário, financeiro e, também, patrimonial**, haja vista que uma vez não empenhada, a Administração Pública não tem “conhecimento” da existência da despesa, fato que redundando no **comprometimento do controle sobre os compromissos assumidos (passivos) e deságua nas demonstrações contábeis com apresentação não fidedigna dos resultados patrimonial e orçamentário do exercício. (Grifei)**

20. Conclui-se, por conseguinte, que a temática está sendo objeto de reiterada análise pelo Tribunal de Contas, tanto nas análises da prestação de contas de gestão, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

exemplo do Pce n. 01888/20, quanto na prestação de contas de governo, a exemplo do Pce n. 01281/21. Em ambos, foram detectadas a ocorrências de despesas sem prévio empenho realizada pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia.

4. CONCLUSÃO

21. Diante de todo o exposto, restou comprovado nestes autos que ocorreram despesas sem prévio empenho no âmbito do Poder Executivo do Estado de Rondônia, sendo, portanto, procedente as alegações formuladas pela Assembleia Legislativa.

22. É oportuno mencionar que a prática é reiteradamente realizada no âmbito do Poder Executivo do Estado de Rondônia, fato este que demonstra fragilidade do planejamento orçamentária, do sistema de controle interno, além de comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis.

23. Nesse sentido, é evidente que é necessária a intervenção da governança do Estado e do envolvimento de toda a estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com fito de coibir tais práticas, por intermédio de algumas medidas, dentre elas: planejamento orçamentário fidedigno, controle das contratações e serviços, controle da execução orçamentária, estabelecimento de rotinas e fluxos, manualização de procedimentos, procedimentos de revisão e auditoria interna.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Conselheiro-Relator Edilson de Sousa da Silva, para sua apreciação, propondo:

4.1 Recomendar ao Chefe do Poder Executivo que oriente as unidades sobre:

- a) A necessidade de estruturar o planejamento orçamentário de acordo com as reais necessidades;
- b) A necessidade de promover o controle das necessidades de contratações de bens e serviços; e
- c) A obrigatoriedade de se realizar o controle e acompanhamento da execução orçamentária de como concomitante.

4.2. Recomendar à Sepog que, como órgão central de planejamento orçamentário, estabeleça rotinas e fluxos em relação ao planejamento e execução orçamentária, visando orientar as unidades setoriais, bem como promova capacitações, treinamentos, oficinas sobre o assunto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

4.3. Recomendar à Controladoria Geral do Estado de Rondônia que observe sua competência estabelecida no inciso II, art. 3, Decreto n. 23.277, de 16 de outubro de 2018, especificamente atinente à comprovação da legalidade, da legitimidade e da economicidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia, eficiência e efetividade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Estadual;

4.4 Alertar ao Chefe do Poder Executivo e aos órgão do Estado sobre a tese jurídica firmada no APL-TC 00037/23, reforçando que a realização de despesas públicas, sem prévio empenho e sem dotação orçamentária, CARACTERIZA INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA que reclama a majoração da sanção pecuniária aplicável, quando da realização da dosimetria da pena, bem como implica descontrole da gestão orçamentário-financeira da unidade gestora, principalmente quando ausente lastro orçamentário para a sua realização, o que, nessa hipótese, *pode até mesmo caracterizar fraude contábil passível* de rigoroso sancionamento, quando da dosimetria da pena pecuniária, dada a gravidade dessa infração.

4.5. Considerando que já existe determinação no âmbito do processo Acórdão APL-TC 00126/22 referente ao processo 01281/21, item III (4), deixar de propor determinação nesses autos.

4.6 Cientificar a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia sobre os resultados dessa inspeção especial.

4.7. Arquivar os presentes autos, visto que seu objeto de análise foi cumprido e as determinações sobre o tema estão sendo objeto de monitoramento no âmbito da prestação de contas do chefe do executivo do estado de Rondônia.

É o relatório.

Porto Velho-RO, 12 de abril de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Elaborado por

Claudiane Vieira Afonso

Auditora de Controle Externo - Matrícula n. 549

Em, 14 de Abril de 2023



CLAUDIANE VIEIRA AFONSO
Mat. 549
COORDENADOR ADJUNTO