



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 11699/2021-PLENV**

- 1 - PROCESSO:** 103907-7/2019
- 2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
- 3 - INTERESSADO:** LUIZ CLAUDIO RODRIGUES DE CARVALHO
- 4 - UNIDADE:** SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO
- 5 - RELATORA:** MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
- 6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA
- 7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** PLENÁRIO VIRTUAL
- 8 - ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do PLENÁRIO VIRTUAL, por unanimidade, por REGULARIDADE com RESSALVA, COMUNICAÇÃO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.

09- ATA Nº: 24

10 - DATA DA SESSÃO: 12 de julho de 2021 10:00hs até 16 de julho de 2021 16:00hs

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Relatora

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas



Assinado Digitalmente por: HENRIQUE CUNHA DE LIMA:05360228792
Data: 2021.07.27 17:34:34 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 103907-7/2019. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 72B9-8E95-7E71-494B-8397-6EB2-E82A-3F57
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: RODRIGO MELO DO NASCIMENTO:05447371724
Data: 2021.07.23 18:58:03 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 103907-7/2019. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 72B9-8E95-7E71-494B-8397-6EB2-E82A-3F57
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN:07078276710
Data: 2021.07.18 18:32:21 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 103907-7/2019. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 72B9-8E95-7E71-494B-8397-6EB2-E82A-3F57
Local: TCERJ

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 103.907-7/19
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
EXERCÍCIO: 2018

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO. EXERCÍCIO DE 2018. DÉFICIT INFORMACIONAL QUE NÃO IMPEDE O JULGAMENTO DAS CONTAS. FALHAS DE NATUREZA MERAMENTE FORMAL. REGULARIDADE COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a prestação de contas anual de gestão da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento - SEFAZ, relativa ao exercício de 2018, incluindo as unidades gestoras 370200 – Encargos Gerais do Estado - Rec. S/Supervisão SEFAZ e 370300 – Encargos Gerais do Estado Precatórios Judiciais, visto que compõem a estrutura administrativa da SEFAZ. Respondem pelas contas o Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, pelo período de 01/01 a 05/02/2018 e o Sr. Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes, pelo período 06/02 a 31/12/2018, conforme indicado à fl. 491.

Em fase preliminar, foi expedido o Ofício PRS/SSE/CGC 1505/2020, de 21.08.2020 (fl. 531), com vistas à apresentação dos documentos e dos esclarecimentos assinalados no relatório inicial do corpo instrutivo de 12/08/2020, consoante ao estabelecido no §2º do art. 5º da Deliberação TCE-RJ nº 277/17, alterada pela Deliberação TCE-RJ nº 311/20¹.

¹ Art. 5º (...)

§ 2º O Secretário-Geral de Controle Externo poderá, dispensada a submissão ao Plenário, expedir ofício ao órgão jurisdicionado para que esclareça inconsistências verificadas no processo ou adotar medidas com a finalidade de complementar a instrução, bem como, sempre que se fizer necessário, para que proceda ao chamamento dos interessados aos autos, a fim de assegurar-lhes o estabelecimento do contraditório e o exercício da ampla defesa.

Em prosseguimento, o corpo instrutivo, diante do atendimento ao mencionado Ofício, apresenta a seguinte proposta de decisão definitiva, conforme consta da conclusão do Relatório elaborado em 15/06/2021:

2.1 - REGULARIDADE das contas com **Ressalvas**, dando-se **Quitação** aos gestores nominados às fls. 491, e **Determinações** ao **Titular da Secretaria de Estado de Fazenda**, com base no inciso II do artigo 20 c/c o artigo 22, ambos da Lei Complementar Estadual nº 63/90:

2.1.1 - RESSALVAS:

- a) Não atendimento a solicitações e recomendações exaradas pelos Órgãos de Controle Interno, prejudicando esse sistema no exercício de apoio à missão do controle externo, prevista no inciso IV, art. 74 da Constituição Federal (Questões Normativas n.ºs 2.1 e 9.2);
- b) Os demonstrativos contábeis não foram assinados pelo responsável do setor contábil, em desacordo com o artigo 15 da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17 (Questão Normativa n.º 11.2);

2.1.2 - DETERMINAÇÕES, que poderão ser objeto de verificação nas próximas prestações de contas, nos termos da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17:

- a) Observar o atendimento às solicitações e recomendações emitidas pelos Órgãos de Controle Interno, uma vez que esse sistema apoia o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme inciso IV, art. 74 da Constituição Federal (Questões Normativas n.ºs 2.1, e 9.2);
- b) Observar o encaminhamento do Relatório do Controle Interno do órgão abrangendo os itens referenciados no Modelo 3A da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17 (Questões Normativas n.ºs 3.1 e 3.2);
- c) Passe a repassar e a evidenciar as contribuições previdenciárias de acordo com os procedimentos contábeis estabelecidos no MCASP (Questão Normativa n.º 7.1);
- d) Encaminhar os demonstrativos contábeis devidamente assinados nos termos do artigo 15 da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17 (Questão Normativa n.º 11.2).

O Ministério Público Especial – MPE manifesta-se em desacordo com a adoção das medidas propostas no Relatório da instância técnica e opina nos seguintes termos, conforme parecer de 30/06/2021:

Levando em conta que o exame conclusivo, definitivo, peremptório e, sobretudo, adequadamente motivado da higidez e regularidade da gestão do dinheiro público é conditio sine qua non para o desfecho do processo de controle externo, opino pela

COMUNICAÇÃO aos Gestores titulares à época da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa e Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes, para que apresentem justificativas para o item 2.1.1 a) e b) elencados no relatório do Corpo Técnico, além de esclarecimentos sobre os aspectos mencionados neste Parecer itens 1) a 4), devidamente suportados por documentação comprobatória.

É O RELATÓRIO.

Como visto, o corpo instrutivo propõe a Regularidade das contas com Ressalvas, porém, em outra vertente, o Ministério Público Especial conclui que ainda restam pontos não devidamente esclarecidos, e acrescenta outros 04 (quatro) questionamentos aos gestores da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento – SEFAZ.

Pois bem. Após procedimentos iniciais visando à correção do déficit informacional constatado, o corpo instrutivo procedeu ao exame dos autos e concluiu que as falhas identificadas não impossibilitam o julgamento definitivo das contas, que, no entanto, por não restarem plenamente regulares, são merecedoras de ressalvas.

Na mesma linha, reputo que assiste razão à instância instrutiva. De fato, as impropriedades apontadas são falhas de natureza formal que não comprometem o julgamento pela regularidade das contas, com a devida aposição de ressalvas e determinações.

Assim sendo, os apontamentos do douto Ministério Público pela emissão de decisão ainda preliminar, com a expedição de Comunicação aos gestores à época, não devem prosperar. As questões indicadas no parecer ministerial, listadas abaixo, encontram-se perfeitamente equacionadas, como exponho a seguir:

1) “Quanto à natureza e justificativa dos “Cancelamentos de Consignações” no montante de R\$114.444.971,00”:

Inicialmente, verifico que valor assinalado no Parecer do Ministério Público Especial - MPE como “Cancelamento de Consignações” foi obtido no Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo 17, apresentado no Relatório do corpo instrutivo à fl. 505.

Ocorre que os cancelamentos de consignações ou retenções² são procedimentos contábeis que promovem necessariamente o surgimento de variação patrimonial aumentativa, a ser registrada na respectiva demonstração contábil. No entanto, como se verifica no documento de fls. 182/191, não foram identificados lançamentos dessa natureza, permitindo inferir que, não obstante a denominação utilizada pelo Órgão, o valor assinalado pelo MPE não corresponde efetivamente a cancelamentos de consignações.

Diante disso, verifiquei que o registro contábil em tela consta do Balanço Financeiro do Órgão (fl. 222), lançado à conta de dispêndios “*Conversão de Consignações em Receitas e Baixas*” indicando a efetiva liquidação, e não o cancelamento, das consignações que são revertidas às contas de receitas do Estado, como ocorre, por exemplo, com a retenção do imposto de renda dos servidores.

Observa-se, ainda, que tal lançamento também foi efetuado em exercícios anteriores, como nos anos de 2016 e 2017, conforme se verifica no quadro a seguir, revelando ser um procedimento ordinário da contabilidade do governo estadual, o que, certamente, justifica a ausência de menção a qualquer impropriedade por parte do corpo instrutivo:

Conversão de Consignações em Receitas e Baixas			R\$
Unidade Gestora	2018	2017	2016
UG-200100	114.444.971,06	115.479.411,78	78.176.987,49

Fonte: Balanço Financeiro, fl. 222 e processo TCE-RJ nº 114.815-5/18, fl. 252

2) “Quanto ao não repasse integral das contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social dentro do exercício de 2018”:

² Recolhimento de Consignações / Retenções – são recolhimentos de valores anteriormente retidos na folha de salários de pessoal ou nos pagamentos de serviços de terceiros. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp – 8º Ed. – Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Conforme consta dos autos, foram efetuados repasses patronais ao Regime Próprio de Previdência em valores acima do efetivamente devido, totalizando R\$ 75.799,50, e repasses da contribuição dos servidores efetuados a menor, no valor de R\$ 20.418,72. Assim, verificou-se que, na realidade, ao final foram efetuados repasses a maior para o regime de previdência, cujo montante líquido alcançou R\$ 55.380,78 (R\$ 75.799,50- R\$ 20.418,72). Essa inconsistência foi devidamente esclarecida em Notas Explicativas apresentadas nos autos e analisadas pelo corpo instrutivo às fls. 512/516.

Portanto, diversamente do apontado pelo *Parquet* não existiram repasses não realizados, mas sim, efetuados de forma equivocada, acarretando, como já mencionado, repasses realizados ao Regime de Previdência em maior valor, o que foi motivo de proposta de Determinação pela instância técnica no item 2.1.2, alínea c, da conclusão do Relatório (fl. 1440). Portanto, observa-se o não cabimento da proposta sugerida pelo MPE quanto a este item.

3) “Quanto às contas que compõem “OUTRAS DESPESAS CORRENTES” e “DESPESAS DE CAPITAL” das unidades que compõem esta prestação de contas da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, rubricas importantes como: 3.3.90.30 – Material de Consumo, 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e 4.4.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, onde o jurisdicionado se pronuncie sobre as despesas mencionadas, apresentando a decomposição dos valores e documentação suporte, que comprove com a adequada e suficiente motivação a natureza dos registros, possibilitando ao Corpo Técnico avaliar se os valores atendem aos ditames pertinentes à legalidade, legitimidade, economicidade e fidedignidade, de forma que as contas prestadas reflitam efetiva e integralmente aos ditames normativos pertinentes que comprovam, também de forma inequívoca, a boa e regular gestão dos recursos públicos”.

O Ministério Público Especial opina no sentido de que os responsáveis pela Secretaria Estadual de Fazenda no exercício de 2018 se pronunciem acerca das despesas executadas nas naturezas 3.3.90.30, 3.3.90.39 e 4.4.90.39, bem como para que informem quanto à decomposição de cada lançamento, encaminhando, ainda, toda a documentação pertinente.

Ora, a apresentação do rol de despesas correntes e de capital contendo a decomposição, assim como toda a documentação oriunda de cada ato, ainda que restrita a determinados elementos

de despesas, por certo demandaria um longo período de exame e de disponibilidade de pessoal para a realização do feito, o que somente se justificaria caso fossem identificados indícios de irregularidades na execução dessas despesas, o que não foi apontado nos Relatórios Técnicos examinados.

A propósito, questiona-se, ainda, a efetividade da implementação de tal medida, uma vez que seria analisada apenas a formalidade dos procedimentos inerentes à execução orçamentária de alguns elementos, o que, com efeito, não certificaria a regularidade do dispêndio, principalmente no que concerne à liquidação efetiva da despesa.

É importante registrar que um órgão de controle da estatura de uma Corte de Contas deve pautar sua fiscalização baseada em critérios e estratégias de auditoria que permitam, com razoável grau de confiança, inferir quais objetos requerem maior diligência no planejamento da fiscalização. Portanto, cada procedimento fiscalizatório deve ter sua função específica e, por essa razão, são traçados objetivos e metas para qualquer ação a ser desenvolvida.

À vista disso, os parâmetros e o escopo definidos para a análise dos processos de prestação de contas não foram concebidos para alcançar o nível de detalhamento desejado pelo Ministério Público Especial. Tais ações constam em outras atividades de fiscalização promovidas por esta Corte, como, por exemplo, a realização de auditorias governamentais.

Para tanto, consideram-se nas ações desenvolvidas por esta Corte as orientações emanadas por entidades de auditoria de excelência, como a INTOSAI e o IRB³, que definem princípios, conceitos, normas e procedimentos voltados para os Órgãos de auditoria governamental.

Neste sentido, cumpre esclarecer que a estratégia fiscalizatória construída por esta Corte de Contas leva em consideração, dentre outros, os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade⁴ quando do planejamento para a seleção dos órgãos e dos objetos a serem auditados

³ Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, em inglês – é uma entidade autônoma e independente formada por 34 países, entre eles o Brasil. Criada para, dentre outros objetivos, elaborar normas de auditoria para o setor público promover o apoio mútuo das Entidades de Fiscalização Superiores - EFS, fortalecer o intercâmbio de ideias, conhecimentos e experiências. (www.intosai.org)

Instituto Rui Barbosa – IRB - é uma associação civil criadas pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas. (www.irbcontas.org.br)

⁴ Resolução TCE-RJ nº302/17 – Estabelece normas gerais para seleção de objetos de auditoria, fiscalização de atos administrativos e elaboração do Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG e do Plano de Capacitação para Auditorias no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo.

Art. 1º A definição dos instrumentos de fiscalização, a seleção de objetos de auditoria e o planejamento das auditorias governamentais, no âmbito da SGE, serão realizados com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, consideradas ainda a

(receitas, despesas, licitações, contratos, pessoal, obras, previdência, etc), para cada qual se constitui um processo singular.

Portanto, as despesas públicas não alcançadas em sede de prestação de contas são devidamente acompanhadas por este Tribunal de acordo com as normas e técnicas de auditoria aplicáveis, sendo utilizado, para cada ação, o meio mais apropriado.

Em complemento, não se pode olvidar que devido à complexidade, ao volume, à diversidade, e ao alcance do gasto público, o constituinte federal atribuiu aos Órgãos de Controle Interno a competência para, além de acompanhar as despesas públicas do ente, apoiar o controle externo na sua missão⁵. Nesse sentido, o Governo do Estado do Rio de Janeiro dispõe, em sua estrutura administrativa, de órgãos de controle interno nas respectivas Secretarias, Entidades e Autarquias estaduais, que, além da Auditoria Geral do Estado – AGE, possuem a competência para promover e aprofundar a fiscalização da execução orçamentária estadual em nível de detalhamento julgado necessário, consoante ao planejamento elaborado.

Diante do exposto e considerando a inexistência de apontamentos sobre indícios de irregularidades nas despesas em referência, **divirjo** da proposta ministerial quanto ao chamamento aos autos dos responsáveis pela SEFAZ à época.

Por último, e apenas para fins de registro, verifico que as despesas indicadas pelo MPE totalizam, no cod. 3.3.90.30 - *Material de Consumo* – R\$ 13.884.952,23, no cód. 3.3.90.39 - *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica* – R\$ 2.534.829,20 e no cód. 4.4.90.39 - *Outros Serviços de Terceira – Pessoa Jurídica* – R\$ 0,00, de acordo com os valores evidenciados no Demonstrativo da Despesa por Elemento apresentado às fls. 155/167.

4) “Considerando o que foi consignado no Parecer deste Parquet no processo TCE-RJ nº 117.595-8/18 - Auditoria de Conformidade na área de Tecnologia da Informação (TI) na

capacidade operacional das unidades de auditoria da SGE e as orientações por ela definidas, bem como as características dos órgãos jurisdicionados.

⁵ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFAZ), que seja apresentado o resultado da efetiva economicidade dos preços contratados concernentes à tecnologia da informação realizados no exercício de 2018 (...)

Como assinalado pelo próprio Ministério Público Especial, a matéria referida neste item está sendo devidamente tratada no Relatório de Auditoria Governamental, objeto do processo TCE-RJ nº 117.595-8/18, sendo desnecessário, portanto, a expedição de Comunicação aos responsáveis, considerando as razões já devidamente expostas no item anterior.

Dessa forma, em face do exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com proposto pelo corpo instrutivo e em **DESACORDO** com o parecer do Ministério Público junto a esta Corte. Assim,

VOTO:

I - pela **REGULARIDADE** das contas do Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, pelo período de 01/01 a 05/02/2018, e do Sr. Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes, pelo período 06/02 a 31/12/2018, ordenadores de despesas da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento - SEFAZ, relativas ao exercício de 2018, nos termos do art. 20, II da Lei Complementar Estadual nº63/90, dando-lhes **QUITACÃO**, com as **RESSALVAS** dispostas a seguir:

RESSALVAS:

- a) Não atendimento a solicitações e recomendações exaradas pelos Órgãos de Controle Interno, prejudicando esse sistema no exercício de apoio à missão do controle externo, prevista no inciso IV, art. 74 da Constituição Federal;
- b) Os demonstrativos contábeis não foram assinados pelo responsável do setor contábil, em desacordo com o artigo 15 da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17.

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Fazenda e Planejamento da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento - SEFAZ, nos termos do artigo 26 do Regimento Interno desta Corte, para

que cumpra as seguintes **DETERMINAÇÕES**, consoante ao disposto no artigo 22 da Lei Complementar Estadual nº 63/90:

DETERMINAÇÕES:

- a) Observe o atendimento às solicitações e recomendações emitidas pelos Órgãos de Controle Interno, uma vez que esse sistema apoia o controle externo no exercício de sua missão institucional, conforme inciso IV, art. 74 da Constituição Federal;
- b) Observe o encaminhamento do Relatório do Controle Interno do órgão abrangendo os itens referenciados no Modelo 3A da Deliberação TCE-RJ nº 278/17;
- c) Passe a repassar e a evidenciar as contribuições previdenciárias de acordo com os procedimentos contábeis estabelecidos no MCASP;
- d) Encaminhe os demonstrativos contábeis devidamente assinados, nos termos do artigo 15 da Deliberação TCE-RJ n.º 278/17.

III – pela **COMUNICAÇÃO** aos Srs. Gustavo de Oliveira Barbosa e Sr. Luiz Cláudio Fernandes Lourenço Gomes, ordenadores de despesas da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento - SEFAZ no exercício de 2018, nos termos do artigo 26 do Regimento Interno desta Corte, para que tenham ciência dessa decisão;

IV – pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente