



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Comissão Temporária de Tomada de Contas

RELATÓRIO DE TOMADA DE CONTAS

Trata o presente processo de Tomada de Contas instaurada pelo Secretário de Estado de Fazenda por meio da Resolução SEFAZ Nº 234 de 10/06/2021, designando a esta Comissão Temporária de Tomada de Contas pela Resolução SEFAZ nº 203, de 03 de março de 2021, para apuração complementar dos fatos, identificar os responsáveis e quantificar o eventual dano advindo ao erário, em decorrência dos resultados apresentados pela Investigação Preliminar instaurada no Processo nº SEI-040077/000021/2021, relacionado ao Processo nº SEI040077/000067/2020, para averiguar as circunstâncias, indícios de autoria e materialidade sobre as solicitações de pagamento de despesas inscritas em restos a pagar processados no exercício de 2019 e executados pelo Tesouro Estadual.

1. ESCOPO DO TRABALHO

Para cumprimento da determinação do TCE, esta Comissão desenvolveu a presente Tomada de Contas em consonância com a Deliberação TCE nº 279, de 24 de agosto de 2017, e na análise dos fatos apontados nos Relatórios de Investigação Preliminar nº 2021.05/SEFAZ/CORRINT, de 15/03/2021, que apurou indícios de improbidade administrativa e danos ao Erário Público, relacionados à Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS.

2. DESCRIÇÃO DOS FATOS

Os fatos descritos nos Relatórios de Investigação Preliminar nº 2021.05/SEFAZ/CORRINT, de 15/03/2021, delimitam-se na abrangência das solicitações de pagamento, em caráter excepcional, de despesas registradas em Restos a Pagar Processados - RPP efetivadas no exercício de 2019, tendo por parâmetros os dispositivos estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 46.654, de 10 de maio de 2019, norma vigente no decorrer da realização dos pagamentos, e da Resolução SEFAZ nº 357, de 12 de dezembro de 2018; encaminhados exclusivamente pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS.

3. ACHADOS

Preliminarmente à análise das solicitações de pagamento requeridas pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS, torna-se necessário compreender o processo de execução orçamentária da despesa pública, o qual se configura em três estágios, na forma prevista do artigo 83 da Lei Estadual nº 287/1979: empenho, liquidação e pagamento.

1. Do Empenho da Despesa

O empenho permite registrar as obrigações de pagamentos, sendo a garantia de que existe o crédito orçamentário necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

- Empenho – Aspectos Legais

A Lei nº 4.320, de 17/03/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seus artigos 58, 60 e 61, disciplina as normas para o regular empenhamento da despesa e o respectivo conceito:

Art.58. O Empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art.60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art.61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

O empenho será formalizado mediante a emissão de um documento denominado Nota de Empenho – NE, do qual devem constar o nome do credor, a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

2. Da Liquidação da Despesa

A liquidação da despesa é o estágio no qual se verifica o cumprimento, pelo credor, de todas as condições descritas no instrumento contratual, tanto no que se refere à prestação efetiva do serviço, fornecimento da mercadoria ou realização da obra, quanto à apresentação dos documentos exigidos pela legislação e pelo contrato.

A liquidação nos termos da legislação supracitada é ato formal da administração pública, que visa assegurar o cumprimento de todas as condicionantes necessárias ao regular pagamento da obrigação, inclusive as de ordem burocrática (certidões de regularidade, documentos fiscais etc.) e não se confunde com o reconhecimento da despesa decorrente da sua efetiva realização.

- Liquidação da Despesa – Aspectos Legais

A Lei nº 4.320, de 17/03/1964, em seus artigos 62 e 63 disciplina as normas relacionadas à liquidação da despesa:

Art.62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art.63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

A Lei Estadual 287 de 04/12/1979, por sua vez, traz as seguintes definições relacionadas à liquidação da despesa, especificamente nos artigos 90 a 92:

Art.90. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º - Esta verificação tem por fim apurar:

1) a origem e objeto do que se deve pagar;

2) a importância exata a pagar;

3) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º - *A liquidação da despesa por fornecimento feito, serviço prestado ou obra executada terá por base:*

- 1) contrato, ajuste ou acordo, se houver;*
- 2) a nota de empenho;*
- 3) os comprovantes da entrega do material, da prestação efetiva do serviço ou da execução da obra;*
- 4) prova de quitação, pelo credor, das obrigações fiscais incidentes sobre o objeto da liquidação.*

§ 3º - *Os documentos de que trata o item 3 deverão conter declaração expressa, assinada por dois servidores, excetuado o ordenador da despesa, de que foi recebido o material, ou executado o serviço público.*

§ 4º - *Para os fins do item 4 deste artigo, a prova de quitação abrangerá, tão somente as obrigações fiscais de ordem estadual que incidam, especificamente, sobre o objeto da liquidação, e poderá ser feita pelo documento fiscal que, para efeito do fornecimento do material, da prestação do serviço ou execução da obra, estiver o credor obrigado a emitir.*

§ 5º - *Nos casos de realização de obra ou aquisição e instalação de equipamentos especiais, será indispensável declaração assinada por profissional habilitado do Estado em que ateste sua execução, as condições técnicas de realização e concordância com plantas, projetos, orçamentos e especificações respectivas.*

Art.91. Como comprovante de despesa só serão aceitas as primeiras vias de Nota Fiscal ou documento equivalente, no caso de não obrigatoriedade de emissão da Nota Fiscal.

§ 1º - *No caso de extravio ou inutilização da primeira via do documento fiscal, poderá ser aceita cópia do documento devidamente autenticada pela repartição fiscal competente.*

§ 2º - *Em caso de extravio ou inutilização, a Nota de Empenho poderá ser suprida por cópia reprográfica devidamente autenticada, uma vez publicada a ocorrência no órgão oficial do Estado.*

Art.92. A Liquidação da Despesa, na administração estadual, será feita pelas unidades gestoras executoras da despesa.

Parágrafo único - A regularidade da liquidação da despesa será atestada e certificada por profissional qualificado da área contábil.

3. Do Pagamento da Despesa

O pagamento refere-se ao terceiro estágio da despesa orçamentária e será processado pela Unidade Gestora Executora através da emissão da Programação de Desembolso – PD. Tratando-se de recursos do Tesouro Estadual, este irá comandar a execução da PD, gerando, por conseguinte a emissão do documento Ordem Bancária- OB e dos documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define a ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

- Pagamento da Despesa – Aspectos Legais

A Lei nº 4.320, de 17/03/1964, em seus artigos 62, 64 e 65, disciplina as normas para o regular o pagamento da despesa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

O Decreto Estadual nº 31.232, de 06/04/2002, em seu artigo 4º, normatiza a execução dos pagamentos com a emissão da Programação de Desembolso – PD:

Art. 4º - Todos os pagamentos, independentemente da fonte de recurso a que estejam vinculados, serão executados através do sistema SIAFEM/RJ, sob pena de apuração de responsabilidades.

§ 1º - É obrigatória a autorização formal do ordenador de despesa principal para emissão de programações de desembolsos.

§ 2º - A regra instituída no parágrafo anterior aplica-se à execução de programações de desembolso emitidas e pendentes de pagamento.

Importante ressaltar que o Decreto Estadual nº 45.526 de 28/12/2015 implantou, no âmbito dos órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro -SIAFE-Rio, em substituição ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/RJ.

O Decreto Estadual nº 47.487 de 11/02/2021, que estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2021 e dá outras providências, também disciplina os aspectos de pagamento como a seguir descrito:

Art. 33 - A execução orçamentária e financeira será realizada por meio do Sistema SIAFE-Rio.

§ 1º - O registro da execução orçamentária será efetuado com a utilização das transações: Nota de Empenho - NE, Nota de Liquidação - NL e Programação de Desembolso - PD.

...

Art. 40 - Os pagamentos e as transferências financeiras serão efetuados mediante execução de Programação de Desembolso no Sistema SIAFE-Rio.

§ 1º - São consideradas exigíveis e em condições de pagamento, as despesas devidamente liquidadas de acordo com os artigos 90 a 92 da Lei Estadual nº 287/1979.

§ 2º - Para efeito de pagamento das despesas, as etapas de empenho e de liquidação deverão ser cumpridas previamente.

§ 3º - A emissão e a contabilização da Programação de Desembolso deverão seguir a ordem cronológica da data de emissão da Nota de Liquidação, com fundamento no art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 4º - Os pagamentos realizados fora do Sistema SIAFE-Rio, ou pagamentos por ofício, diretamente ao favorecido, restringem-se a casos excepcionais do Tesouro Estadual.

§ 5º - Pagamentos por ofício não serão permitidos aos órgãos, sem a ciência e autorização do Tesouro Estadual, com a devida justificativa e comprovação de registro no SIAFE-Rio.

§ 6º - Para efeito de pagamentos, o Sistema SIAFE-Rio encerrará suas atividades diárias às 16 horas.

O pagamento é o último estágio da despesa pública, e caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor. Ele consiste na quitação do valor devido ao credor, extinguindo dessa forma a obrigação.

Antes da efetivação do pagamento, faz-se necessária, pelo Ordenador da Despesa ou servidor com delegação de competência de cada órgão ou entidade estadual, a elaboração de autorizo formal com a ordenação para o pagamento, nos respectivos processos de liquidação de despesa.

Compreendido o ciclo da execução orçamentária da despesa, em todas as suas fases, é notório que a responsabilidade pelos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial compete à Autoridade Ordenadora da Despesa de cada órgão ou entidade estadual, assim definido nos artigos 82 e 93 da Lei Estadual 287 de 04/12/1979:

Art. 82 – São competentes para autorizar despesas, movimentar as cotas e transferências financeiras:

I – o Governador;

II – o Vice-Governador;

III – as autoridades do Poder Judiciário, indicadas por lei ou respectivo regimentos;

IV – as autoridades do Poder Legislativo, indicadas no respectivo regimento;

V – o Presidente do Tribunal de Contas;

VI – o Presidente do Conselho de Contas dos Municípios;

VII – os Secretários de Estado;

VIII – o Chefe do Gabinete Militar;

IX – os titulares de autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de fundações, de acordo com o estabelecido em lei, decreto ou estatuto.

X – os Procuradores Gerais do Estado e da Justiça e o Procurador Chefe do Ministério Público Especial.

§ 1º - A competência prevista neste artigo poderá ser objeto de delegação a ordenadores de despesas, mediante ato normativo expresso, a ser comunicado ao Tribunal de Contas e à Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 2º - Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsáveis todos os ordenadores de despesas, os quais só poderão ser exonerados de responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º - Pra fins do disposto neste artigo, entende-se como ordenador de despesas toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de adiantamento, suprimento de fundos ou dispêndio de recursos do Estado ou pelos quais este responda.

...

Art. 93 – A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa, devidamente liquidada, seja paga.

Na esteira deste entendimento, compete à Autoridade Ordenadora da SEAS, a pertinência de aplicação de descontos, bem como a responsabilidade direta pela alteração da ordem cronológica do pagamento nos termos da legislação vigente.

Da análise do presente administrativo, verifica-se que as solicitações de pagamentos requeridas pela SEAS, foram realizadas pelo valor integral das despesas, não promovendo o registro contábil dos descontos, caracterizando a total desobediência ao disposto no item III do art. 5º do Decreto 46.654/2019 e o consequente prejuízo financeiro aos cofres públicos.

Da análise do presente administrativo, verifica-se que das solicitações de pagamentos requeridas pela SEAS, no montante de R\$ 2.889.287,88 (Dois milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e oito centavos), conforme Relatório de Restos a Pagar – documento 20274797, R\$ 2.757.166,91(Dois milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, cento e sessenta e seis reais e noventa e um centavos) encontram-se excepcionalizadas pelo disposto no artigo 7º do Decreto nº 46.654, de 10 de maio de 2019 a seguir transcrito, uma vez que estas despesas compõem o orçamento do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, sendo então consideradas para fins de apuração deste índice constitucional.

Art. 7º - Ficam excluídas da sistemática que trata este Decreto as obrigações referentes a servidores e encargos da folha, a serviço da dívida pública interna, externa e refinanciamento, a **índices constitucionais**, a tributos, Grupo de Gasto L3 e aquelas suportadas por recursos vinculados. **(Grifo Nosso)**

Na esteira do entendimento acima exposto, apresentamos a seguir o percentual de despesas aplicadas com recursos do FECAM, quadro integrante do item 8.4.3 APURAÇÃO DO PERCENTUAL DE DESPESAS FRENTE ÀS RECEITAS DO FECAM, do Volume 1 – Relatório Gerencial das Contas de Governo do Exercício de 2019 (pág. 180):

PERCENTUAL DE DESPESAS APLICADAS COM RECURSOS DO FECAM

APURAÇÃO DO PERCENTUAL APLICADO NO FECAM (Fontes: 101 e 104 / U.O. 24040 - FECAM)	2019	
	EMPENHADA	PART.
Receitas Arrecadadas PÓS-SAL, Recursos Hídricos e Minerais (5%)	232.793	36,30%
Receitas Arrecadadas PRÉ-SAL (5%)	408.439	63,70%
Total a Ser Aplicado no FECAM (I)	641.232	100,00%
Despesas Aplicadas com Recursos do FECAM	116.012	100,18%
(-) Restos a Pagar Processados Cancelados	(213)	-0,18%
Total das Despesas consideradas para Apuração do Índice (II)	115.799	100,00%

Execução da Despesa em relação ao mínimo a ser Aplicado (II ÷ I)	18,06%
---	---------------

Fonte: SIAFERIO

Considerando que compete à SEFAZ/SUBFIN tão somente a análise da disponibilidade financeira e adequação ao planejamento do fluxo de caixa estadual de forma a viabilizar a liberação do pagamento da despesa, totalmente processada até a elaboração da Programação de Desembolso - PD pela Autoridade Ordenadora, corroboramos pelo aprimoramento dos controles internos da SUBFIN, no que concerne às solicitações de pagamentos por ofício, em caráter excepcional, de despesas registradas em restos a pagar processados, serem promovidas pelas autoridades abrangidas pelo art. 82 da Lei Estadual nº 287/1979, com comprovação do respectivo ato de delegação de competência e estrita observância dos normativos vigentes alusivos à matéria.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No nosso entender, e se assim a Corte de Contas Julgar, não vislumbramos responsáveis por danos ao erário público no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda, no entanto os atos de gestão praticados pelas autoridades ordenadoras de despesas no âmbito da SEAS, órgão detentor da obrigação de pagamento, devem ser apurados.

5. QUANTIFICAÇÃO DO DANO

Considerando a não aplicação de descontos sobre as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, pela SEAS, esta comissão considerou que o dano causado ao erário corresponde ao valor total dos descontos não registrados contabilmente, consoante o demonstrado no Quadro a seguir, tendo por base o Relatório de Restos a Pagar – documento 20274797, bem como demonstrado nas tabelas abaixo:

CNPJ	EMPRESA	VALOR PAGO	VALOR SUJEITO A DESCONTO	DESCONTO OFERTADO %	DANO
17.310.993/0001-09	Consortio Sondotecnica Cobrape-ch2m (scc)	827.400,36	124.911,77	2%	2.498,24
07.304.222/0001-47	DsconSolucoes Tecnologicas Ltda.	185.521,72	7.209,20	5%	360,46
		1.012.922,08	132.120,97		2.858,70

Dano Total em UFIR:

Ano pagamento	Valor	UFIR	Total UFIR
2019	2.858,70	3,4211	835,61

Valor Atualizado em Reais:

Total Dano em UFIR	UFIR 2021	Total Dano em Real

835,61

3,7053

3.096,19

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, e tendo por base os elementos ora apontados, constantes neste processo de Tomada de Contas, esta Comissão Temporária de Tomada de Contas entende pela não ocorrência de dano ao erário no âmbito da SEFAZ.

Entendemos ainda que o Certificado de Auditoria, a ser emitido de acordo com a legislação vigente, deverá constar como de REGULARIDADE COM RECOMENDAÇÃO.

RECOMENDAÇÃO: Pelo aprimoramento dos controles internos da SUBFIN, no que concerne às solicitações de pagamentos por ofício, em caráter excepcional, de despesas registradas em restos a pagar processados, serem promovidas pelas autoridades abrangidas pelo art. 82 da Lei Estadual nº 287/1979, com comprovação do respectivo ato de delegação de competência.

Esta Comissão Temporária de Tomada de Contas Especial entende ainda que o dano ao erário apurado foi de R\$ 2.858,70, cujo valor atualizado até a presente data é de R\$ 3.096,19, sob a responsabilidade solidária dos ordenadores de despesa da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS.

Eis o Relatório.

Rio de Janeiro, 02 de agosto de 2021.

David Lopes de Souza

ID Funcional 1931457-4

Presidente da Comissão

Daniela de Melo Faria

ID Funcional 4318621-1

Membro

Alexandre Emilio Zaluar

ID Funcional 4380871-9

Membro

Rio de Janeiro, 29 julho de 2021



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Emilio Zaluar, Assistente**, em 06/08/2021, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela de Melo Faria, Superintendente**, em 06/08/2021, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **David Lopes de Souza, Assessor Especial**, em 09/08/2021, às 15:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **20275133** e o código CRC **30DA4AD5**.

Referência: Processo nº SEI-040077/000071/2021

SEI nº 20275133

Av. Presidente Vargas, nº 670, - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-001
Telefone: - www.fazenda.rj.gov.br