



PARECER Nº 247/2013-MPC/RR

Processo: PC2008.10.036-01/2009 - 0314/2009
Assunto: Prestação de Contas - Exercício de 2008
Órgão: Departamento Estadual de Trânsito de Roraima - DETRAN/RR
Responsáveis: Cícero Hério Carreiro Batista
Relator: Essen Pinheiro Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS.
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DE
RORAIMA. EXERCÍCIO DE 2008. CONTAS
IRREGULARES. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL.
MULTA. DETERMINAÇÃO AO EXATO
CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito de Roraima - DETRAN, referente ao exercício de 2008 e sob a responsabilidade do Senhor Cícero Hério Carreiro Batista – Diretor Presidente, pelo período de 01/01/08 a 31/12/08.

A relatoria do presente feito coube inicialmente ao Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias. Posteriormente, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Essen Pinheiro Filho, atual relator do feito.

Às fls. 388-397 consta o Relatório de Auditoria Simplificada nº 061/2009, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação do Responsável para apresentar defesa em relação aos fatos apontados na referida peça.

Regularmente citado o Responsável apresentou defesa às fls. 410-428.

Na data de 28/11/2011, os autos foram encaminhados ao Ministério Público



de Contas para a necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente processo não encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual. Vejamos porque.

Conforme os arts. 13, §1º e 14, III da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima - LOTCE, a análise da defesa será apreciada pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator. Compulsando os autos, verifica-se que o feito não foi remetido à Consultoria Técnica para a necessária Análise de Defesa, conforme exige a referida norma.

A inobservância do rito estabelecido pelos arts. 13, § 1º e 14, III da LOTCE, com as devidas adaptações que o caso requer, traduz em vício procedimental. Fato este que poderá ensejar a nulidade do presente processo em razão do descumprimento ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88).

Neste sentido os ensinamentos do Professor carioca **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, in Manual de Direito Administrativo, 19º ed. rev. ampl. e atual. Até 31/12/2007. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008, pp. 868.

Por óbvio, se a apreciação da defesa das partes envolvidas pela consultoria técnica do Conselheiro Relator fosse ato desnecessário, não constaria nitidamente da Lei estabelecidora dos trâmites procedimentais.

Assim, é necessário que a Consultoria Técnica do Conselheiro Relator cumpra o estabelecido no artigo 13, §1º, c/c artigo 14, inciso III, ambos da Lei Orgânica deste E.TCE/RR (LC n. 006.1994).

Em sede de preliminar, outra questão que também merece destaque é a necessidade de citação do Secretário da Fazenda do Estado de Roraima – SEFAZ/RR, à época, Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, para responder sobre as questões referentes ao achado de auditoria, item 4.1, alínea “b”, do Relatório de Auditoria Simplificada nº 061/2009, uma vez que tratam de inconsistências no sistema contábil do Poder Executivo do Estado de Roraima.



A necessidade de citação do então Secretário da Fazenda origina-se do fato de, nos termos das leis estaduais 499/2005, 498/2005 e Decreto nº 4.273-E, ser a SEFAZ/RR o **órgão gestor do sistema geral de contabilidade do Poder Executivo Estadual**, conforme esclareceremos a seguir.

O art. 78 da Lei Estadual nº 498/2005 elencou as atividades que seriam organizadas na forma de sistema, relacionando entre elas a de Contabilidade e Finanças, dispondo que os servidores incumbidos dessas atividades consideram-se funcionalmente vinculados e integrados ao sistema respectivo, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do Órgão Central do Sistema, sem prejuízo da subordinação hierárquica à Secretaria competente.

Segundo a lei 499/2005 o Órgão Central do Sistema de Contabilidade e Finanças é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos e pelo funcionamento eficiente e coordenado das ações inerentes à contabilidade e finanças públicas. Essa mesma lei, ainda, indica a SEFAZ como o Órgão Central do Sistema de Contabilidade e Finanças.

Acrescentando, o art. 4º do Decreto nº 4.273-E, de 22 de maio de 2001, dispõe que a SEFAZ é o órgão gestor a quem compete gerir o processamento, armazenamento e disseminação das informações, **observando o sigilo e a segurança do SIAFEM/RR.**

Assim, responsabilidade pela contabilidade da prestação de contas do DETRAN/RR também cabe à Secretaria da Fazenda do Estado de Roraima – SEFAZ, naquilo que diz respeito a eventuais falhas e irregularidades no Sistema de Contabilidade e Finanças do Governo do Estado de Roraima.

Isto posto, a opinião deste órgão ministerial é pela conversão do presente em diligência, para realizar a citação do então Secretário da Fazenda do Estado de Roraima, Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, para responder sobre as questões referente ao achado de auditoria, item 4.1, alínea "b", uma vez que tratam de inconsistências no sistema contábil do Poder Executivo do Estado de Roraima.



Superadas as questões de ordem processual e levando em consideração o princípio da eventualidade e economia processual, passemos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

Em seu relatório, a equipe de auditores do TCE/RR apresentou os seguintes achados:

4.1 – Dos Achados de Auditoria

- a) Diferença entre o valor despendido com Pessoal e Encargos Sociais descrito no Anexo XI (fl. 066-vol. I e 395 vol. II) que é de R\$ 3.715.453,63 e o valor informado no Sistema AFP desta Corte que é de R\$ 3.002.637,45, conforme consta na letra "d", subitem 3.1;*
b) Diferença no Ativo Real Líquido apurado pela auditoria, visto que o valor apresentado no balanço patrimonial do exercício é de R\$ 5.366.549,49 quando deveria ser de R\$ 5.707.724,75 conforme consta na letra "b", subitem 3.2.3;

A primeira questão prejudicial ao enfrentamento dos achados é definir o número de penalidades a serem aplicadas a cada gestor. Opina-se no sentido de que, para cada ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar, deve o TCE/RR apenar o Responsável de forma cumulativa e autônoma. Ou seja, a constatação de uma irregularidade e a consequente aplicação de multa prevista no art. 63, II da LOTCE, não prejudica a aplicação de uma nova multa em razão de nova irregularidade.

Tal posicionamento encontra respaldo nos princípios da personalidade da pena, proporcionalidade, prevenção, entre outros, bem como no art. 69 do Código Penal. Nesse sentido e com maiores aprofundamentos ver os pareceres ministeriais constantes nos processos 164/2007 e 345/2006, aos quais nos reportamos.

Assim, temos que os achados de **alíneas "a" e "b"**, constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, de forma cumulativa.

No que concerne a **alínea "a"**, o Responsável informa que a diferença entre



o valor despendido com Pessoal e Encargos Sociais, ocorreu devido a falhas no envio das informações da folha de pagamento do DETRAN/RR para o sistema AFP-Net. O Responsável anexou um resumo geral das despesas com pessoal referente aos meses de junho e agosto de 2008, bem como o respectivo arquivo eletrônico, em forma de CD-ROM. Ao final, o Responsável alega que toda despesa foi devidamente contabilizada.

Com relação a diferença apontada pela equipe técnica, temos que, no sistema AFP-Net são armazenadas mensalmente as informações contidas na folha de pagamento do órgão, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa nº 005/2004 – TCE/RR – Plenário. Ao passo que no Demonstrativo das Variações Patrimoniais - DVP, no grupo de “Despesas com Pessoal e Encargos” são classificadas todas as despesas legalmente definidas como de pessoal e encargos, independentemente de transitarem pela folha de pagamento.

Com fim elucidativo, temos a definição dada pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, acerca dos elementos classificados no grupo de natureza de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”.

Destacam-se alguns elementos de despesas que compõem legalmente o total das Despesas com Pessoal e Encargos, porém, não fazem parte das informações remetidas ao Tribunal via sistema AFP-Net:

- a) encargos Patronais, incidentes sobre o total das folhas de pagamento, inclusive encargos decorrentes do pagamento com atraso das contribuições;
- b) ajudas de Custos que não integraram a folha de pagamento;
- c) diárias de Viagens devidas a servidores; e
- d) indenizações trabalhistas.

Em que pese ser diferente o conteúdo das informações armazenadas no banco de dados do sistema AFP-Net e os grupos e elementos que constituem a contabilidade da DETRAN, o entendimento do MPC é pelo afastamento do achado feito pela equipe de auditoria.



Quanto ao não envio das informações contidas na folha de pagamento do DETRAN/RR, temos que, mesmo o gestor corrigindo a diferença em sua defesa não sana a irregularidade apontada. Vejamos.

De acordo com o art. 1º da Instrução Normativa 005/2004 ficam todos os jurisdicionados desta Corte de Contas obrigados a encaminhar por meio eletrônico, as informações contidas na folha de pagamento. Cumpre salientar que o prazo de 15 (quinze) dias estabelecido no art. 3º da IN 05/2004 é de natureza peremptória, inalterável e improrrogável, cuja inobservância acarreta em sanção ao administrador faltoso, tudo isso nos termos dos arts. 1º, 3º e 4º, da IN 005/2004.

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima expediu a IN 005/2004, definindo a remessa de informações mensais relativas à folha de pagamento de todos os jurisdicionados desta Corte, sua forma, prazo de apresentação processamento e as penalidades cabíveis na hipótese de descumprimento.

Entretanto, a IN 005/2004, ao estender o alcance do art. 63, IV da lei complementar 06/94 além do previsto na norma legal, extrapola os limites legais e constitucionais de seu poder regulamentar. Constata-se afronta ao art. 5º, II da Constituição Federal pois, a referida IN, em seu art. 4º, fere o princípio da legalidade ao inovar na ordem jurídica, o que lhe é vedado. Conclui-se que não há fundamento jurídico para se apenar o gestor nos moldes estabelecidos no art. 4º da IN 05/2004.

O princípio da legalidade estrita na imputação de pena, ainda que na seara administrativa, exige lei para tal. Do contrário, haveria verdadeiro retrocesso nas liberdades inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, o descumprimento dos normativos do TCE/RR pelos seus jurisdicionados pode, nas circunstâncias do caso concreto, ser enquadrado na hipótese normativa do art. 17, III, "b", da LOTCE/RR. Tendo por consequência a aplicação da multa prevista no art. 63, II, da referida lei. Tudo conforme estabelecido em ato normativo próprio para tal imposição, qual seja, a lei complementar 06/94 (LOTCE/RR).



Assim, diante da grave infração à norma regulamentar (não observância do prazo de encaminhamento da folha de pagamento do mês de setembro) opinamos pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, na hipótese prevista do art. 17, III, "b", da LOTCE e, conseqüentemente, a aplicação da multa prevista no art. 63, II, do mesmo diploma legal ao Sr. Cícero Hério Carreiro Batista.

No que tange ao achado de alínea "b", o Responsável alega que o saldo do Balanço Patrimonial do exercício de 2007 é de R\$ 2.661.918,15 (dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, novecentos e dezoito reais e quinze centavos), que, somado com o resultado patrimonial na Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP do exercício de 2008 no valor de R\$ 2.704.631,34 (dois milhões, setecentos e quatro mil, seiscentos e trinta e um reais e trinta e quatro centavos), perfaz o total de R\$ 5.366.549,49 (cinco milhões, trezentos e sessenta e seis mil, quinhentos e quarenta e nove reais e quarenta e nove centavos) de Ativo Real Líquido. Ao final o Responsável anexou cópia do Balanço Patrimonial da competência supracitada.

Em contrapartida, a equipe técnica apurou que o saldo do Balanço Patrimonial à fl. 387 é de R\$ 3.003.093,41 (três milhões, três mil, noventa e três reais e quarenta e um centavos) e que, somado com o resultado patrimonial apurado na DVP à fl. 73, no valor de R\$ 2.704.631,34 (dois milhões, setecentos e quatro mil, seiscentos e trinta e um reais e trinta e quatro centavos), perfaz um total de Ativo Real Líquido no valor de R\$ 5.707.724,75 (cinco milhões, setecentos e sete mil, setecentos e vinte e quatro reais e setenta e cinco centavos).

O fato do Responsável justificar a diferença apurada com um novo Balanço, diverso daquele constante na Prestação de Contas, não sana a irregularidade apontada. Muito pelo contrário, evidencia o total descaso do mesmo em apresentar ao TCE documentos contábeis fidedignos com a realidade patrimonial do órgão.

Na análise comparativa entre os documentos de fls. 387 e 424, constatou-se que os saldos do Ativo Real Líquido são completamente distintos.

O Balanço Patrimonial apresentado na defesa (doc. fl. 424), emitido na data



de 23/02/2010 possui valor de Ativo Real Líquido no montante de R\$ 2.661.918,15 (dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, novecentos e dezoito reais e quinze centavos); já o Balanço apresentado na presente prestação de contas, emitido em 13/10/2009 (doc. fl. 387), possui o valor de R\$ 3.003.093,41 (três milhões, três mil, noventa e três reais e quarenta e um centavos) de Ativo Real Líquido.

Observa-se que entre 13/10/2009 e 23/02/2010 foram feitas alterações no Balanço Patrimonial do DETRAN referente o exercício de 2007, sem qualquer justificativa.

Como um órgão público pode ter dois Balanços Patrimoniais com saldos de Ativo Real Líquido completamente diferentes? Pode um documento público ser alterado desta forma?

Nos termos do item 2.4 da NBC T 2 - aprovada pela Resolução CFC nº 596, de 14/07/1985, c/c a Resolução CFC nº 751, de 29/12/1993, atualmente em vigor conforme art. 10 da Resolução CFC nº 1.298, de 17/07/2010 - a retificação de lançamentos é o processo técnico de correção de um registro realizado com erro na escrituração contábil, tendo como formas de retificações o estorno, a transferência e a complementação.

A norma do CFC prevê também que em qualquer das modalidades supramencionadas, o histórico do lançamento deverá precisar o motivo da retificação, a data e a localização do lançamento de origem.

Dispõe ainda que os lançamentos realizados fora da época devida, deverão consignar, nos seus históricos, as datas efetivas das ocorrências e a razão do atraso.

Assim, verifica-se que uma vez lançados os dados, os mesmos somente podem ser modificados com as devidas justificativas, ou seja, com a apresentação do motivo da retificação do lançamento, seja ele de estorno, transferência ou complementação.

As retificações de escriturações poderão ter efeitos relevantes nas



demonstrações contábeis, influenciando no resultado da situação patrimonial do órgão.

As informações relevantes, complementares e/ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis devem constar de notas explicativas.

As notas explicativas são partes integrantes das demonstrações contábeis, conforme item 6.2 da NBC T 6, aprovada pela Resolução CFC nº 737, de 27/11/1992 c/c a Resolução CFC nº 751, de 29/12/1993.

Dessa forma, há necessidade de se apresentar em notas explicativas as alterações na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alcançadas por tais mudanças.

Com base nos documentos constantes nos autos, verifica-se que o gestor não apresentou nenhum motivo da retificação e notas explicativas justificando as mudanças ocorridas no Balanço Patrimonial do DETRAN.

A divergência aqui apontada reflete na prestação de contas ora em apreço, uma vez que não se sabe qual Balanço Patrimonial deve ser levado em consideração para apuração do Ativo Real Líquido do órgão auditado.

Há indícios graves, de que o sistema contábil, gerido em conjunto pela SEFAZ com os demais órgãos e entidades da Administração, está sendo manuseado em total desacordo com as normas de segurança e acesso aplicáveis.

Percebe-se que os dados contábeis estão sendo manipulados conforme a necessidade do gestor em apresentar números "formalmente" adequados aos órgãos de controle, sem qualquer preocupação com a fidedignidade dos valores apresentados com a real composição financeira, orçamentária e patrimonial do órgão.

Há indícios de prática de ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso I da lei 8.429/92.

Há também, indícios de prática de infração penal, mais precisamente da



conduta prevista no art. 313-A do Código Penal.

A situação ora em destaque é grave. As falhas e divergências aqui levantadas traduzem em prática de ato com grave infração à norma de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, enquadrando as presentes contas na hipótese normativa do art. 17, III, "b" da LOTCE, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 63, II, do referido diploma legal.

A responsabilidade pela contabilidade do DETRAN/RR cabe também à Secretaria da Fazenda do Estado de Roraima - SEFAZ, como preceitua a lei estadual nº 499/2005.

Nos termos do art. 78 da lei estadual nº 498/2005, a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, como órgão central do sistema de contabilidade e finanças, é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos e pelo funcionamento eficiente e coordenado de suas tarefas.

Acrescentando, o Decreto nº 4.273-E, de 22 de maio de 2001, dispõe que a SEFAZ é o órgão gestor a quem compete gerir o processamento, armazenamento e disseminação das informações, observando **o sigilo e a segurança** do SIAFEM/RR.

Assim, resta comprovado que a SEFAZ também responde pela contabilidade dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Pois, possui o dever legal e regulamentar de acompanhar, fiscalizar e normatizar as ações e procedimentos relativos à contabilidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Insta observar ainda que, nos termos já delineados em sede de preliminar, é imperativo a citação do Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, para integrar a presente relação jurídica processual, uma vez que o mesmo também responde pelo sistema de contabilidade do órgão, como coordenador e executor central do Sistema Contábil do Poder Executivo.

Por fim, uma vez constatado a prática de ato doloso de improbidade



administrativa e de razoáveis indícios de infração penal, opinamos no sentido de encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para ajuizamento das ações penais e cíveis cabíveis, nos termos do art. 71, XI da CF/88 c/c art. 1º, VIII, da LOTCE.

Ante o exposto e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 – que, em sede preliminar, determine, com fulcro no artigo 13, §1º, c/c artigo 14, inciso III, ambos da Lei Orgânica deste E.TCE/RR (LC nº 06/1994) a análise da defesa pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator;

2 - que seja acolhida a preliminar de citação do então Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, para responder sobre as questões referente ao achado de auditoria, item 4.1, alínea **"b"**, do Relatório de Auditoria Simplificada nº 061/2009, uma vez que tratam de inconsistências no sistema contábil do Poder Executivo do Estado de Roraima;

3 – caso não atendida a providência acima pleiteada e em razão dos achados constantes no item 4.1, alíneas **"a"** e **"b"**, do supradito Relatório de Auditoria, que o Tribunal de Contas do Estado Roraima julgue as presentes contas como **IRREGULARES**, com fulcro no art. 17, III, alínea **"b"**, da lei complementar estadual 006/94;

4 – tendo em vista o achado de alínea **"a"**, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao Sr. Cícero Hério Carreiro Batista;

5 - em razão do achado de alínea **"b"**, seja o Responsável – Sr. Cícero Hério Carreiro Batista - apenado na forma do art. 63, II, da lei complementar estadual



006/94, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo da sanção do item anterior;

6 - em razão da presença de indícios razoáveis de prática de ilícito penal, pelo encaminhamento de cópia do processo ao Ministério Público Estadual para as providências de seu mister, nos termos do art. 71, XI, CF e art. 1º, VIII, da lei complementar 006/94;

7 - que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio de sua 1ª Câmara, determine ao atual titular da pasta, a adoção das medidas necessárias ao saneamento das impropriedades constatadas no Relatório de Auditoria Simplificada nº 061/2009, em especial aquelas constantes no item 4.1, alínea "b", sob pena, em caso de reincidência, de irregularidade das contas por ele apresentadas.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 28 de maio de 2013.


Paulo Sérgio de Oliveira Sousa
Procurador de Contas – MPC/RR