



## *PARECER Nº 253/2013-MPC/RR*

*Processo: 0143/2010*

*Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2010*

*Órgão: Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES*

*Responsáveis: Maria Dantas Nóbrega*

*Antônio Leocádio Vasconcelos Filho*

*Relator: Conselheiro Essen Pinheiro Filho*

*EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E BEM ESTAR SOCIAL - SETRABES. EXERCÍCIO DE 2010. CONTAS IRREGULARES. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO ILEGAIS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.*

**T**rata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES, referente ao Exercício de 2010, sob a responsabilidade de Maria Dantas Nóbrega – Secretária da SETRABES e Antônio Leocádio Vasconcelos Filho- Secretário da secretaria da Fazenda- SEFAZ.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias e posteriormente foram redistribuídos à Conselheiro Essen Pinheiro Filho, atual relator do feito.

Às fls. 1828-1849, consta o Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 054/2011, acatado e ratificado pela Diretoria Geral de Fiscalização das Contas Públicas- DIFP, sendo sugerida a citação dos Responsáveis para apresentarem defesa.

Regularmente citados os Responsáveis apresentaram defesa às fls.1866-1936 e 1937-1985.

Realizada a devida análise pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para a necessária e conclusiva manifestação.

**É o breve histórico dos autos.**



Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Prestação de Contas encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual, uma vez que as normas procedimentais aplicáveis foram atendidas em sua inteireza, principalmente no que pertine à citação dos Responsáveis, quesito este sempre acompanhado de perto Por este *Parquet*, tendo em vista a sua relevância jurídica processual.

Superadas as questões de ordem processual, passemos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

Em seu relatório, a equipe de auditores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima- TCE/RR apresentou os seguintes achados:

#### 10.1 – ACHADOS DE AUDITORIA

*As situações que merecem respostas dos gestores são as relacionadas nos itens 5.1; 5.2; 6; 7.3; 7.4; 7.6.1; 7.6.2; 7.6.3; 8.1; 8.2; 8.3; 8.4; 9.1; 9.3; 10.1; 10.2; 10.3 e 11 deste relatório.*

A primeira questão que se afigura é a necessidade de definir o número de penalidades a ser aplicada 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 os Responsáveis de forma cumulativa e autônoma. Ou seja, a constatação de uma irregularidade e a conseqüente aplicação de multa prevista no art. 63, II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima - LOTCE/RR, 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 auditoria de subitens “5.1”, “5.2”, “6”, “7.3”, “7.4”, “9.1”, “9.3”, “10.1”, “10.2” “10.3”, constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, de forma cumulativa.

Em Relação aos **itens 5.1 e 5.2**, a responsável alega que, extemporaneamente ao término de sua Gestão, devido a diligências junto ao Executivo, a administração pública adotou algumas medidas administrativas para regularizar a situação dos bens móveis e



imóveis pertencentes ao patrimônio da SETRABES, qual seja: o Decreto nº 13.378-E de 26 de outubro de 2011, editado pelo Poder Executivo Estadual, que instituiu a obrigatoriedade de realizar os procedimentos de reavaliação, redução ao valor recuperável de ativos, depreciação, amortização e exaustão dos bens do Estado nos casos especificados (anexo II, fls. 1894/1901).

De conseguinte a portaria nº250/2011, editada pela atual gestora da SETRABES, institui a Comissão que irá proceder a reavaliação, redução no valor de recuperação de ativos, depreciação e exaustão de seus bens, nomeando seus respectivos membros.

A responsável destaca ainda, que as medidas administrativas, elencadas acima, foram adotadas preterivelmente à sua citação, o que enseja a comprovação de que as medidas administrativas necessárias à regularização das respectivas situações contidas nos achados de auditoria, nos subitens 5.1 e 5.2, foram adotadas satisfatoriamente.

Razão não assiste a gestora, senão vejamos:

O que se pode notar é que não há demonstração de que à época de sua gestão, ou seja, no exercício de 2010, a mesma atuou no sentido de buscar a solução de tão grave problema, levando em consideração que o Decreto 13.378-E e a Portaria 0250/2011 são do ano de 2011, não mantendo relação com a presente Prestação de Contas. Na realidade, **o que falta é boa vontade administrativa no sentido de se dar cumprimento aos normativos legais e constitucionais.**

Cabe aos gestores apresentar o Relatório de Inventário que comprove a existência desses bens e informar todos os elementos necessários à perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis, conforme disposto nas normas do Direito Financeiro estatuídas pela lei nº 4.320/64, em seus artigos 94 a 96, que fixa regras para o controle do patrimônio público.

A gestora não informou na prestação de contas, os elementos exigidos pela lei supracitada. A ausência dessas informações impossibilita a perfeita caracterização dos bens móveis pertencentes ao órgão auditado, bem como impede que se verifique a correspondência do valor total dos bens com o saldo da respectiva conta no Balanço Patrimonial.

Um das providências que também devem ser tomadas na época de elaborar o balanço, seria além do levantamento dos inventários a avaliação dos elementos que consistem o patrimônio (art. 106 da lei 4.320/64).

A equipe técnica de auditoria também constatou que no Relatório da Comissão



Inventariante, não há referência sobre as providências a serem tomadas com relação ao destino dos bens inservíveis.

Nos termos do art. 3º e Anexo I da Instrução Normativa- IN 001/2009, as contas de gestão serão constituídas pelos documentos ali elencados. Os Responsáveis devem apresentar no processo de prestação de contas o inventário contendo todos os bens móveis permanentes sob a titularidade do órgão, sejam eles inservíveis ou não.

Em se tratando de bens inservíveis, deveram os gestores efetuar o levantamento dos bens móveis, considerados inservíveis para o serviço público estadual, passíveis de alienação, descarte ou doação e encaminhar através de ato ou procedimento devidamente formalizado, a relação dos bens móveis que poderão ser descartados do órgão, com a respectiva baixa patrimonial.

Diante dos fatos e argumentos acima destacados, conclui este Órgão Ministerial pela configuração de grave afronta à norma de natureza legal e regulamentar (arts. 94 a 96 e 106, da lei 4.320/64 e art. 3º da IN 01/2009), o que conduz ao enquadramento das presentes contas como **IRREGULARES**, nos termos do art. 17, III, “b”, da LOTCE/RR, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 63, II, do referido diploma legal.

No que tange aos **itens “6” e “9.1”**, informa a responsável que a contabilidade pública é demonstrada por meio de peças contábeis devidamente estruturadas e organizadas que representam adequadamente um dado momento da situação: contabilidade patrimonial, contabilidade financeira e contabilidade orçamentaria das entidades públicas.

Ressalta ainda que as demonstrações contábeis são extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM). Sendo este programado para fornecer todas as Demonstrações Contábeis, Orçamentárias e Financeiras das Unidades Integrantes do Sistema, devidamente atualizadas.

Esclarece que os anexos 13- Balanço financeiro do mês 12 (dezembro) e 14 Balanço Patrimonial do mês 12 (dezembro), foram equivocadamente juntados à Prestação de Contas Geral de 2010 da SETRABES, quando se deveriam juntar os respectivos anexos do mês 13- Balanço Financeiro (ano encerrado) e 14 -Balanço Patrimonial (ano encerrado), gerando com isto, tais inconsistências.

Ainda com relação ao questionamento elaborado, a responsável faz menção ao PARECER nº25/2010/CA/PROGE/ADJ/RR de 23/12/2010 (fl. 1869, vol. X), da qual destaca alguns pontos que considera pertinente a sua justificativa.



As alegações da responsável não ilidem a falha apontada, senão vejamos.

O presente achado revela falhas de cunho contábil que comprometeram as demonstrações contábeis da SETRABES para o exercício de 2010. Tais falhas **impossibilitam** uma análise completa da situação contábil, financeira e patrimonial pelos órgãos de controle. Os gestores não apresentam qualquer justificativa plausível ou iniciativa saneadora.

Quanto às falhas acima evidenciadas, mister frisar que a contabilidade pública deve operar como um sistema integrador dos registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com o objetivo de evidenciar todas as movimentações do patrimônio público e identificar os responsáveis por tais movimentações com vistas à prestação de contas que todo o agente público deve apresentar. Para isso devem ser aplicados as normas e princípios fundamentais da contabilidade pública e privada, estatuídos na lei 4.320/64, bem como nas Resoluções CFC 750/93, 785/95, 1.111/2008 e 1128/2008 a 1137/2008.

A título meramente exemplificativo podemos citar o descumprimento ao art. 63 da lei 4.320/64, uma vez que já restou demonstrado que além de jurídica e contabilmente desautorizada, a anulação de empenho de despesa liquidada macula e desvirtua as informações contábeis, tornando-as meras peças de ficção, caracterizando omissão de passivo, dando informações irreais acerca do nível de endividamento do Estado.

Prática da espécie, repise-se, não encontra guarida no ordenamento jurídico, implicando em omissão do passivo, reduzindo o nível de endividamento estatal e maquiando respectivas demonstrações contábeis, violando assim, princípios do Estado de Direito (legalidade, etc), bem como o art. 85 da Lei 4.320/64.

Na presente prestação de contas, as supracitadas normas legais e regulamentares, não foram atendidas em sua inteireza, dificultando sobremaneira a análise dos órgãos de controle; fato este que, reflexamente, ofende o princípio instituído no art. 70, parágrafo único, do texto constitucional.

Assim, temos que as impropriedades não foram sanadas e não são passíveis de qualquer justificativa, uma vez que o prejuízo ao controle das contas públicas já foi evidenciado. As falhas apontadas no relatório de auditoria - e seus respectivos efeitos maléficis ao sistema contábil e de controle dos órgãos e entidades da Administração -, devem enquadrar as presentes contas como irregulares, nos termos do art. 17. III, alínea "b", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado- LOTCE, com aplicação de multa nos termos do art. 63, II, do mesmo diploma legal, **de forma cumulativa e autônoma, sem**



**prejuízo de outras sanções referentes aos demais achados de auditoria.**

Em relação ao **item “7.3”**, os responsáveis apresentam as mesmas justificativas no item anterior. E mais, reportam-se ao Balancete da Unidade 230001 alegando que o saldo atual da conta 1.9.5.6.1.00.00 (inscrição de RP processados é de R\$284.737,13 e o saldo atual da conta 2.1.2.1.6.01.01 (restos a pagar processados) com o mesmo valor da anterior.

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.

Desta forma como persiste a irregularidade apontada pela equipe técnica, este Ministério Público de Contas opina que as presentes Contas sejam julgadas no crivo da irregularidade com base no artigo 17, III, b, da Lei Complementar nº 006/94, devendo os responsáveis serem multados nos termos do artigo 63, II do mesmo diploma legal.

No que tange ao **subitem 7.4**, em suas defesas os responsáveis, informaram de maneira idêntica que o setor contábil da Secretaria ficou devidamente encarregado de providenciar a regularização contábil do saldo no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), provenientes de exercícios anteriores a 2010, aferindo os lançamentos feitos com os documentos que deram origem aos mesmos, e, ainda, se houver, promovendo a correta formulação dos dados contábeis, visando sanar a respectiva inconsistência.

As justificativas apresentadas pelos gestores não ilidem a falha apontada, vejamos porque.

A defesa limitou-se a informar que o setor contábil ficou devidamente encarregado de providenciar a regularização contábil do referido valor, promovendo a correta formulação dos dados contábeis.

Porém, compulsando os autos, constatou-se que os gestores não trouxeram aos autos nenhuma documentação que demonstrasse tais alegações.

Conforme destacado anteriormente, nos Processos de Prestação de Contas, o ônus da prova cabe ao gestor. A falta de apresentação de documentos resulta na não comprovação da obrigação ou despesas respectivas. Portanto este achado de auditoria não pode ser considerado sanado.

Por todo exposto, considerando que os responsáveis não lograram êxito em seus intentos de justificar-se, a imposição de multa prevista no art. 63, III, da LC 006/94 é medida que se impõe, sem prejuízo do respectivo ressarcimento ao erário no valor de R\$ 14.000,00.



No que tange ao **subitem 7.6.1**, a responsável anexou cópia do Termo de Rescisão Unilateral ao Contrato 158/2008 (anexo III, fls. 1902-1908), publicado no D.O do dia 10 de fevereiro de 2010, segundo a qual, afirma comprovar de maneira cabal, a providência administrativa adotada frente ao abandono pela empresa contratada RODOPAV- Construções e Comércio Ltda.

Apresentou também, cópia do Extrato do Termo de Rescisão Unilateral ao Contrato 158/2008 (anexo III, fls. 1902-1908), da qual foi publicado no D.O do dia 25 de novembro de 2010 com obediência ao reclame constitucional do princípio da publicidade.

Justifica a responsável, com as cópias dos Decretos contidos no anexo I, fls. 1889-1893, que foi nomeada para o cargo de Secretária do Trabalho e Bem-Estar Social, no dia 31 de dezembro de 2009.

Neste diapasão, alega que a violação ao disposto no art. 61, parágrafo único, do Estatuto das Licitações, esteve a cargo da gestora, Sra. Maria de Fátima Moreira Leite, sua antecessora.

Diante do exposto, a responsável considera recair sobre a Sra. Maria de Fátima Moreira Leite, sua antecessora, qualquer responsabilização advinda da violação ao disposto no artigo 61, parágrafo único, do Estatuto das Licitações, cabendo a ela a observância do reclame legal.

Diante dos fatos alegados pela gestora e da documentação juntada às 1902-1908, na opinião deste órgão ministerial, resta esse apontamento justificado.

Em relação ao **subitem 7.6.2**, a responsável acostou aos autos, para fim de comprovação, cópia do Decreto (anexo I, fls. 1891), publicado no dia 31 de dezembro de 2009, que a nomeia para o cargo de Secretária de Estado e Bem-estar Social.

Esclarece que o Primeiro Termo Aditivo, foi assinado pela Secretária de estado, à época, Sra. Maria de Fátima Moreira Leite, no dia 30 de dezembro de 2009 (anexo IV, fls. 1909-1920), a qual caberia a observância do reclame legal.

Justifica ainda, que no período de sua gestão, houve apenas a publicação, no dia 12 de janeiro de 2012 (anexo V, fls. 1921-1923), da decisão administrativa a cargo da gestora anterior, que implica na assunção das obrigações contratuais esculpidas no Primeiro Termo Aditivo convencionado entre as partes signatárias.

Razão assiste à gestora, senão Vejamos:

Em matéria de Direito Administrativo, principalmente no que toca à proteção do patrimônio público, não se pode cogitar em responsabilização sem que o agente tenha



violado um dever jurídico, ou seja, sem que tenha havido sua participação dolosa ou culposa (em sentido amplo) na produção da irregularidade.

Muito embora no Direito Brasileiro seja pacífico o reconhecimento da incidência da responsabilidade objetiva sobre pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado que prestem serviços públicos (art. 37 § 6º da CF), é igualmente indiscutível que esta responsabilidade somente recai sobre o agente responsável pela prática do ato se este tiver agido com dolo ou culpa. A ressalva está presente no próprio Texto Constitucional (art. 37, § 6º), ao circunscrever o direito de regresso do Estado perante seu agente nos casos de dolo ou culpa (“assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”).

Levando em consideração que a irregularidade apontada ocorreu antes da posse da Sra. Maria Dantas Nóbrega, não há o que se falar em responsabilização por ato estranho a sua gestão.

Dessa forma, na opinião deste órgão ministerial, resta esse apontamento superado.

Em relação ao **subitem 7.6.3**, justifica a responsável que às 30.000 redes adquiridas que se encontravam armazenadas no depósito situado à Av. Mário Homem de Melo, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação (SECD), conforme preteritamente informado, ao término do período eleitoral, a SETRABES promoveu a distribuição das redes ao público-alvo, sendo o restante do quantitativo armazenado novamente na Secretaria que conta com os equipamentos de prevenção contra incêndios necessários.

Desta forma, na opinião deste órgão ministerial, resta esse apontamento justificado.

No que tange aos **subitens 8.1, 8.2, 8.3, e 8.4**, a inexistência de lei definindo as atribuições dos cargos em comissão não pode ser imputada aos gestores. Tal matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, uma vez que é da sua atribuição exclusiva, a iniciativa de lei que disponha sobre a criação de cargos com suas respectivas atribuições e responsabilidades.

A matéria em questão é afeta às Contas de Resultado do Governo do Estado de Roraima analisada em processo específico, conforme se infere o art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 06/94 e art. 106 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas.

Entretanto, na ausência da lei pertinente, é imprescindível que o próprio gestor, via ato próprio, organize sua estrutura interna definindo as atribuições, competências e funções de seus agentes a fim de dar um mínimo de organização aos serviços e processos internos. É recomendável ainda que o atual gestor da SETRABES estabeleça todos os mecanismos



de gestão dos servidores em um conjunto de regras e normas as quais, repisa-se, na falta da lei específica, sejam estabelecidas em regulamento próprio do órgão sob análise.

Não cabe aos gestores da SETRABES a responsabilidade por tais fatos, uma vez que não é da competência deles fixar, **em lei**, as atribuições dos referidos cargos. No mesmo sentido, não se pode também penalizar aqueles que exerceram os cargos de boa fé com base em uma lei que, apesar de incompleta prevê a existência dos cargos.

Desta forma, opina-se pelo afastamento do presente achado, mas com determinação, por parte do TCE/RR, ao atual gestor da SETRABES no sentido que promova as medidas necessárias para estabelecer, **em regulamento próprio**, o detalhamento das atribuições de todos os cargos e funções que compõem o seu quadro servidores, até o advento de lei nova que melhor defina a questão.

No **subitem 9.3**, os responsáveis expõem que a SETRABES tem buscado atender à legislação nacional no que tange ao cumprimento das normas financeiras estabelecidas, em especial, pela Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar Federal nº101/2000, bem como primar pela execução financeira, orçamentária e patrimonial de forma eficiente e responsável atentando sobre os aspectos de execução orçamentária, financeira e patrimonial, assuntos estes que se relacionam ao fechamento do exercício, consolidação, análise das contas e elaboração de relatórios legais.

Mencionam ainda que, o contador deve ter visão estratégica com o principal objetivo de fornecer informações contábeis mais consistentes, coerentes e tempestivas.

Os responsáveis relatam que de acordo com o art. 37 da Lei nº4.320/64, as despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não tenham sido processados na época própria, bem como os Restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Afirmam que é de responsabilidade dos Órgãos, Fundos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, o reconhecimento de passivos ou provisões, estimativas de perda de ativos ou de obrigações para com terceiros, dos valores a pagar que foram assumidos como compromissos de acordo com o art. 37 da Lei 4.320/64.

Razão não assiste aos Gestores, senão Vejamos:

O presente achado revela falhas de cunho contábil que comprometeram as demonstrações contábeis da SETRABES para o exercício de 2010. Tais falhas



**impossibilitam** uma análise completa da situação contábil, financeira e patrimonial pelos órgãos de controle. Os gestores não apresentam qualquer justificativa plausível ou iniciativa saneadora.

Quanto à falha acima evidenciada, mister frisar que a contabilidade pública deve operar como um sistema integrador dos registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com o objetivo de evidenciar todas as movimentações do patrimônio público e identificar os responsáveis por tais movimentações com vistas à prestação de contas que todo o agente público deve apresentar. Para isso devem ser aplicados as normas e princípios fundamentais da contabilidade pública e privada, estatuídos na lei 4.320/64, bem como nas Resoluções CFC 750/93, 785/95, 1.111/2008 e 1128/2008 a 1137/2008.

A título meramente exemplificativo podemos citar cancelamentos ilegais no valor total de R\$11.459.432,05 da SETRABES, e mais R\$464.558,09 do FEAS. Tais valores deveriam estar registrados em “restos a pagar”, em vez de reconhecê-los como dívida de “exercício anterior”, sob pena de vilipendiar o dever de exatidão das informações contábeis, omitindo passivo/endividamento.

Prática da espécie, repise-se, não encontra guarida no ordenamento jurídico, implicando em omissão do passivo, reduzindo o nível de endividamento estatal e maquiando respectivas demonstrações contábeis, violando assim, princípios do Estado de Direito (legalidade, etc), bem como o art. 85 da Lei 4.320/64.

Na presente prestação de contas, as supracitadas normas legais e regulamentares, não foram atendidas em sua inteireza, dificultando sobremaneira a análise dos órgãos de controle; fato este que, reflexamente, ofende o princípio instituído no art. 70, parágrafo único, do texto constitucional.

Assim, temos que as impropriedades não foram sanadas e não são passíveis de qualquer justificativa, uma vez que o prejuízo ao controle das contas públicas já foi evidenciado. As falhas apontadas no relatório de auditoria - e seus respectivos efeitos maléficos ao sistema contábil e de controle dos órgãos e entidades da Administração -, devem enquadrar as presentes contas como irregulares, nos termos do art. 17. III, alínea “b”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado- LOTCE, com aplicação de multa nos termos do art. 63, II, do mesmo diploma legal, **de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo de outras sanções referentes aos demais achados de auditoria.**

No que tange ao **subitem 10.1**, a responsável Maria Dantas Nóbrega, sustenta que os esclarecimentos pertinentes, encontram-se delineados na defesa da contadora, a Sra.



Maria do Livramento Almeida, às fls. 1978-1979, vol. X, dos quais foram ratificados à defesa apresentada pelo Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho e que, a responsável deste, pugna – em virtude do Litisconsórcio Passivo- seja aproveitada a seu favor ao que lhe couber.

Em sede de defesa a Sra. Maria do Livramento Sousa Almeida, aduz que as diferenças apontadas são decorrentes do equívoco da SETRABES ter anexado em sua prestação de Contas anual o ANEXO 14 da Lei 4.320/64 (Balanço Patrimonial) do mês 13 (NÃO ENCERRADO) que foi usado em 2010 para inscrição de baixa de restos a pagar, quando na verdade deveria ter sido inserido o ANEXO 14 da Lei 4.320/64 (Balanço patrimonial) do mês 14 (ENCERRADO) que correspondem aos valores efetivamente transferidos para o ano seguinte (2011) e que compõem o saldo de abertura do mesmo. E que diante disso, prevalecem os valores demonstrados no ANEXO 13- BALANÇO FINANCEIRO (mês 14-encerrado); ANEXO 17- DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE (mês 14- encerrado) e da RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADO E RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADO, todos com fonte: SIAFEM/ADAREL.

Dessa forma, a fim de esclarecer o mal entendido, enviaram, os demonstrativos da lei 4.320/64, quais sejam: anexos 13, 14 e 17 referentes ao mês 14 (encerrado) do exercício 2010 da Unidade Gestora-SETRABES

Razão não assiste aos gestores, senão vejamos:

Os demonstrativos acostados pelos responsáveis às fls. 1981-1985, não possui qualquer valor jurídico, uma vez que não foram assinados pelo contabilista responsável.

Conforme a NBC T 16 Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, os demonstrativos devem possuir a identificação do contabilista responsável. Sem a firma desse profissional o documento não possui respaldo para produzir efeitos no mundo jurídico.

Percebe-se que os dados contábeis estão sendo manipulados conforme a necessidade dos gestores 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.

Desta forma como persiste a irregularidade apontada pela equipe técnica, o Ministério Público de Contas opina que as presentes Contas sejam julgadas no crivo da irregularidade com base no artigo 17, III, b, da Lei Complementar nº 006/94, devendo os responsáveis serem multados nos termos do artigo 63, II do mesmo diploma legal.

Em relação ao **subitem 10.2**, com fundamentação em conhecimentos doutrinários, a



responsável faz menção à vários pontos que conceituam e caracterizam o equilíbrio financeiro da Administração Pública (vide fls. 1876-1880, vol. X), dos quais encontra base para apresentação de suas contraditas.

Em face às despesas liquidadas, a responsável afirma que a Secretaria de Estado da fazenda- SEFAZ, tomou a decisão pelo cancelamento dos empenhos para que não houvesse violação ao direito de terceiro, dos quais tais despesas e obrigações serão novamente empenhadas e pagas no exercício de 2011.

Todavia, explica a responsável que na existência de impossibilidade material, no caso concreto, em que houve uma significativa redução das receitas previstas, a anulação de tais empenhos, caracteriza-se como medida de ordem prática, já que não é possível efetuar pagamento no exercício de 2011 relativos a empenhos emitidos no exercício anterior.

Contudo, com a introdução no ordenamento jurídico pátrio, de norma criminalizando o não cancelamento de restos a pagar, justifica-se que “o gestor ficou num fogo cruzado”, qual seja, se cancelar as obrigações e despesas já empenhadas, em tese, estaria violando direito subjetivo das pessoas beneficiadas com as despesas empenhadas e processadas, sendo possível ação judicial por parte de terceiro para receber os valores constantes nos respectivos empenhos, desde que já processados.

Ante o exposto, a responsável assevera que os Secretários de Estado são agentes políticos, possuindo responsabilidades pela gestão de suas respectivas pastas, devendo apresentar ao Chefe do Poder Executivo relatório anual de gestão, na forma do inciso II do artigo 84 e 87 da CF/88, que pelo princípio da simetria, irradia seus efeitos.

Desta forma, a análise da vedação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000, no seu entendimento, deve ser feita de forma individualizada, bem como a previsão na Lei Orçamentária Anual da rubrica de despesas dos exercícios anteriores devem ser previstas no orçamento de cada Secretaria ou Órgão equivalente, como exemplo, as autarquias e fundações públicas.

Portanto, verificado que as despesas ultrapassaram os limites máximos, a Secretaria de Estado da Fazenda de Roraima, adotou medidas de contenção como forma de evitar o excesso de obrigações e despesas nos dois últimos quadrimestres de 2010, sob pena do Gestor, eventualmente, ser responsabilizado na seara administrativa na forma da Lei nº 8.429/92.

De conseguinte, a responsável alega que não houve violação às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), tampouco, à Lei nº 4.320/64 ou a Lei nº 8.666/93,



uma vez que “não houve aumento de despesas no exercício de 2010, e sim, redução de receitas”.

Assevera ainda que o relatório de detalhamento de despesa demonstra fielmente os valores que foram empenhados pela SETRABES na administração dos fundos, e os que efetivamente tiveram sua liquidação confirmada. Acerca de tal fato, a responsável justifica que houve uma preocupação por parte dos gestores de contenção de despesas no exercício pretérito, cuja decisão final, coube ao Secretário de Estado da Fazenda de Roraima. Neste âmbito, a responsável esclarece que por não haver impedimento legal, já que não há que se falar em direito de terceiro, tiveram seus empenhos efetivamente anulados pelo então Secretário da SEFAZ, e serão novamente empenhados no exercício de 2011.

As justificativas apresentadas pelos responsáveis não ilidem a falha apontada, vejamos porque.

O presente achado revela falhas de cunho contábil que comprometeram as demonstrações contábeis do Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS para o exercício de 2010. Tais falhas **impossibilitam** uma análise completa da situação contábil, financeira e patrimonial pelos órgãos de controle.

Quanto às falhas acima evidenciadas, mister frisar que a contabilidade pública deve operar como um sistema integrador dos registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com o objetivo de evidenciar todas as movimentações do patrimônio público e identificar os responsáveis por tais movimentações com vistas à prestação de contas que todo o agente público deve apresentar. Para isso devem ser aplicados as normas e princípios fundamentais da contabilidade pública e privada, estatuídos na lei 4.320/64, bem como nas Resoluções CFC 750/93, 785/95, 1.111/2008 e 1128/2008 a 1137/2008.

A título meramente exemplificativo podemos citar o descumprimento ao art. 63 da lei 4.320/64, uma vez que já restou demonstrado que além de jurídica e contabilmente desautorizada, a anulação de empenho de despesa liquidada macula e desvirtua as informações contábeis, tornando-as meras peças de ficção, caracterizando omissão de passivo, dando informações irreais acerca do nível de endividamento do Estado.

Prática da espécie, repise-se, não encontra guarida no ordenamento jurídico, implicando em omissão do passivo, reduzindo o nível de endividamento estatal e maquiando respectivas demonstrações contábeis, violando assim, princípios do Estado de Direito (legalidade, etc), bem como o art. 85 da Lei 4.320/64.

Na presente prestação de contas, as supracitadas normas legais e regulamentares,



não foram atendidas em sua inteireza, dificultando sobremaneira a análise dos órgãos de controle; fato este que, reflexamente, ofende o princípio instituído no art. 70, parágrafo único, do texto constitucional.

Assim, temos que as impropriedades não foram sanadas e não são passíveis de qualquer justificativa, uma vez que o prejuízo ao controle das contas públicas já foi evidenciado. As falhas apontadas no relatório de auditoria - e seus respectivos efeitos maléficos ao sistema contábil e de controle dos órgãos e entidades da Administração -, devem enquadrar as presentes contas como irregulares, nos termos do art. 17. III, alínea "b", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado- LOTCE, com aplicação de multa nos termos do art. 63, II, do mesmo diploma legal, **de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo de outras sanções referentes aos demais achados de auditoria.**

No **subitem 10.3**, alega a responsável que sobre a adoção da métrica contábil consentânea no balanço patrimonial juntado à fl. 1144, vol. VI, a pertinência legal encontra sustento na defesa da contadora, a Sra. Maria do Livramento Almeida, da qual ratificou sua defesa aos esclarecimentos apresentados pelo Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, que desde pugna- em virtude do Litisconsórcio Passivo- seja aproveitada em favor da responsável citada naquilo que lhe couber.

Em sede de defesa, a Sra. Maria do Livramento Almeida esclarece que, apesar da inscrição no CNPJ, as licitações, as contratações e a emissão de notas fiscais podem ser feitas pelo órgão a que o fundo estiver subordinado, de acordo com a lei de criação, que definem se ele será uma unidade gestora ou orçamentária. Contudo, o fundo público pode optar por contratar e emitir documentações fiscais utilizando o seu próprio CNPJ, o que não altera a responsabilidade do ente por esses atos, pois os fundos públicos **NÃO POSSUEM PERSONALIDADE JURÍDICA.**

Alegam ainda que os fundos não necessitam de uma estrutura de contabilidade própria, nem de contadores próprios, desde que sua contabilidade esteja integrada à do ente e lhe permita extrair todas as informações de **FORMA INDIVIDUALIZADA**, conforme art. 50, III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disso, a Unidade Orçamentária 230002- Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS, elaborou seus demonstrativos contábeis de forma **INDIVIDUALIZADA**, de acordo com as normas vigentes. Devendo apenas transferir diretamente seus bens imobilizados, contabilizados no ativo permanente do próprio **FUNDO**, para o órgão da administração direta a que pertence ao qual está Vinculado e Subordinado, tendo em vista a



inexistência de personalidade jurídica.

Razão assiste a equipe de auditoria, senão vejamos:

Fundo Especial, independentemente do seu objetivo é simplesmente uma caixa especial formada com disponibilidades oriundas da arrecadação de receitas especificadas na lei, que deve vincular-se ao órgão que executa as políticas e programas na área em que atua, organizada para formar lastro financeiro para garantir o pagamento de obrigações que vão surgindo à medida que os programas vão sendo executados.

Diante disso, conclui-se que não há autorização legal para mobilizar ou imobilizar o FEAS, tendo em vista que ele não é entidade jurídica, é tão somente um tipo de gestão de recursos financeiros destinado ao pagamento de obrigações assumida para cumprimento de objetivos específicos.

Desta forma como persiste a irregularidade apontada pela equipe técnica, o Ministério Público de Contas opina que as presentes Contas sejam julgadas no crivo da irregularidade com base no artigo 17, III, b, da Lei Complementar nº 006/94, devendo os responsáveis serem multados nos termos do artigo 63, II do mesmo diploma legal.

E por derradeiro no que tange ao **subitem 11**, a responsável informa que que no exercício de 2010, foram abertos 13 (treze) processos para aquisições diversas no valor de R\$ 329.485,99, no entanto, deviso aos trâmites legais de licitações e demais prazos de análises, não houve tempo hábil para conclusão dos mesmos, no exercício em referência, o que comprometeu o atingimento das metas e objetivos estabelecidos para o respectivo exercício.

Apesar das justificativas apresentadas pela responsável não merecerem guarida, o presente achado não deve prosperar, pois o orçamento é meramente autorizativo. A implementação dos programas, projetos e atividades com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA encontra-se no âmbito da discricionariedade do gestor.

Além disso, o desempenho dos programas previstos na LOA, assim como a consonância dos mesmos com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é matéria afeta às Contas de Resultado do Governo do Estado de Roraima analisada em processo específico, conforme se infere do artigo 38, §3º da Lei Complementar Estadual nº 06/94 e artigo 106 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas.

Deste modo, o presente achado de auditoria não deve prosperar por tratar de matéria defesa ao presente processo de prestação de contas.



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

- 1 – pelo julgamento das presentes contas como **IRREGULARES**, nos termos do art. 17, III, “b” e “c” da LC 06/94 - LOTCE, tendo em vista os achados 5.1, 5.2, 6, 7.3, 7.4, 9.1, 9.3, 10.1, 10.2 e 10.3 constantes no Relatório de Auditoria nº 054/2011;
- 2 – seja a Responsável – **Sra. Maria Dantas Nóbrega** - apenada na forma do art. 63, II, pelas infrações descritas nos achados “5.1, 5.2, 6, 7.3, 9.1, 9.3, 10.1, 10.2, 10.3”, de forma cumulativa, ou seja, para cada achado uma multa autônoma, aplicando, por analogia, o art. 69 do Código Penal e a jurisprudência do TCU sobre o tema;
- 3 – seja o Responsável – **Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho** - apenado na forma do art. 63, II, pelas infrações descritas nos achados “6, 7.3, 9.1, 9.3, 10.1, 10.2, 10.3”, de forma cumulativa, ou seja, para cada achado uma multa autônoma, aplicando, por analogia, o art. 69 do Código Penal e a jurisprudência do TCU sobre o tema;
- 4 – seja o Responsável – **Sr. André Henrique da Cunha Pessoa** - apenado na forma do art. 63, II, pelas infrações descritas nos achados “6, 7.3, 9.1 e 9.3” .
- 5 – seja a Responsável – **Sra. Maria do Livramento Sousa Almeida** - apenada na forma do art. 63, II, pelas infrações descritas nos achados “10.1 e 10.3”.
- 6 – em razão do achado 7.4, seja julgada em débito a Senhora Maria Dantas Nóbrega e o Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, a restituírem ao erário o valor de R\$14.000,00 (quatorze mil reais), acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei;
- 7 – como consequência do item anterior, pela aplicação da multa prevista no art. 62 da LOTCE/RR, à Senhora Maria Dantas Nóbrega e ao Sr. Antônio Leocádio de Vasconcelos Filho;
- 8 - determinar ao atual Responsável pela SETRABES, a adoção das medidas necessárias para o exato cumprimento da legislação pertinente, notadamente a lei 4.320/64, apresentando balanços, balancetes e demonstrativos, que reflitam com fidedignidade a



realidade patrimonial do órgão, sob pena de irregularidade das futuras contas;

9– determinar ao atual responsável que promova as medidas necessárias para estabelecer, em regulamento próprio, o detalhamento das atribuições de todos os cargos e funções que compõem o seu quadro servidores, até o advento de lei nova que melhor defina a questão.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 04 de junho de 2013.

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