



PARECER 405/2013 - MPC/RR

Processo nº 0193/2010
Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2009
Órgão: Comissão Permanente de Licitação - CPL
Responsáveis: Sra. Valdelice Campina dos Santos
Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho
Conselheiro Relator: Manoel Dantas Dias

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS. COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. EXERCÍCIO DE 2009. MÉRITO. CONTAS IRREGULARES. INTEMPESTIVIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Comissão Permanente de Licitação - CPL, referente ao exercício de 2009 e sob a responsabilidade da Sra. Valdelice Campina dos Santos, Presidente da CPL/RR e Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho, Secretário do Estado da Fazenda.

A relatoria do presente feito coube primeiramente à Conselheira Cilene Lago Salomão (fls. 153). Após, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Manoel Dantas Dias (fls. 251), atual relator do feito.

Às fls. 236-247 foi juntado o Relatório de Auditoria Simplificada nº 060/2010, acatado e ratificado, em parte, pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas - DIFIP (fls. 253-254), sendo sugerida a citação dos responsáveis Sra. Valdelice Campina dos Santos, em razão dos achados de auditoria alinhados no subitem 4.1, alíneas 'a', 'c', e 'd', e Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho, em razão do achado de auditoria alinhado no subitem 4.1, alínea 'a'.

Regularmente citados (fls. 256 e 258), os responsáveis apresentaram defesas às fls. 260-263 e 265-286, ocasião em que juntaram novos documentos.



O Conselheiro Relator determinou a expedição de Nota Técnica para esclarecer divergência quanto ao achado de auditoria alinhado no subitem 4.1, alínea 'c' (fls. 288).

A Nota Técnica nº 22/2011 foi acostada às fls. 290-294, acatada e ratificada pela DIFIP (fls. 296).

Às 297-303 foi juntada a Apreciação de Defesa.

Após, 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 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 pertinente à citação dos responsáveis, quesito sempre acompanhado de perto por este órgão ministerial tendo em vista a sua relevância jurídica processual.

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

4.1. Achados de Auditoria

a) *Remessa intempestiva da Prestação de Contas, contrariando os ditames do art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 006/94 e do art. 5º da IN nº 001/2009 TCERR/PLENO (subitem 2.2);*

b) *Remessa intempestiva ao Tribunal de Contas da Folha de Pagamento referente ao mês de janeiro (subitem 2.4);*

c) *Saldo da conta "Aquisição de Bens" no valor de R\$31.766,11 que consta da Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP divergente daquele constante da Relação de Bens Patrimoniais adquiridos no exercício auditado no valor de R\$7.697,22 (subitem 3.1.4);*

d) *Criação de cargo comissionado de "Assistente", cuja atribuição não foi*



estabelecida na Lei Estadual nº 505/05, de modo que não se pode aferir se a criação de tal cargo atende ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 88 (subitem 3.5, letras 'a' e 'b').

A primeira questão que se afigura é a necessidade de 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 os responsáveis 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 nº 164/2007 e 345/2006, aos quais nos reportamos.

Assim, temos que os achados de **subitens 'c' e 'd'**, constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE de forma cumulativa, como veremos a seguir.

Quanto ao achado de auditoria de **alínea 'a'**, o responsável Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho aduz que a CPL formalmente justificou a não apresentação dos documentos, nos termos do artigo 10, Instrução Normativa IN nº 01/2009-TCERR/PLENO. Sustenta que, segundo esta norma, somente será aplicada sanção em casos não justificados.

Afirma, ainda que a SEFAZ justificou a impossibilidade de apresentação dos documentos contábeis no prazo legal através do Ofício nº366/2010, encaminhado a este Tribunal de Contas (fls. 262-263).

A responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos repete os argumentos trazidos pelo então titular da SEFAZ, aduzindo que a extemporaneidade da



apresentação das contas decorreu de problemas técnicos no sistema SIAFEM, o que impossibilitou o envio das peças contábeis no prazo legal.

No mérito do presente achado vislumbramos duas questões que devem ser enfrentadas: a) responsabilidade pelo envio tardio da documentação; e b) acolhimento ou não da justificativa apresentada.

No tocante à primeira, conforme se infere da leitura do art. 7º da LOTCE/RR c/c art. 5º da IN 001/2009, a responsabilidade pelo encaminhamento da prestação de contas ao TCE/RR recai sobre o dirigente máximo da unidade gestora, ou seja, no presente caso, à presidente da CPL à época – Sra. Valdelice Campina dos Santos.

Contudo, verifica-se que a intempestividade da entrega da prestação de contas decorreu de fato estranho a qualquer conduta a ela imputável, consistente em problemas técnicos no sistema informatizado de contabilidade do Estado, que impediu a elaboração dos demonstrativos contábeis.

Resta patente que entre a conduta assumida pela gestora da CPL e o resultado lesivo (intempestividade das contas) inexistente qualquer nexo de causalidade, ou seja, não existe relação de causa e efeito entre a ação ou omissão praticada pela gestora e o resultado danoso.

Assim, a presidente da CPL não deve ser penalizada em decorrência do referido atraso, vez que não deu causa ao mesmo.

Por outro lado, ressaltamos que a contabilidade de todas as unidades gestoras do executivo do Estado de Roraima é vinculada à SEFAZ/RR, órgão central do Sistema de Contabilidade do Poder Executivo Estadual. Ainda, nos termos do Decreto nº 4.273-E, cabe à supradita Secretaria o processamento, armazenamento e disseminação das informações do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/RR).

Logo, não há dúvidas que eventuais falhas técnicas e operacionais do sistema SIAFEM são de responsabilidade do secretário da SEFAZ.

Vislumbra-se, claramente, o nexo de causalidade entre a conduta do



secretário da SEFAZ e o atraso em tela, uma vez que este se furtou de cumprir seu *munus* legalmente conferido de garantir o perfeito funcionamento do sistema, com vistas a permitir o armazenamento e segurança dos dados referentes à contabilidade das unidades gestoras que compõem a administração estadual e, assim, impondo óbice à apresentação tempestiva da prestação de contas perante esta Casa.

Desta feita, inegável a responsabilidade do Sr. Leocádio perante o presente achado.

Concluída esta primeira problemática, passamos a analisar o acolhimento ou não da justificativa apresentada pela SEFAZ pelo encaminhamento tardio das contas.

A SEFAZ requereu a essa Egrégia Corte de Contas, através do Ofício nº366/2010 da SEFAZ (fls. 72 e 262-263), dilação do prazo para o envio dos documentos contábeis, devido a problemas técnicos que ocorreram no sistema SIAFEM.

Tal pedido foi indeferido pelo Pleno dessa Casa, na Primeira Sessão Ordinária, ata publicada no DOE nº 1287, de 22 de abril de 2010, sob o fundamento de que o prazo para o envio da prestação de contas é peremptório e improrrogável.

Frisamos que o problema noticiado não se sustenta em comprovação robusta de que realmente tenham ocorrido falhas no sistema, bem como que eventual falha tenha decorrido de fatos alheios e imprevisíveis, hábeis a justificar a prorrogação do prazo ou mesmo afastar a aplicação de sanção.

Dessa forma, considerando a decisão proferida por essa Casa que indeferiu a prorrogação do prazo, aliada à ausência de qualquer causa que afaste a responsabilidade do então titular da SEFAZ pelas falhas ocorridas no sistema SIAFEM, as quais deram causa ao envio intempestivo das presentes contas, outra medida não resta senão a aplicação da sanção disposta no artigo 63, VII da LOTCE/RR ao responsável Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho.



No tocante ao achado de auditoria de **alínea 'b'**, que trata de remessa intempestiva da folha de pagamento referente ao mês de janeiro de 2009, vislumbra-se que, à época a CPL era presidida pelo Sr. Antônio de Brito Sobrinho, falecido em 11/09/2009 (Decreto 1622-P, publicado no DOE nº 1148, de 21 de setembro de 2009).

O falecimento do gestor ocorreu antes mesmo do ingresso da presente prestação de contas nesta Casa e, assim, prejudicada restou a citação daquele.

Este Órgão Ministerial coaduna com a posição exarada pela equipe técnica no sentido de que o fato implica em ausência dos requisitos de constituição válida e regular do processo, de modo que em relação ao referido responsável o feito deve ser extinto, sem julgamento de mérito, com fulcro no artigo 267, IV do CPC.

No que toca ao achado de auditoria de **alínea 'c'**, a responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos sustenta que consta do Item 18 – Relação de Bens Patrimoniais Adquiridos no Exercício – somente materiais permanentes cujos processos referentes às suas aquisições completaram todas as fases da despesa pública.

Aduz que o Item 18 restringe-se às aquisições processadas no exercício, não se considerando as baixas, depreciações e outros fatos e fenômenos contábeis ocorridos no período. Tais ocorrências seriam comportadas em escriturações posteriores e constariam no rol das informações do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados ao fim do exercício financeiro pela SEFAZ.

Não assiste razão à responsável.

O item 18 do Anexo I da Instrução Normativa nº 001/2009 TCE/RR impõe o dever à gestora de apresentar a relação de bens patrimoniais adquiridos no exercício.

No DVP de fls. 218 consta na rubrica “aquisição de bens” a inscrição do montante de R\$31.766,11.



Ao analisarmos o Balancete da Unidade Gestora (fls. 136), consta na conta “aquisição de bens” o mesmo montante do DVP, qual seja, a importância de R\$31.766,11.

Destaca-se que, no Balancete, a conta analítica “aquisição de bens” foi subdividida conforme a natureza jurídica dos bens adquiridos pelo órgão, transcritos no quadro abaixo:

Conta	Título	Saldo
6.1.3.1.1.00.00	Aquisições de Bens	R\$31.766,11
6.1.3.1.1.02.00	Bens Móveis	R\$31.766,11
6.1.3.1.1.02.01	Bens Móveis de Uso Permanente	R\$15.287,22
6.1.3.1.1.02.02	Bens de Estoque	R\$16.478,89

Pelos valores constantes de dito Balancete e transcritos acima, a CPL, no exercício em comento, adquiriu bens móveis de uso permanente no valor de R\$15.287,22. Todavia, na relação de bens patrimoniais adquiridos (item 18), juntada às fls. 95, consta apenas o valor de R\$ 7.697,22.

Percebe-se, claramente, que os bens registrados no item 18 não condizem ao total de bens adquiridos no exercício, uma vez o item apresenta diferença a menor de R\$7.590,00 em relação à contabilidade oficial.

Salienta-se que, pelo art. 11 IN nº 001/2009, as demonstrações contábeis constantes das contas deverão ser elaboradas nos termos da Lei 4.320/64.

Ademais, não consta nos autos qualquer documentação a respeito da baixa de bens. A gestora não informa se tais bens foram transferidos, doados, alienados ou se houve perdas.

Conclui-se então que, com relação a diferença do valor de R\$7.590,00 não há comprovação que justifique a destinação do patrimônio correspondente, apenas a certeza de que esse patrimônio não consta mais na titularidade do Estado.



Assim, levando-se em consideração que no processo de contas incube ao gestor o ônus da prova da boa aplicação dos recursos e bens públicos (art. 93 DL 200/67), a opinião deste órgão ministerial é pela caracterização de dano ao erário, que deve ser ressarcido pela responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos.

Trata-se de grave infração às normas legais e regulamentares de natureza contábil e de gestão patrimonial, que causaram dano ao erário no montante de R\$7.590,00. Desse modo, as presentes contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 17, III, “b” e “c”, com a consequente aplicação das multas dispostas nos arts. 62 e 63, II, ambos da LOTCE/RR e, ainda, a responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos ser condenada ao ressarcimento do dano, acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei.

Em relação ao achado de auditoria de **alínea ‘d’**, a responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos alega que não houve qualquer participação da CPL na elaboração da Lei 505/05 - Lei que tratou da criação dos cargos comissionados e de chefia da CPL. Sustenta ainda que, como órgão da administração direta do Estado de Roraima, não é atribuição legal da CPL a iniciativa, elaboração ou retificação de leis e/ou decretos.

A Constituição Federal é clara ao exigir que todo cargo, função ou emprego público seja criado através de edição de lei (artigos 37, 61, §1º, II, ‘a’ e 84, III da CF/88), em sentido formal.

No que tange à criação de funções, Hely Lopes Meireles¹ explica:

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas exige lei de iniciativa do Presidente da República, dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais, conforme seja federal, estadual e municipal a Administração direta autarquia e fundacional.

¹ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 420.



A definição das atribuições dos cargos a serem criados, por óbvio, se inserem nessa exigência, vez que o cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, consoante conceito trazido pela Lei Complementar Estadual nº 53/2001, *verbis*:

Art. 3º - Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros e aos estrangeiros, na forma da lei, que preencham os requisitos estabelecidos na legislação pertinente, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento efetivo ou em comissão.

A definição das atribuições, inclusive às de direção, assessoramento e chefia é matéria reservada à edição de lei, cuja iniciativa é do chefe do Poder Executivo. Neste ponto razão assiste a gestora quando aduz que não tem competência para dispor sobre a matéria.

Todavia, apesar do órgão não possuir a necessária autonomia para deflagrar o processo legislativo indispensável para regulamentar o tema, competia à gestora atuar no sentido de solucionar tão grave problema e buscar o cumprimento dos ditames constitucionais e legais que regem o tema, inclusive no sentido de alertar o chefe do Poder Executivo sobre o estado de ilegalidade que se encontra o órgão que administra.

De tal modo, tocava a responsável da CPL, como dirigente máxima do órgão e conhecedora de sua realidade e necessidade, proceder aos expedientes internos necessários para colher às informações pertinentes às atribuições exercidas por cada cargo ou função, bem como os requisitos indispensáveis para o pleno exercício das mesmas.

De posse de tais informações competia à gestora do órgão remetê-las ao Governador do Estado, seja através de ofício, seja através da elaboração de



anteprojeto de lei, para que este tomasse as medidas necessárias para adequar a legislação estadual.

Contudo, a responsável se quedou inerte não promovendo qualquer medida com vistas a adequar o quadro da CPL às exigências constitucionais e legais.

Frisamos que, somente após o recebimento do mandado de citação referente ao presente feito, a responsável encaminhou expediente ao Secretário da Casa Civil requerendo a adoção dos atos necessários ao saneamento da irregularidade (fls. 286).

A situação seria outra caso a responsável tivesse comprovado que tomou todas as providências ao seu dispor para cumprir os ditames constitucionais. Entretanto, a gestora não elenca na sua defesa nenhum documento formal que demonstre sua atuação tempestiva nesse sentido. Na realidade, o que falta é boa vontade administrativa no sentido de se dar cumprimento aos normativos legais e constitucionais que regem o tema, quais sejam: artigos 37, 61, §1º, II, 'a' e 84, III da Constituição Federal, bem como artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 53/2001.

Diante dos argumentos elencados acima, este órgão ministerial opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, 'b', da LOTCE/RR, bem como pela aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal à responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos.

No mais, o Ministério Público de Contas opina que seja determinado ao atual gestor da Comissão Permanente de Licitação a adoção das medidas necessárias à elaboração de estudos que definam as atribuições e requisitos dos cargos dispostos na Lei 505/05. Assim como a elaboração do competente anteprojeto de lei e, após, promova gestão junto ao Governador do Estado com vistas a iniciar o processo legislativo para adequação da referida norma aos comandos constitucionais, conforme amplamente discorrido neste parecer. Bem como, que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, dada a relevância da matéria, monitore *pari passu* o cumprimento desta determinação.



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

1 – em razão do achado de auditoria delineado no item 4.1, alíneas ‘c’ e ‘d’ do Relatório de Auditoria Simplificada nº 060/2010, sejam as presentes contas julgadas **IRREGULARES**, conforme dispõe o artigo 17, III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 006/94;

2 – em razão do achado de auditoria, item 4.1, alínea ‘a’, pela aplicação da multa prevista no art. 63, VIII, da LOTCE ao responsável Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho;

3 – em razão do achado item 4.1, alínea ‘c’, que a responsável, Sra. Valdelice Campina dos Santos, nos termos do art. 20 da LOTCE/RR, seja julgada em débito e condenada a restituir ao erário o montante de R\$7.590,00, atualizado e acrescido de juros de mora na forma da lei;

4 – em razão do item anterior pela aplicação da multa prevista no art. 62 da LOTCE à responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos;

5 - em razão do achado item 4.1, alínea ‘c’, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE à responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo da sanção anterior;

6 – em razão do achado item 4.1, alínea ‘d’, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE à responsável Sra. Valdelice Campina dos Santos, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo das sanções anteriores;



7 – que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, através da 1ª Câmara, determine ao atual gestor da Comissão Permanente de Licitação o estrito atendimento às normas contábeis dispostas na Lei 4.320/64 e na IN 001/2009, sob pena das contas futuras serem julgadas irregulares em razão da reincidência;

8 – que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima determine ao atual gestor da Comissão Permanente de Licitação a adoção das medidas necessárias à elaboração de estudos que definam as atribuições e requisitos dos cargos dispostos na Lei 505/05. Assim como a elaboração do competente anteprojeto de lei e, após, promova gestão junto ao Governador do Estado com vistas a iniciar o processo legislativo para adequação da referida norma aos comandos constitucionais, conforme amplamente discorrido neste parecer.

9 – que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, dada a relevância da matéria, monitore *pari passu* o cumprimento da determinação do item anterior.

É o parecer.

Boa Vista, 16 de outubro de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas

IB/CD