



PARECER 184/2013 - MPC/RR

Processo nº 0542/2004
Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2003
Órgão: Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ
Responsáveis: Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho
Sr. Jorci Mendes de Almeida
Conselheira Relatora: Cilene Lago Salomão

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA. EXERCÍCIO DE 2003. MÉRITO. CONTAS IRREGULARES. INTEMPESTIVIDADE. DANO AO ERÁRIO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO A NORMA DE NATUREZA CONTÁBIL E REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Secretaria Estadual da Fazenda - SEFAZ, referente ao exercício de 2003 e sob a responsabilidade dos Srs. Jorci Mendes de Almeida, Secretário Estadual da Fazenda, pelo período de 01/01 à 21/11/2003, e Vivaldo Barbosa de Araújo Filho, Secretário de Estado da Fazenda, pelo período de 01/12 à 31/12/2003.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Marcus Holanda (fls. 176, verso). Após, os autos foram redistribuídos aos Conselheiros Henrique Machado (fls. 185, verso), Marcus Hollanda (fls. 428, verso) e Manoel Dantas Dias (fls. 589, vol. III). Posteriormente, os autos forma redistribuídos a Conselheira Cilene Lago Salomão (fls. 605), atual relatora do feito.

O Relatório de Auditoria nº 092/DIFIP/2007 foi acostado às fls. 343-363, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas – DIFIP (fls. 365), sendo sugerida a citação dos responsáveis Sr. Jorci Mendes de Almeida, pelas alíneas 'b.1', 'b.2', 'c.1', 'c.2', 'c.3', 'd.1', 'd.2', 'd.3', 'd.4' e 'd.5', e Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho pela alínea 'a.1'.



Regularmente citados os responsáveis (fls. 373 e 375) apresentaram defesa às fls. 377-411 e 413-418.

A Apreciação da Defesa foi juntada às fls. 421-426 pela Consultoria Técnica.

Às fls. 430-441 foi acostada cópia do Acórdão nº 017/2008-TCE/RR-1º Câmara, que determinou a citação do responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida quanto ao item 9.1.1.

Devidamente citado o responsável retro mencionado (fls. 451-452) apresentou defesa às fls. 454-459.

Conforme o Acórdão nº 036/2009-TCE/RR-1º Câmara, foi acostado aos presentes autos o Relatório de Auditoria nº 015/2007 – DIFIP (fls. 463-511).

Às fls. 514-519 foi juntado o Relatório Complementar de Auditoria nº 003/2010, acatado e ratificado pela DIFIP (fls. 521), sendo sugerida a citação dos responsáveis Sr. Jorci Mendes de Almeida, pela alínea 'a', e Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho, pela alínea 'b'.

Regularmente citados os responsáveis (fls. 524-525 e 527-528) apresentaram defesa às fls. 530-577 e 578-584.

A Apreciação da Defesa foi juntada às fls. 587 pela Consultoria Técnica.

O Conselheiro Relator à época proferiu a decisão monocrática de fls. 590-591 declarando a prescrição administrativa do julgamento da presente prestação de contas anual.

Às fls. 601-603 foi acostado o Acórdão nº 018/2012 – TCE/Plenário que conheceu e proveu o recurso do Ministério Público de Contas, retornando os autos a sua origem.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para 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.

Todavia, insta observar nos presentes autos a questão da prescrição, uma vez que em determinados achados o prazo fatal de 05 (cinco) anos já se ultimou. Vejamos.

No que pertine aos achados de auditoria do Relatório Complementar de Auditoria nº 003/2010, que remetem aos achados do Relatório de Auditoria nº 015/2007-DIFIP, constatamos que os mandados de citação foram recebidos pelos responsáveis em 08/03/2010 e 12/03/2010.

Analisando os autos, percebe-se que os fatos tratados em citados Relatórios ocorreram no exercício de 2003. Portanto, ocorreu lapso temporal superior a 05 (cinco) anos da data do fato até a data da citação.

Neste sentido a Súmula 01 do Tribunal de Contas do Estado de Roraima:

O prazo prescricional de 5 (cinco) anos começa a contar da data do fato gerador e interrompe-se com a citação válida. A presunção de dano ao erário afasta a prescrição de acordo com o previsto no art. 37, § 5º da Constituição Federal.

Assim, em relação a pretensão punitiva do TCE/RR, a mesma se encontra prescrita, uma vez que transcorreu lapso temporal superior a 5 (cinco) anos até a data da primeira citação válida.

Superada a preliminar, 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:

Relatório de Auditoria nº 092/DIFIP/2007
9. CONCLUSÃO:



9.1. Dos Achados de Auditoria

a) Da Prestação de Contas:

a.1) O jurisdicionado remeteu a Prestação de Contas fora do prazo previsto no art. 39, da Lei Complementar nº 06/94, conforme item 2, deste Relatório;

b) Da Gestão de Pessoal:

b.1) Pagamentos efetuados aos Agentes Fiscais do quadro do Governo do Ex-Território de Roraima, sem o devido respaldo legal, conforme subitem 5.1;

b.2) Acumulação ilegal de cargos públicos, com danos ao erário, no valor de R\$ 18.547,85, conforme subitem 5.2;

c) Da Gestão Patrimonial:

c.1) Créditos a receber da NSAP, no valor de R\$ 75.161,26, com risco de decadência ou prescrição, conforme subitem 6.1.3;

c.2) Permanência de R\$ 206.252,50 na conta Consignações, pertencente ao IPER, decorrente do seu não recolhimento no prazo devido, conforme subitem 6.1.8;

c.3) Inventário físico-financeiro sem valoração dos bens relacionados, conforme subitem 6.2;

d) Da Gestão Financeira e Contábil:

d.1) Ausência de pesquisa de preços, falta de publicação na imprensa oficial e má formalização do procedimento, evidenciados no Processo nº 1143/03, conforme subitem 7.3.2, letra 'a';

d.2) Ausência, nos autos, de ato de homologação e adjudicação, evidenciada nos Processos nº 0079/03, nº 0083/03 e nº 0366/03 conforme, respectivamente, os subitens 7.3.2, 'b', 7.3.2, 'e' e 7.3.2 'f';

d.3) Ausência, nos autos, de manifestação da Assessoria Jurídica e da CPL e má formalização do procedimento, evidenciados no Processo nº 3425/03, conforme subitem 7.3.2, 'c';

d.4) Ausência, nos autos, de manifestação da Assessoria Jurídica e da CPL, má formalização do procedimento, falta de publicação na imprensa oficial e falta de certidão da previdência social, evidenciados no Processo nº 4180/03, conforme subitem 7.3.2, 'd';

d.5) Ausência de cumprimento do art. 16 da Lei de Licitações, evidenciada no item 7.3.2, 'g'.

Acórdão nº 017/2008 – 1º Câmara
Relatório de Auditoria nº 092/DIFIP/2007



9.1.1 Foi constatado a existência de servidores federais à disposição do Gabinete Militar. Como há no Estado situação de cargos públicos remunerados, vedado pelo art. 37, XVI da CF/88, faz-se necessário conhecer qual é a situação desses servidores no que tange ao assunto em comento, vide subitem 5.2 do relatório.

**Relatório Complementar de Auditoria nº 003/2010-DIFIP
5 – Conclusão:**

- a) pela manutenção dos achados de auditoria apontados no item 9.1, subitens 'c.4' e 'c.5', 'c.13' a 'c.15' e 'd.1' a 'd.4', daquele relatório, de co-responsabilidade do secretário da Fazenda Jorci Mendes de Almeida;*
- b) pela exclusão de co-responsabilidade do gestor Vivaldo Barbosa de Araújo Filho, relativamente a todos os subitens apresentados naquele relatório, exceto quanto ao subitem '4.a' (6.2.2.2.6, do Relatório de Auditoria nº 015/2007-DIFIP/SEINF).*

Quanto ao achado de auditoria do **subitem 'a', alínea 'a.1'**, o responsável Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo afirma que o disposto no art. 39 da LC 006/94 não diz respeito às Secretarias de Estado, mas a outros órgãos públicos específicos.

Alega que a Divisão de Contabilidade Geral da SEFAZ é o órgão responsável pela elaboração dos demonstrativos contábeis. Portanto, o atraso no envio da prestação de contas é de responsabilidade de dito setor. Aduz, ainda, que o responsável não deu causa ao atraso e requer a exclusão de sua responsabilidade.

A prestação de contas é o procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados, o Responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar ante o órgão competente o uso, o emprego ou a movimentação dos bens numerários e valores que lhe foram entregues ou confiados. Assim, todos aqueles que administram um bem público, tem o dever de justificar suas contas, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. No caso específico, isso se dá na apresentação de contas.

Os jurisdicionados ao TCE/RR, submeterão anualmente suas contas ao julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou de prestação de contas,



organizadas de acordo com as normas estabelecidas. A finalidade dos processos de contas é a de possibilitar a verificação da regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

No presente caso, o responsável deixou de encaminhar a prestação de contas dentro do prazo legal do art. 7º¹ da Lei Complementar nº 006/94 – Lei Orgânica do TCE/RR, com redação da época.

Neste quadro, o Ministério Público de Contas opina que seja aplicada a multa prevista no artigo 63, VII da LOTCE/RR ao responsável Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho.

No que toca ao achado de auditoria do **subitem 'b', alínea 'b.1'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida alega que os agentes fiscais lotados na SEFAZ não são servidores comissionados do Estado de Roraima. Estes são servidores federais concursados no Grupo TAF – Tributação, Arrecadação e Fiscalização do ex-Território Federal de Roraima.

Afirma que os art. 32 e 33 da LCE nº 008/1994 estabelece que a Gratificação de Estímulo à Produtividade – GEP – é devida a ocupantes do Grupo TAF e não exclusivamente a ocupante do cargo de Fiscais de Tributos Estaduais – FTE.

Sustenta, ainda, que os art. 88, 89, 90 e 91 da referida lei, garante aos Agentes Fiscais do extinto Território Federal de Roraima tratamento de FTE e inclusão na carreira do Fisco Estadual no TAF.

Como se sabe, a situação dos servidores federais cedidos ao Estado de Roraima é situação excepcional. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o então território de Roraima foi transformado em um estado federado. Nesta ocasião os servidores que prestavam serviços ao ex-território sob o regime de emprego

¹ **Art. 7º.** As Tomadas e Prestações de Contas, das entidades e pessoas relacionadas na alínea “a”, inciso I do Art. 1º desta Lei, deverão estar disponíveis para julgamento no Tribunal até o dia 31 (trinta e um) de agosto de cada ano civil.



foram incorporados a quadros em extinção da União, nos termos do art. 14 c/c 89 dos ADCT.

Posteriormente, por força do art. 243 e §1º da Lei 8.112/90, tais servidores foram incluídos em cargos públicos, passando a compor os quadros da União.

Ditos servidores permaneceram à disposição do Estado de Roraima, para prestação de serviços junto aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Governo, até que a União providenciasse a lotação dos mesmos no âmbito Federal.

Passaram, portanto, a pertencer aos quadros da União, entretanto, cedidos ao estado para exercício de suas atividades, mantendo a União o ônus da remuneração destes.

Atualmente a situação permanece, estando tais servidores à disposição da Secretaria de Estado de Administração - SEGAD para a adequada disponibilização aos órgãos e entidades do Governo de Roraima, conforme necessidade verificada.

Os servidores que se encontram nessa situação não possuem vínculo com o Estado de Roraima, repisa-se, apenas prestam serviços mediante disponibilização pela União, razão pela qual não fazem jus a qualquer retribuição pecuniária emanada do Estado de Roraima.

Além do mais, a concessão ou supressão de direitos, vantagens, benefícios, inclusive remuneratórios, dependem de edição de lei, por força do disposto no art. 37, X da Constituição Federal. No caso em apreço, frisa-se, **lei editada pela União a quem compete legislar sobre seu quadro de pessoal.**

Para ilustrar a assertiva colacionamos o excerto abaixo:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei específica; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida (STF, ADI 3.369-MC, Rel.Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário).



Como se vê, não há amparo algum para o pagamento da Gratificação de Estímulo à Produtividade, de modo que sua ilegalidade é patente e irrestrita. A Lei Complementar Estadual nº 008/1994, no ponto em que abrange seu alcance aos servidores do ex-Território é inconstitucional, razão pela qual pleitea-se a sua desconsideração no presente caso concreto, nos termos da súmula nº 347² do STF.

Por óbvio que os valores pagos em afronta às normas comentadas retro, devem ser restituídos aos cofres públicos. Deste modo, cabe àqueles que ordenaram despesa manifestamente ilegal executarem a recomposição dos prejuízos a que deram causa.

Ressaltamos, por fim, que a reposição dos valores despendidos, ao presente caso, deve recair sobre os gestores, já que sobre aqueles que foram beneficiados com o recebimento de tais verbas recai a presunção de boa-fé.

O fato configura, em tese, ato de improbidade administrativa definido no art. 10, IX da Lei 8.429/92, devendo o Ministério Público Estadual ser provocado para adoção das medidas que reputar pertinentes.

Cabe ressaltar que - em virtude da nova redação da alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 64/90 – há a necessidade de constar expressamente em eventual Acórdão do TCE/RR, o reconhecimento expresso da rejeição das contas por irregularidade insanável em razão da prática de ato doloso de improbidade administrativa, para os fins previstos no artigo 105 da LOTCE.

Como se vê, os fatos noticiados acima incorrem em grave infração às normas constitucionais e legais, além de evidente dano ao erário. Em razão disso este órgão ministerial opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese normativa no art. 17, III, ‘c’ da LOTCE/RR, – **CONTAS IRREGULARES**. Bem como a aplicação da sanção prevista no art. 62, do mesmo diploma, ao responsável Sr. Jorci

² O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.



Mendes de Almeida.

Com relação ao achado de auditoria do **subitem 'b', alínea 'b.2'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida aduz que não ocorreu acumulação ilegal de cargos públicos. O servidor Sr. Adir Arantes de Araújo exercia atividade comissionada no âmbito da SEFAZ/RR, no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, de acordo o art. 34, III da LCE nº 008/94 e o Decreto Estadual nº 3639-E.

Sustenta, ainda, que o servidor ocupava cargo comissionado de natureza temporária, criado através da Lei Estadual nº 288/2001, exclusivamente para compor os quadros da Unidade de Coordenação Estadual – UCE – no PNAFE.

A lei complementar estadual nº 053/2001 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Roraima. O art. 58, parágrafo único da aludida lei preceitua que a remuneração dos cargos em comissão será estabelecida por lei específica. No caso em tela, na lei estadual nº 288/2001.

A lei estadual nº 288/2001 criou cargos comissionados exclusivos da UCE, como contrapartida do Estado no PNAFE.

Como é expressamente disciplinado por dito diploma legal (art. 4º), a remuneração dos cargos comissionados criados por esta lei não era cumulativa com outra remuneração já paga pelo Tesouro Estadual. Cabia ao servidor optar pela remuneração que melhor lhe conviesse, renunciando expressamente à outra. Ou seja, o servidor poderia optar por receber o vencimento do cargo comissionado criado pela lei ou o vencimento de seu cargo anterior.

Contudo, tal regra não foi respeitada no caso em concreto.

Como apontado pela equipe técnica, o servidor Sr. Adir Arantes de Araújo recebeu remuneração tanto do cargo comissionado como do cargo efetivo no exercício de 2003.

Dito servidor não optou por receber um vencimento ou outro como preceitua a lei estadual nº 288/2001. Pelo contrário, auferiu a remuneração integral do seu cargo



efetivo (fiscal de tributos estaduais) e do cargo comissionado que ocupava (especialista em administração e finanças).

Além disso, aludido servidor estava registrado na folha de pagamento da SEFAZ com dois números de matrícula. Recebendo por um o pagamento do cargo comissionado e pelo outro o pagamento do cargo efetivo.

Ressalta-se, ainda, que, os cargos ocupados pelo servidor, não se enquadram nas exceções constitucionais previstas de acumulação.

Constata-se, claramente, que ocorreu a acumulação ilegal de cargos pelo servidor Sr. Adir Arantes de Araújo, como apontado pela equipe técnica do TCE/RR. Tal situação traduz-se em grave afronta ao disposto no art. 37, incisos XVI e XVII da Constituição Federal, além das leis estaduais já citadas.

Por óbvio que os valores pagos em afronta às normas comentadas retro devem ser restituídos aos cofres públicos. Deste modo, cabe àqueles que ordenaram despesa manifestamente ilegal executarem a recomposição dos prejuízos a que deram causa.

Ressaltamos, por fim, que a reposição dos valores despendidos, ao presente caso, deve recair sobre o gestor, já que sobre aquele que foi beneficiado com o recebimento de tais verbas recai a presunção de boa-fé.

O fato configura, em tese, ato de improbidade administrativa definido no art. 10, IX da Lei 8.429/92, devendo o Ministério Público Estadual ser provocado para adoção das medidas que reputar pertinentes.

Cabe ressaltar que - em virtude da nova redação da alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 64/90 – há a necessidade de constar expressamente em eventual Acórdão do TCE/RR, o reconhecimento expresso da rejeição das contas por irregularidade insanável em razão da prática de ato doloso de improbidade administrativa, para os fins previstos no artigo 105 da LOTCE.

Como se vê, os fatos noticiados acima incorrem em grave infração às normas constitucionais e legais, além de evidente dano ao erário. Em razão disso



este órgão ministerial opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese normativa no art. 17, III, 'c' da LOTCE/RR, – **CONTAS IRREGULARES**. Bem como a aplicação da sanção prevista no art. 62, do mesmo diploma, ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida.

No que se refere ao achado de auditoria do **subitem 'c', alínea 'c.1'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida se manifesta nos termos da justificativa apresentada pela Divisão de Contabilidade da SEFAZ acostada às fls. 385-386.

Em referido documento, sustenta-se que o valor em questão é referente ao pagamento de Ordem Bancária a Caixa Econômica Federal, emitida em 04/02/2002. Tal ordem bancária corresponde ao pagamento de parcela de amortização de dívida em contrato.

Afirma que em 06/02/2002 foi emitida indevidamente a nota de lançamento 2002NL04178, gerando um crédito fictício na conta contábil 11211.01.03, de nome 'Empresa Arrecadadora-NSAP'. A referida nota de lançamento foi estornada no exercício de 2006 por meio da Nota de Lançamento 2006NL00480 em 25/04/2006.

Em que pese as alegações do responsável, o mesmo não juntou aos autos nenhum documento que embasem as mesmas.

Contudo, a existência de um crédito a receber, mesmo que registrado desde setembro de 2002, por si só, não acarreta nenhuma irregularidade. Ressalta-se que no final exercício de 2003 não havia ocorrido o instituto da decadência ou da prescrição.

Deste modo, o presente achado de auditoria deve ser afastado.

Todavia, a presente questão deve ser objeto de recomendação ao atual gestor da SEFAZ, determinando que este adote as medidas administrativas e judiciais necessária para a cobrança do débito.

Quanto ao achado de auditoria do **subitem 'c', alínea 'c.2'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida manifestou-se nos termos da justificativa da SEFAZ (fls. 385-386). Neste documento, sustenta-se que os valores questionados referem-se à



parte do valor parcelado conforme Termo de Confissão e Parcelamento de Dívida Previdenciária celebrado entre o Estado de Roraima e o Instituto de Previdência do Estado de Roraima – IPER, com fundamento legal na Lei Estadual nº 0521/06.

Em que pese as alegações do responsável, este não acostou qualquer elemento probatório à sua defesa.

Deste modo, como não consta dos autos quaisquer elementos probatórios que comprovem as alegações do responsável. Assim, o presente achado de auditoria deve prosperar.

No que toca ao achado de auditoria do **subitem 'c', alínea 'c.3'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida afirma que já não estava a frente da pasta na ocasião da entrega do inventário dos bens.

Em que pese as alegações do responsável, a mesma não merece guarida.

Com relação a este achado, cumpre observar que o inventário físico deve quantificar os bens patrimoniais do acervo da SEFAZ. É um documento obrigatório, por força de lei, e deve apresentar as informações relativas aos bens de cada exercício.

Nota-se que os artigos 94, 95 e 96 da lei 4.362/64 estabelecem que na contabilidade haverá registros de todos os bens permanentes, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico da unidade administrativa.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 48, a prestação de contas é instrumento de transparência da gestão fiscal. A ausência dos corretos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 fere a finalidade da LRF e, conseqüentemente, a própria transparência da gestão fiscal.

Compulsando os autos, constata-se que o registro e controle dos bens imóveis em apreço não atendem o disposto na Lei 4.320/64, bem como a LRF.

Assim, os achados de auditoria de alíneas 'c.2' e 'c.3', tratam de grave



infração a norma de natureza contábil. Em razão disso, este órgão ministerial opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, “b”, da LOTCE – **CONTAS IRREGULARES**. Bem como pela aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida.

Com relação ao achado de auditoria do **subitem ‘d’, alíneas ‘d.1’**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida sustenta que a SEINF realizou a pesquisa de preço para a presente licitação. Ressalta que, segundo o art. 21 da Lei 8.666, não é obrigatório publicar na imprensa oficial o extrato do edital de licitação na modalidade Convite.

Afirma, ainda, que a obrigatoriedade de numeração prevista no art. 38, *caput*, da Lei 8.666, refere-se somente aos documentos existentes no momento da autuação do processo. Os documentos posteriores devem ser numerados, mas pode ser realizado em qualquer momento. Constituinto, assim, unicamente um erro material ou de forma, sanável a qualquer tempo.

Os documentos anexados pelo responsável (fls.389-392) não comprovam a realização da devida pesquisa de preço.

Primeiramente, o documento de fls. 391 não trata-se de pesquisa de preço realizada em diversos fornecedores pela licitante como preceitua o art. 7^a, §2^o, II, da Lei 8.666/93. É, apenas, orçamento realizado pela Secretária de Infraestrutura – SEINF – com o preço estimativo da obra, sem o condão de garantir que são os preços praticados no mercado. Além disso, o orçamento da SEINF não é suficiente para se afirmar qual a média de preços praticados no mercado.

No mais, os referidos documentos não são idôneos, uma vez que se desconhece sua origem e autenticidade. Tratam-se de meras fotocópias sem autenticação, carentes de comprovação quanto a sua origem. Não se pode garantir se realmente referem-se àquele processo, podendo facilmente terem sido extraídos de qualquer um outro ou, até mesmo, terem sido manipulados pelos interessados.



Sobre o tema, ressaltamos as disposições dos art. 364 e 365 do CPC.

A Lei de Licitações exige que todos os atos da licitação sejam formalmente documentados. Ainda quando formalizados verbalmente, deverá ocorrer a sua documentação por escrito. Impõe-se que tais documentos sejam organizados em volume único e sequencialmente a fim de compor os autos do respectivo procedimento administrativo.

A abertura de procedimento administrativo e, conseqüentemente, sua atuação, protocolização e numeração (art. 38, da lei 8.666/93) destinam-se a assegurar a transparência e confiabilidade da conduta administrativa.

Nesse sentido citamos as abalizadas lições de Jessé Torres³:

Os autos do processo administrativo da licitação devem receber tratamento formal idêntico aos do processo judicial. Serão autuados (capeados, com a respectiva identificação), protocolados e numerados (em sequencia crescente, correspondendo a capa ao número 1). As peças nomeadas nos incisos do art. 38 serão juntadas aos autos, vale dizer que não poderão ser anexadas, ou apensadas, ou presas aos autos por grampo, linha ou outro qualquer meio. Entranham-se tais peças nos autos, e não em anexos ou apensos, porque a numeração daqueles é ininterrupta, enquanto nestes recomeça a cada volume, o que facilitaria o ingresso, a saída ou a substituição de peças e documentos a qualquer momento e não condiria com a seriedade do procedimento.

Ademais, a documentação por escrito e a organização dos documentos em um único volume asseguram a fiscalização e o controle da legalidade, legitimidade e economicidade da despesa. Pode-se reconstruir, historicamente, a evolução dos fatos, possibilitando a comprovação da ocorrência, ou não, de vício ou de defeito.

Quanto a necessidade de publicação, primeiramente ressalta-se que o responsável alega que o processo foi realizado na modalidade convite. Todavia, não anexou qualquer documento que respalde tal assertiva.

³ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública*. 7. ed – Rio de Janeiro: Renovar, 2007.



Em se tratando de dispensa em razão do pequeno valor, não haverá necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos no *caput* do art. 26 da Lei de Licitações, inclusive, no que pertine à publicação do ato de dispensa na imprensa oficial.

Todavia, é obrigatória, mesmo nos casos de contratação direta em razão do pequeno valor, a publicação do extrato do contrato, conforme exigido pelo art. 61, parágrafo único, da Lei de Licitações. A publicação do ato de dispensa não se confunde com a do extrato de contrato, a qual deverá ser rigorosamente respeitada pela Administração, sob pena de ineficácia do ajuste firmado.

Pelo que consta do Relatório de Auditoria (fls. 358) e dos documentos trazidos a baila, não se sabe se o gestor deixou de publicar o ato de dispensa da licitação ou o extrato do contrato. De tal modo, não está devidamente caracterizado a irregularidade no que consiste a publicação.

No que toca ao achado de auditoria do **subitem 'd', alíneas 'd.2'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida sustenta que os atos de homologação e adjudicação dos processos citados foram devidamente realizados e juntou os documentos de fls. 393-399.

Os documentos acostados pelo responsável não são idôneos, pois se desconhece sua origem e autenticidade. Tratam-se de meras fotocópias sem autenticação, carentes de comprovação quanto a sua origem e a qual processo licitatório pertinem.

Conforme a Lei 8666/96, não se encerra o procedimento licitatório senão com a deliberação da autoridade superior. Após concluída a via recursal, o resultado encontrado pela comissão de licitação deverá ser levado à deliberação da autoridade competente, para sua homologação e adjudicação.

A adjudicação e a homologação são atos terminais do procedimento licitatório, através dos quais o cumprimento das regras devidas é verificado e a conveniência da contratação é confirmada.



Nas palavras de Marçal Justen Filho⁴, na homologação:

A autoridade superior tem o dever de desenvolver, primeiramente, um juízo de validade. Cabe-lhe examinar se as regras constitucionais, legais, infralegais e editalícias foram observadas desde o momento inicial da abertura da fase interna de licitação. Trata-se de uma função de controle da regularidade da atividade administrativa, cujo empenho se constitui em dever-poder da autoridade superior. Verificando algum defeito ou vício, é dever da autoridade competente promover o seu saneamento, se tal for possível.

A homologação e adjudicação são atos administrativos inequívocos e de fundamental importância dentro do rito procedimental licitatório. Assim, devem obedecer a uma forma específica, essencial para sua configuração como tal. O mero 'atesto' arguido pelo gestor não tem o condão de substituí-los.

Deste modo, resta patente a afronta aos arts. 38, VII e 43, VI da Lei 8.666/93.

Quanto ao achado de auditoria do **subitem 'd'**, **alíneas 'd.3'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida alega que os pareceres técnicos e jurídicos são manifestações de terceiros que serão fornecidos facultativamente, tendo em vista as circunstâncias de cada caso.

Afirma que o caso em tela trata-se de dispensa para compra direta de pequeno valor. A lei determinou que as formalidades prévias devem ser proporcionais às peculiaridades do interesse e da necessidade pública. Deste modo, o processo licitatório, em caso de dispensa por valor, pode ser mitigado, dispensando, assim, a juntada do parecer jurídico.

Em que pese as alegações do responsável, as mesmas não merecem guarida.

A dispensa licitatória é, formalmente, um procedimento licitatório. E como tal deve observar as formalidades ditadas pela Lei 8.666/93.

Por esclarecedores, cito os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª ed., p. 601



O princípio do 'devido procedimento licitatório' não é afastado nem eliminado nas situações de 'dispensa' ou 'inexigibilidade' de licitação. Há, apenas, alteração do procedimento a ser seguido. Dispensa e inexigibilidade de licitação significam desnecessidade de preenchimento de alguns requisitos e determinadas formalidades usualmente obrigatórias. Dito de outro modo, dispensa e inexigibilidade são modalidades distintas de procedimento de contratação.

Vale recordar que a dispensa de licitação supera apenas a fase competitiva entre os fornecedores, porém, a Administração, para efetivar a contratação direta, deve atentar à apreciação prévia da adequação da proposta com o objeto definido no projeto básico/termo de referência, a coerência do preço proposto com aquele apurado na prática de mercado e, ainda, as qualificações técnicas, jurídicas e econômicas eventualmente exigidas.

Conforme preceitua o art. 38, VI e parágrafo único da Lei 8.666/93, há obrigatoriedade de produção de parecer jurídico, nos casos de licitação, dispensa e inexigibilidade.

O parecer jurídico é instrumento obrigatório de todo e qualquer processo licitatório, inclusive nos casos de dispensa por pequeno valor. Não existe qualquer exceção legal que dispense a apresentação do parecer jurídico ou técnico emitido sobre a licitação, pelo contrário, sua exigência é clara pelo artigo supra citado.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, em 27/9/2005, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", e 208, § 2º, do Regimento Interno, em julgar as contas a seguir relacionadas regulares com ressalva, dar quitação aos responsáveis e mandar fazer as determinações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos:

(...)

1. Determinar à Delegacia Federal de Agricultura/AM que:

(..)



1.5. observe o disposto no art. 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93, no sentido de submeter o ato de dispensa ou inexigibilidade de licitação à Assessoria Jurídica do Órgão antes da ratificação pela autoridade superior;

(...)

(TCU, Acórdão nº 2203/2005 - 1º Câmara, Processo nº 006.070/2004-5, Min. Rel.: Augusto Nardes, publicado em 05/10/2005)

(grifo nosso)

O gestor deve sempre se ater aos formalismos legais exigidos em toda e qualquer licitação, respeitando e atendendo o procedimento delimitado no art. 38 da Lei 8.666/93.

Quanto a má formalização do procedimento, o tema já foi tratado na alínea 'd.1' do presente parecer, a qual nos repostamos.

Com relação ao achado de auditoria do **subitem 'd', alíneas 'd.4'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida expõe que a falta de publicação não invalida o certame e que o documento acostado às fls. 409 comprova a regularidade da empresa contratada com a Previdência Social.

No que pertine a ausência de manifestação da Assessoria Jurídica e da CPL e a má formalização do procedimento, as questões já foram tratadas nas alíneas 'd.3' e 'd.1' do presente parecer, a quais nos repostamos.

Quanto a ausência de publicação levantada pela equipe técnica, o responsável admite a irregularidade, apenas alegando que sua ausência não invalida o certame. Contudo, tal afirmação não persiste.

Em se tratando de dispensa em razão do pequeno valor, não haverá necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos no *caput* do art. 26 da Lei de Licitações, inclusive, no que pertine à publicação do ato de dispensa na imprensa oficial.

Todavia, é obrigatória, mesmo nos casos de contratação direta em razão do pequeno valor, a publicação do extrato do contrato, conforme exigido pelo art. 61, parágrafo único, da Lei de Licitações. A publicação do ato de dispensa não se



confunde com a do extrato de contrato, a qual deverá ser rigorosamente respeitada pela Administração, sob pena de ineficácia do ajuste firmado.

Já no que se refere irregularidade da empresa contratada com a Previdência Social, o documento acostado pelo responsável é o mesmo constante das fls. 327 dos autos. E, como apontado pela equipe técnica, o extrato apostado não fornece dados sobre a regularidade ou não da empresa contratada.

Quanto ao achado de auditoria do **subitem 'd', alíneas 'd.5'**, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida aduz que o Estado de Roraima realiza suas publicações através dos avisos de licitações que são publicados quando da abertura para os procedimentos.

O art. 16 da Lei 8.666/93 visa a realizar o princípio da publicidade e a regra impõe a divulgação de informações acerca de compras. Supõe-se que a vontade legislativa seja de que a Administração promova uma espécie de 'prestação de contas' ao público: mensalmente seriam divulgadas as informações relevantes acerca das aquisições realizadas no período.

Este artigo visa garantir a publicidade das compras realizadas pela Administração à população em geral.

A publicação prévia dos avisos de licitação visa atender a regra estatuída no art. 21 da Lei de Licitações, qual seja, divulgar a vontade da Administração em contratar, garantido a participação dos interessados em contratar.

Tal regra não se confunde com a prevista no art. 16 da mesma lei, uma vez que a vontade das normas são diversas. Em uma (art. 16) se busca promover uma prestação de contas à sociedade, com publicação posterior ao encerramento da licitação, podendo, ainda, ser realizada por bloco. Na outra (art. 21) se presta a divulgar a vontade de contratar da Administração, sendo a publicação realizada antes da fase de habilitação, de forma individual.

Os achados de auditoria de alíneas **'d.1', 'd.2', 'd.3', 'd.4' e 'd.5'**, tratam de graves infrações a norma de natureza legal. Em razão disso, este órgão ministerial



opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, “b”, da LOTCE – **CONTAS IRREGULARES**. Bem como pela aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida.

No decorrer da instrução do presente feito, foi trago a luz o achado de auditoria de **alínea 9.1.1** do Relatório de Auditoria nº 019/2006-CGM, referente à prestação de contas do Gabinete Militar do Estado, exercício de 2003, processo nº 0530/2004. Tal achado foi imputado ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida, Secretário da SEFAZ, conforme determinação do Acórdão 017/2008 – 1º Câmara.

Contudo, ao analisar os autos, percebe-se que não foi acostado ao presente feito o Relatório de Auditoria nº 019/2006-CGM, bem como qualquer documento que respalde a suposta irregularidade apontada.

Importante salientar que o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (Resolução TCE/RR nº 8/2004) dispõe que “o *analista de controle externo deve apoiar-se em fatos, evidências e documentos que permitam opiniões em bases consistentes.*”.

A mesma Resolução ainda determina os atributos dos achados de auditoria da seguinte forma:

6.4. Achados e evidências de auditoria

6.4.1. Conceito: Achados de auditoria são constatações, ou seja, fatos, atos ou informações significativos observados durante determinada auditoria. Os achados de auditoria são constatações tanto de irregularidade como de regularidade e **fundamentam-se em evidências ou provas de auditoria, as quais devem ser adequadas, pertinentes e razoáveis**, de modo a servirem de fundamento aos próprios achados e às conclusões do Analistas de Controle Externo.

(...)

6.4.3. Atributos dos achados de auditoria

a) *condição:* a prova de existência do achado (o que é).

b) *critério:* parâmetro com o qual o Analista faz comparações para avaliar e emitir opinião (o que deveria ser).

c) *efeito:* conseqüência da diferença entre condição e critério, ou seja, a diferença entre o que é e o que deveria ser (o resultado).

d) *causa:* origem da diferença entre o que é e o que deveria ser. O Analista de Controle Externo deve empenhar-se em conhecer as causas do desvio



identificado (por que ocorreu). (grifo nosso).

O simples resumo do achado, como apresentado às fls. 494, não possui qualquer um dos atributos exigidos pela Resolução citada. Bem como, esta ausente qualquer elemento que caracterize a suposta irregularidade, não atendendo aos elementos mínimos exigidos pela norma regulamentar.

Na verdade, ao analisar a assertiva, não é possível, nem mesmo, se inferir qual a possível irregularidade que ocorreu, quanto mais realizar um juízo de valor baseado em provas e fatos quanto ao mérito em si.

Assim, este *Parquet de Contas* entende que sem a devida comprovação e tipificação da irregularidade, não há como tratar o apontamento em destaque como “Achado de Auditoria”.

Por fim, quanto ao **Relatório Complementar de Auditoria nº 003/2010** acostado às fls. 514-519, que remete aos achados do Relatório de Auditoria nº 015/2007-DIFIP, estes já foram tratado em sede de preliminar, uma vez que ocorreu o instituto da prescrição administrativa.

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

- 1- que seja acolhida a preliminar de prescrição administrativa arguida no que toca ao mérito dos achados de auditoria do Relatório Complementar de Auditoria nº 003/2010, que remetem aos achados do Relatório de Auditoria nº 015/2007-DIFIP;
- 2- pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, nos termos do art. 17, III, ‘b’ e ‘c’, da LOTCE, tendo em vista os achados de alíneas ‘b.1’, ‘b.2’, ‘c.2’ ‘c.3’, ‘d.1’, ‘d.2’, ‘d.3’, ‘d.4’, e ‘d.5’, constantes no Relatório de Auditoria nº 092/DIFIP/2007;



- 3- em razão do achado de auditoria do subitem 'a', alínea, 'a.1', pela aplicação da multa prevista no art. 63, VII, da LOTCE ao responsável Vivaldo Barbosa de Araújo Filho;
- 4- em razão do achado de auditoria do subitem 'b', alínea, 'b.1', que seja julgado em débito e condenado a restituir ao erário o valor referente ao pagamento indevido de Gratificação de Estímulo de Produtividade ao servidores do extinto território de Roraima lotados na SEFAZ no exercício de 2003, acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida;
- 5- em razão do achado de auditoria do subitem 'b', alínea, 'b.1', pela aplicação da multa prevista no art. 62, da LOTCE ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida;
- 6- em razão do achado de auditoria do subitem 'b', alínea, 'b.2', que seja julgado em débito e condenado a restituir ao erário o valor pago indevidamente ao servidor Sr. Adir Arantes de Araújo, no exercício de 2003, acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei, o responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida;
- 7- em razão do achado de auditoria do subitem 'b', alínea, 'b.2', pela aplicação da multa prevista no art. 62, da LOTCE ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida, sem prejuízo da sanção anterior;
- 8- em razão dos achados de auditoria do subitem 'c', alíneas, 'c.2' e 'c.3', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida;
- 9- em razão dos achados de auditoria do subitem 'd', alíneas 'd.1', 'd.2', 'd.3', 'd.4', e 'd.5', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável Sr. Jorci Mendes de Almeida, sem prejuízo das sanção anterior;



10- que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio da 1^o Câmara determine ao atual ordenador de despesas da Secretaria Estadual da Fazenda, que apresente as suas contas em conformidade com a legislação em vigor, principalmente as Leis nº 4.320/64 e 8.666/93, sob pena das mesmas serem julgadas irregulares em razão da reincidência;

11- que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio da 1^o Câmara determine, ainda, ao atual gestor da Secretaria Estadual da Fazenda, que adote as medidas administrativas e judiciais necessária para a cobrança do crédito descrito no subitem 6.1, letra 'b' do Relatório de Auditoria nº 093/DIFIP/2007;

12- em razão da presença de indícios razoáveis de prática de ilícito penal e ato de improbidade administrativa, pelo encaminhamento de cópia do processo ao Ministério Público Estadual e Eleitoral para as providências de seu mister, nos termos do art. 71, XI, CF e art. 1^o, VIII, da LOTCE;

13- conforme salientado na análise das alíneas 'b.1' e 'b.2', há necessidade de constar expressamente no Acórdão o reconhecimento, por esta egrégia Corte de Contas, de ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa, nos termos da Resolução 08/2012-TCE-PLENO.

É o parecer.

Boa Vista, 14 de maio de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas