



PARECER 363/2014 - MPC/RR

Processo nº 0186/2010

Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2009

Órgão: Agência de Defesa Agropecuária de Roraima - ADERR

Responsáveis: Sra. Rosirayna Maria Rodrigues Remor (Diretora Presidente da ADERR)

Sr. Antonio Leocádio Vasconcelos Filho (Secretário SEFAZ)

Sra. Ana Lucíola Vieira Franco (Secretária SEGAD)

Conselheiro Relator: Célio Rodrigues Wanderley

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS. AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DE RORAIMA. EXERCÍCIO DE 2009. MÉRITO. GRAVE AFRONTA À NORMA LEGAL E REGULAMENTAR. CONTAS IRREGULARES. RECOMENDAÇÃO PARA OBSERVÂNCIA EXATA DA LEI.

Trata-se da Prestação de Contas da Agência de Defesa Agropecuária de Roraima - ADERR, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade da sra. *Rosirayna Maria Rodrigues Remor*, Diretora Presidente do órgão, sr. *Antônio Leocádio Vasconcelos Filho*, Secretário de Estado da Fazenda, e sra. *Ana Lucíola Vieira Franco*, Secretária de Estado da Gestão e Administração, à época.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Marcus Holanda (fls. 272). Após, os autos foram redistribuídos aos Conselheiros Joaquim Pinto Souto Maior (fls. 331), Reinaldo Fernandes Neves Filho (fls. 383), e Célio Rodrigues Wanderley (fls. 399), este último o atual relator do feito.

Às fls. 285-291 consta o Relatório de Auditoria Simplificada nº 050/2010, acatado e ratificado pela DIFIP (fls. 293-294), sendo sugerida a citação dos responsáveis Sra. Rosirayna Maria Rodrigues Remor e Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho.



Cumprindo determinação do Relator da época, foram expedidos os Mandado de Citação 0212/2011 ao sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, para defender-se do achado descrito na alínea “b” (fls. 296) e Mandado de Citação 0213/2011 a sra. Rosirayna Maria Rodrigues Remor, para defender-se quanto aos achados constantes das alíneas “a” e “d” (fls. 297). Regularmente citados, apresentaram suas respectivas defesas em tempo hábil, as quais foram juntadas às fls. 299-317 (Rosirayna) e 319-324 (Leocádio), ocasião em que juntaram novos documentos.

Após perfunctória análise de defesa, os autos foram remetidos a este Ministério Público de Contas para sua manifestação de estilo, que por sua vez, ao analisar o feito constatou que os documentos novos, apresentados pelos responsáveis juntamente à defesa, não foram examinados pelo Corpo Técnico do TCERR, pleiteando a elaboração de Nota Técnica de Esclarecimento (*Manifestação nº 019/2012-MPC-TCE/RR - fls. 334/5*).

Atendida a solicitação pelo então Relator, às fls. 339-343 foi acostado o Relatório Complementar nº 006/2012 – DIFIP, acatado e ratificado pela DIFIP (fls. 346), sendo sugerida a chamada dos responsáveis para se defenderem: *Ana Lucíola Vieira Franco (achado de auditoria de subitem 3.3 alínea “c”), Rosirayna Maria Rodrigues Remor (achados de auditoria de subitem 2.2, alínea “c” e 2.3, alínea “b”) e Antônio Leocádio Vasconcelos Filho (achado de auditoria de subitem 2.2, alínea “c”),* os quais apresentaram suas defesas, juntadas às fls. 352-356 (Leocádio); 360-369 (Rosirayna) e 371-374 (Ana Lucíola). Todas apresentadas tempestivamente.

A “Análise de Defesa” cingiu-se em relatar as audiências e transcrever parte das justificativas, como se verifica das fls. 376-378.

Retornando os autos a este Ministério Público de Contas foi expedido o Parecer 303/2013 – MPC/RR j. às fls. 385/393.

O Conselheiro Relator determinou a abertura da instrução processual e notificação da Sra. Ana Lucíola Vieira Franco (fls. 403).

A sra. Ana Lucíola Vieira Franco apresentou a defesa de fls. 407/424.



A “Análise de Defesa” nº 036/2014 foi acostada às fls. 426/433.

Após, os autos foram novamente encaminhados a este Ministério Público de Contas para sua necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Segue a fundamentação.

Inicialmente convém destacar que o processo, na atual fase em que se encontra, está instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão fiscal, econômica e financeira da unidade gestora, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor e a manifestação da Unidade de Controle Externo do TCERR.

Em sua última manifestação, a DIFIP, acolhendo a Análise de Defesa 036/2014, destacou que os achados disscorridos nos Relatórios de Auditoria nº 050/2010 e 006/2012 não foram sanados, conforme quadro que colacionamos para melhor elucidação:

Responsável	Cargo	Achados atribuídos descritos nos RAS 050/2010 e RC 006/2012	Situação dos Achados após análise	
			Não sanados	sanados
Rosirayna Maria Rodrigues Remor	Diretora Presidente da ADERR	RAS 050/2010: Subitem 4.1, alíneas “a” e “d” e RC 006/2012: Subitens 2.2 “c” e 2.3 “b”	RAS 050/2010: Subitem 4.1, alíneas “a” e “d” e RC 006/2012: Subitens 2.2 “c” e 2.3 “b”	-
Antônio Leocádio Vasconcelos Filho	Secretário da SEFAZ	RAS 050/2010: Subitem 4.1, alínea “b” e RC 006/2012: Subitem 2.2 “c”	RAS 050/2010: Subitem 4.1, alínea “b” e RC 006/2012: Subitem 2.2 “c”	-
Ana Lucíola Vieira Franco	Secretária da SEGAD	RC 006/2012: Subitem 3.3	A equipe destacou que a análise foi prejudicada pela falta de defesa, em razão da reabertura da instrução determinada pelo Relator	

Incompreensível a manifestação do corpo técnico no que tange à afirmação de que foi reaberta a instrução em relação à Secretária da SEGAD e que a análise resta prejudicada, uma vez que, do simples compulsar dos autos, nos deparamos às fls. 407 a 423 com a manifestação da sra. Ana Lucíola Vieira Franco e



os recibos de encaminhamento das Folhas de Pagamento por meio do Sistema *AFPNet*, a qual os srs. Auditores e Analista Administrativo sequer observaram, assim como o titular daquela Diretoria que acolheu *in totum* a referida análise de defesa, que os recibos apresentados referem-se ao **exercício de 2010 e não 2009, objeto destes autos.**

É de se esperar que um analista ou um auditor de contas públicas exerça - **sempre** - sua atividade com competência, diligência, responsabilidade e zelo. E não com displicência como restou observado.

Passo, a seguir, a analisar a prestação de contas.

Em seu Relatório de Auditoria Simplificada nº 050/2010, a equipe técnica destacou os seguintes achados:

- a) *Não comprovação do cumprimento do art. 51 da lei 8.666/93: não comprovação do real vínculo dos servidores componentes da CPL;*
- b) *Não encaminhamento dos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 4.320/64 – Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, descumprimento da IN 001/2009-TCERR/PLENO;*
- c) *Descumprimento da IN 005/2004-TCERR-PLENÁRIO;*
- d) *Descumprimento da IN 001/2007-TCERR-PLENO.*

Já no Relatório Complementar nº 006/2012, elaborado após a apresentação da defesa, em decorrência da provocação feita por este MPC, restou averiguado o *“não registro do saldo de Restos a Pagar no Balanço Financeiro, embora informado em Balancete anexo a Prestação de Contas”*.

No que toca ao achado destacado na **alínea “a”** do Relatório de Auditoria Simplificada nº 050/2010, a Responsável confirmou que apenas um dos Membros pertence ao quadro permanente do Governo do Estado e os outros dois, exercem cargos em comissão, haja vista aquela Agência não ter realizado concurso público. A Comissão Permanente de Licitação, na dicção do art. 51 da Lei 8.666/93, deve ser composta por pelo menos 2 (dois) membros pertencentes aos quadros de servidores permanentes do órgão.



Assim, a assertiva de que apenas 1 (um) membro pertence aos quadros permanentes do órgão reflete a afronta aos ditames da Lei Licitatória, subsistindo o achado, uma vez que não houve qualquer comprovação por parte da Responsável quanto aos atos praticados no sentido da realização de concurso público, violando a determinação constitucional do art. 37, II, mesmo não competindo à Presidente da ADERR encaminhar o referido Projeto de Lei.

Quanto ao achado da **alínea “b”** do Relatório de Auditoria Simplificada nº 050/2010, de fato, os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, não foram remetidos junto à Prestação de Contas.

Tratam-se de documentos essenciais na análise das contas e, mesmo remetidos posteriormente, por ocasião da defesa, não eximem a obrigatoriedade da Responsável em cumprir o disposto no art. 6º da Lei Complementar 006/94, que determina aos administradores a apresentação das contas anualmente, organizadas de acordo com as normas estabelecidas naquela Lei e em Instrução Normativa, cumulado com o art. 7º do mesmo diploma legal, que estabelece o encaminhamento até 31 de março do exercício subsequente.

O envio extemporâneo de tais documentos – absolutamente importantes – também afrontou a IN 001/2009-TCERR/PLENO, que em seu art. 3º reza que *“as contas de gestão serão constituídas pelos documentos elencados no Anexo I desta Instrução Normativa”*.

Nesse diapasão, temos que o achado não foi sanado, uma vez que não houve o encaminhamento dos documentos que compõem a Prestação de Contas, dentro do prazo legal.

Assim, o descumprimento dos normativos do TCE/RR pelos seus jurisdicionados pode, nas circunstâncias do caso concreto, ser enquadrado na hipótese normativa do art. 17, III, “e”, da LOTCE/RR, tendo por consequência a aplicação da multa prevista no art. 63, II, da referida lei. Tudo conforme estabelecido em ato normativo próprio para tal imposição, qual seja, a LOTCE/RR.



No que tange ao achado levantado na **alínea “c”** do Relatório de Auditoria Simplificada nº 050/2010, quando do acompanhamento mensal da Folha de Pagamento dos órgãos jurisdicionados dessa Corte, o controle externo remeteu ao então Relator, o Controle de Remessa da Folha de Pagamento, que mais tarde foi juntada aos autos, às fls. 276, onde restou verificado o encaminhamento **fora do prazo** no mês de janeiro, em desobediência ao traçado pelo art. 3º da IN n.º 005/2004 – TCE/RR – PLENÁRIO.

Cumprir salientar ainda que o encaminhamento das folhas de pagamento a esta Corte de Contas deve ser feito até 15 (quinze) dias após o mês de referência do exercício correspondente. Trata-se de prazo de natureza peremptória, inalterável e improrrogável, o que justifica a aplicação da penalidade ao gestor faltoso, tudo isso nos termos dos arts. 1º, 3º e 4º, da referida IN.

No presente caso, a responsável se furtou de cumprir a obrigação, sendo o argumento manejado caracterizador de mera desorganização administrativa e, assim, inábil a eximir sua responsabilidade na medida em que deveria ter adotado os atos necessários para o cumprimento do dever imposto.

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

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

Como explicitado no item anterior, esse caso também pode ser enquadrado na hipótese normativa do art. 17, III, “e”, da LOTCE/RR, tendo por consequência a aplicação da multa prevista no art. 63, II, da referida lei.

Há, porém, de se excluir do rol dos responsáveis a Secretária da Secretaria de Estado da Administração, à época, sra. Ana Lucíola Vieira Franco,



posto não competir a ela a remessa das Folhas de Pagamento da ADERR ao Tribunal, e sim, da Presidente da Agência, como prescreve o art. 1º da IN 005/2004-TCERR-PLENÁRIO.

No entendimento deste Ministério Público de Contas, a multa deve ser aplicada com fulcro no art. 63, II da LO-TCE/RR, vigente à época, por grave infração à norma legal e regulamentar e não com base em uma Instrução Normativa, que extrapola os limites legais e constitucionais do poder regulamentar do Tribunal de Contas.

Outro achado de auditoria não sanado consiste no não encaminhamento mensal obrigatório dos relatórios referentes à realização de obras e serviços de engenharia, nos moldes traçados pela IN 001/2007-TCERR-PLENO, que consiste no achado consignado na **alínea “d”** do RAS 050/2010.

Durante o exercício financeiro a Diretora Presidente deixou de atender a norma do TCERR, mesmo quando não realizado nenhum serviço, objeto da Instrução Normativa, como reza o §2º do art. 3º.

Vale ressaltar que as informações foram prestadas tão somente após a remessa de ofícios circulares (002, 003 e 004/2009 – fls. 280-2) pelo então Relator solicitando-as, oportunidade em que a Responsável foi advertida das possíveis sanções pelo não cumprimento.

Não se pode negar que a informação foi prestada, entretanto não exime a obrigatoriedade da Responsável em cumprir determinação do órgão de controle e a sua desobediência à norma. Assim, utilizando os mesmos fundamentos explicitados no achado anterior, a conduta faltosa da gestora deve ser apenada, com fulcro no dispositivo retro mencionado, art. 63, II da LO-TCE/RR, por grave infração à norma legal e regulamentar.

Quanto ao registrado no Relatório Complementar 006/2012, que analisou o Balanço Financeiro, de fato assiste razão à equipe técnica. Quando da apresentação da Prestação de Contas, em 2010, esse balanço não constava de seu bojo, assim como os demais (Orçamentário, Patrimonial e DVP). Instados a se manifestar a Diretora Presidente da ADERR e o Secretário de Estado da Fazenda juntaram esses documentos com a defesa, em 2011.



Analisados os balanços verificou-se que o Balanço Financeiro continha incongruências, como o não registro de Restos a Pagar contabilizados, embora o valor (R\$6.715,31) tenha sido apresentado em Balancete específico junto a Prestação de Contas, constatando-se evidente descumprimento ao art. 103, parágrafo único da Lei 4.320/64, cujo modelo está estabelecido no Anexo 13 da referida Lei.

Entretanto, em 2012, **destaque-se que após 2(dois) anos da apresentação Prestação de Contas** foram, os responsáveis, chamados ao feito e apresentaram novo Balanço Financeiro, desta feita, com o valor inscrito.

É mister destacar que os documentos relativos à gestão contábil são imprescindíveis para a análise das contas e devem compor o seu acervo e isso ocorreu somente 02(dois) anos após a data legal para sua apresentação, em total desrespeito às normas dessa Corte, enquadrando-se na conduta descrita no art. 17, III, “b” da LC 06/94.

Quanto a esse achado convém salientar que a obrigatoriedade em prestar contas é do gestor do órgão, devendo recair sobre esse quaisquer responsabilidades quanto ao não encaminhamento dos documentos em apreço, gerando, *in casu*, a exclusão da responsabilidade atribuída ao Secretário da Fazenda, posto que mesmo extemporaneamente o documento foi apresentado nos ditames da Lei 4.320/64, razão pela qual discordamos dos argumentos da equipe técnica lançados na Análise de Defesa 036/2014, item 2.3.2.

Ante todo o exposto e mais do que dos autos constam, este Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, **OPINA**:

1. Pelo julgamento **IRREGULAR** das presentes contas, com fundamento no art. 17, III, “e” da Lei Complementar nº 006/94;
2. Pela exclusão do rol de responsáveis da sra. Ana Lucíola Vieira Franco, Secretária de Estado da Administração à época, por não competir a ela a remessa das Folhas de Pagamento ao TCE/RR via Sistema *AFPNet*;



3. Pela exclusão do rol de responsáveis do sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, Secretário de Estado da Fazenda à época, por não competir a ele o encaminhamento, ao TCE/RR, dos documentos que compõem a Prestação de Contas;

4. Pela aplicação de multa autônoma e independente, correspondente a cada achado, na forma abaixo sugerida:

4.1. Pelo achado constante da **alínea “a”** do RAS 050/2010, multa com fulcro no art. 63, II da LC 06/94;

4.2. Pelo achado da **alínea “b”** do RAS 050/2010 e mantido no RC 006/2012, multa com base no art. 63, II da LC 06/94;

4.3. Pelo achado da **alínea “c”** do RAS 050/2010, multa com arrimo no art. 63, II da LC 06/94;

4.4. Pelo achado descrito na **alínea “d”** do **RAS 050/2010**, multa com suporte no arrimo no art. 63, II da LC 06/94.

5. Pela recomendação ao atual gestor da ADERR para que cumpra fielmente as normas contábeis dispostas na Lei 4.320/64 e nas Instruções Normativas expedidas por esse TCE/RR, sob pena das contas futuras serem julgadas irregulares em razão da reincidência.

É o parecer.

Boa Vista, 31 de outubro de 2014.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas – MPC/RR