



PARECER Nº 218/2013-MPC/RR

Processo: 0383/2006

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2005

Órgão: Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS

Responsáveis: Maria Marluce Moreira Pinto

Relator: Conselheiro Manoel Dantas Dias

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. EXERCÍCIO DE 2005. CONTAS IRREGULARES. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO ILEGAIS. DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas do Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS, referente ao Exercício de 2005, sob a responsabilidade de Maria Marluce Moreira Pinto-Secretária de Estado.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Reinaldo Fernandes Neves Filho, posteriormente os autos foram redistribuídos sucessivamente aos Conselheiros Henrique Machado e Conselheiro Marcus Hollanda, observados os princípios da equidade e alternância foram novamente redistribuídos ao Conselheiro Manoel Dantas Dias, atual relator do feito.

Às fls. 313-321, consta o Relatório de Auditoria nº 055/2008, acatado e ratificado parcialmente pela DIFP, discordando apenas, quanto as alíneas “a” e subitens 3.2.2.e, 3.2.2.b e 3.2.4.a da alínea “c”, todas do item 4. conclusão; subitem 4.1 dos achados de auditoria, tendo em vista que a matéria já encontra-se apreciada pela 1ª Câmara desta Corte, sendo sugerida a citação dos Responsáveis para apresentarem defesa.

Regularmente citada a Responsável apresentou defesa às fls.333-501.



Realizada a análise pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, às fls.504-505, 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 da Responsável, quesito este sempre acompanhado de perto pelo *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:

4.1 – ACHADOS DE AUDITORIA

- a)** *Demonstração Contábil (balanço orçamentário) em desconformidade com a norma, conforme subitem 3.2.1;*
- b)** *Incompatibilidade entre os valores das despesas orçamentárias, demonstrada nos balanços orçamentário e financeiro, conforme subitem 3.2.2.a;*
- c)** *Registros contábeis apresentando divergências e confeccionados em desacordo com a legislação pertinente, conforme subitem 3.2.2.b, 3.2.2.e, 3.2.3.b, 3.2.4.a e 3.2.4.b;*
- d)** *O gestor não atendeu ao disposto na Instrução Normativa nº001/2004, desta Corte, artigo 5º, itens XV e XVI, conforme subitem 3.2.2.c.*

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 conseqüente aplicação de multa prevista no art. 63, II da LOTCE, não prejudica a aplicação de uma nova multa, sob o mesmo fundamento legal, 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 “a”, “b”, “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.

Em relação ao item “a” dos achados de auditoria, a gestora não apresentou defesa ou qualquer justificativa apta a sanar o mesmo, restando assim incontroverso os fatos, o que caracteriza a hipótese prevista no art. 17, III, “b”, LOTCE.

Em relação ao item “b”, alega a responsável que houve um equívoco quando da impressão dos anexos 11 e 12 da Lei nº 4.320/64 (UG23002). Devendo ser considerado a UG 23002 alusiva ao mês 13, já que somente naquele seriam demonstrados os valores finais efetivamente realizados.

Carreou aos autos os anexos 11 e 12 da Lei nº 4.320/64 de forma modificada, fls. 349-350. De conseguinte, aduziu que o Tribunal de Contas deve considerar como lançamento da despesa orçamentária realizada pelo FEAS no exercício de 2005 a quantia de R\$ 779.442,02, correspondente ao valor total empenhado, e não o valor de R\$ 689.611,85, pois este equivaleria apenas à importância liquidada.

Apesar das justificativas apresentadas pela responsável, tal irregularidade ainda persiste, senão vejamos:

Os demonstrativos acostados pela responsável às fls.349-350, 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 da gestora 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 a responsável Sra. Maria Marluce Moreira Pinto ser multada nos termos do artigo 63, II do mesmo diploma legal.

No que tange ao item “c”, aduz a gestora que a receita foi arrecadada como de origem orçamentária na UG tesouro. O que ocorreu nas demais UG'S foi a utilização da disponibilidade financeira (recursos, dinheiro), devido tratar-se apenas de fluxo financeiro sem impacto no patrimônio líquido das Unidades Gestoras. Esclarece ainda que, contabilmente esses recursos são registrados nas contas de resultados do tipo financeiro como extraorçamentários na UG executora e são demonstrados no Balanço Financeiro daquela forma para proporcionar o equilíbrio de sistemas contábeis financeiros. E afirmou que uma receita não pode ser tratada como receita orçamentária duas vezes para o mesmo orçamento.

Em que pese o argumento da gestora, o mesmo não merece prosperar, pois não houve estrita observância ao princípio de tesouraria, que veda qualquer fragmentação para criação de caixas especiais, ofendendo assim o art. 56 da Lei nº 4.320/64.

A gestora como responsável pelo Fundo Estadual de Assistência Social deve responder por um fato contábil de sua esfera, tendo em vista que a realidade aqui apresentada gera consequências perniciosas a legalidade e ao controle e fiscalização realizado pelo TCE.

Os argumentos de defesa não possuem o condão de elidir as irregularidades apontadas pela equipe técnica de auditoria, tratando-se de procedimentos inadequados de caráter formal contábil.

A negligência em fornecer as informações de modo fidedigno a esta Egrégia Corte de Contas deve ser de toda reprimida. Não podendo o TCE/RR deixar de reprimir tal



conduta, devendo assim, punir o gestor relapso na sua prestação de contas. Além da função preventiva, a ação possui também caráter pedagógico ao demonstrar não só àquele que inobservou o dever de cuidado na formalização da prestação de contas, mas também, a todos os demais jurisdicionados.

Como depreende-se, as ocorrências foram de cunho contábil, originadas pela realização de lançamentos equivocados por parte da responsável.

Ademais, a obrigatoriedade da apresentação dos balanços contábeis em conformidade com a Lei 4.320/64, está determinada no art. 39, parágrafo único e art. 38, § 3º da Lei Orgânica nº 006/94, desta Corte de Contas.

Da análise dos documentos que compõem os autos, dos argumentos apresentados pela gestora e legislação pertinente, concluímos que os Balanços Orçamentário, Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais apresentadas não estão em conformidade com as normas do Direito Financeiro estatuídas pela lei 4.320/64, em seus artigos 102, 103, 104, 105, 85 e 89, bem como o art. 7º, da Portaria Interministerial nº 163 da STN, o que conduz ao enquadramento das presentes contas, como irregulares, na forma prevista no art. 17, III, “b”, da LOTCE, com aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, de forma cumulativa, sem prejuízo das demais formas de sanções previstas nos artigos subsequentes da lei complementar 006/94.

Quanto ao item “d”, inicialmente a responsável alega que o artigo da Instrução Normativa nº 001/2004 do TCE/RR a que se deveria fazer alusão seria o art. 8º, porquanto seria este dispositivo que faria referência aos Fundos.

Aduz ainda que, o Anexo VII da IN nº001/2004 foi preenchido de acordo com orientação da Controladoria Geral do Estado, pois o Fundo Estadual de Assistência Social não dispõe de setor de Contabilidade ou mesmo tem atribuição para realizar liquidações e pagamentos, cabendo-lhe apenas a execução orçamentária de suas despesas orçadas, incluindo planejamento e empenhamento.

De conseguinte, informou que a Unidade Gestora 23002 correspondente ao Fundo de Assistência Social - FEAS possuía no exercício de 2005 três contas correntes no Banco do Brasil S/A, agência 3797-4, a saber 5.084-9, 14.866-0 e 5.225-6. Tais contas sofreram movimentações de acordo com os extratos bancários (cópia em anexo- Documento 02), a



conta corrente 5.225-6 apresentou movimentação financeira apenas nos meses de janeiro e fevereiro de 2005, ficando inativa no decurso dos demais.

Esclarece que, da análise dos extratos poderá ser aferido que tanto o saldo inicial quanto o saldo final das aplicações financeiras correspondem aos valores discriminados no Balancete da UG 23002 (fl.54), R\$ 154.448,23 e R\$ 46.743,66, respectivamente. Salientaram que a Secretaria de Estado da Fazenda- SEFAZ também disponibilizou as conciliações bancárias das contas suso destacadas cujas cópias ora se apensam a defesa (documento 02).

E por fim afirmou que a Lei Estadual nº 499 de 19/07/2005, estabelece em seu art. 29, que a Secretaria Estadual de Fazenda- SEFAZ é o órgão central do sistema de finanças e contabilidade, portanto, as informações atinentes à conciliação bancária, bem como os respectivos extratos, haveriam de ser apresentados pela Divisão de Contabilidade daquela Secretaria.

Insta observar que a elaboração - em desacordo com o que determina a legislação - dos balanços e registros contábeis é uma irregularidade constante na grande maioria dos órgãos do Estado, cuja responsabilidade deve ser atribuída ao gestor do órgão em apreço, uma vez que possui a obrigação legal e regulamentar de realizar o registro contábil e patrimonial das disponibilidades e recursos do órgão ou entidade que administra.

De acordo com o que ficou evidenciado nos autos, os registros contábeis do Fundo de Assistência Social não refletem a realidade patrimonial e financeira do órgão. Este fato não pode ser imputado à SEFAZ sob o argumento que o Fundo Estadual de Assistência Social realiza apenas a execução orçamentária da despesa. Nada disso impede a existência de um sistema contábil próprio, que reflita com fidedignidade a sua situação patrimonial e financeira.

O problema ocorre pela forma como se organiza atualmente o Poder Executivo Estadual que, ao estabelecer normativamente a descentralização administrativa - como assim o fez a lei estadual 499/05 e, no caso específico do Fundo Estadual de Assistência Social, o art. 176 da Constituição Estadual - não deu um passo adiante concedendo às unidades administrativas e orçamentárias a necessária autonomia financeira e gerencial, criando assim uma realidade onde não há repasses financeiros aos órgãos da



administração direta. Os repasses são feitos somente à SEFAZ que concentra toda a execução financeira do Estado.

O procedimento adotado acima afronta o estabelecido na Lei Orçamentária, que fixa o Fundo Estadual de Assistência Social e demais órgãos da administração direta como uma unidades orçamentárias autônomas, com receitas e despesas próprias, cuja execução (justamente por ser uma unidade orçamentária autônoma) deveria ser realizada diretamente pelo órgão e não pela SEFAZ.

Segundo a doutrina especializada: contabilidade nada mais é do que um sistema de informação e avaliação destinado a prover seus usuários com demonstrações e análises de natureza econômica, financeira e patrimonial. Conforme se infere dos autos, o sistema contábil do Fundo Estadual de Assistência Social é incapaz de cumprir tal finalidade.

A não apresentação pela Responsável de registros contábeis e patrimoniais confiáveis prejudica a fiscalização exercida pelo TCE, uma vez que os dados apresentados não condizem com a realidade fática do órgão.

Tal situação fere o disposto nos arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, que enumeram os objetivos básicos da contabilidade, senão vejamos:

“Art. 85 – Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

*Art. 89- **A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.”**
(grifamos)*

Fere também o art. 50, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o art. 7º da Portaria Interministerial nº 163, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

*Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou



entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

Art. 7º A alocação dos créditos orçamentários na lei orçamentária anual deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando vedada a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. (Grifei)

Cumpre salientar que, conforme disposto no art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a STN - como órgão central de contabilidade da União - tem competência para a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, vinculando os demais entes da federação.

A situação narrada no relatório de auditoria não é privativa do Fundo Estadual de Assistência Social. As falhas nos balanços e registros contábeis é uma constante em toda a Administração Pública Estadual.

Assim, temos que, quanto aos registros contábeis, é necessário que o gestor se adeque aos ditames legais e apresente ao TCE quadros e balanços próprios, que evidenciem a realidade contábil, financeira 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 a responsável Sra. Maria Marluce Moreira Pinto ser multada nos termos do artigo 63, II do mesmo diploma legal.

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**, com fulcro no art. 17, III, alínea “b”, da lei complementar estadual 006/94;

2 – seja a Responsável – **Sra. Maria Marluce Moreira Pinto** - apenada na forma do art.



63, II, pelas infrações descritas nos achados *a, b, c, e d* 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 - determine ao atual gestor a implantação de um sistema contábil próprio do órgão, que reflita com fidedignidade a sua realidade patrimonial e financeira, sob pena das futuras contas também serem julgadas irregulares sob o crivo da reincidência.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 17 de Maio de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas MPC/RR