



## **PARECER 33/2013 - MPC/RR**

*Processo nº 0024/2006*

*Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2004*

*Órgão: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento -SEAAB*

*Responsáveis: Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade*

*Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó*

*Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho*

*Sr. Carlos Pedrosa Júnior*

*Relator: Conselheiro Relator Reinaldo Fernandes Neves Filho*

**EMENTA** – PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. EXERCÍCIO DE 2004. MÉRITO. CONTAS IRREGULARES. INFRAÇÃO A NORMA REGULAMENTAR DE NATUREZA CONTÁBIL E PATRIMONIAL. IMPROPRIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

**T**rata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento - SEAAB, referente ao exercício de 2004 e sob a responsabilidade dos Srs. Marcelo Marcos Levy de Andrade, Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, pelo período 01/01/04 a 10/11/04, Wellington Costa Rodrigues do Ó, Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, pelo período 01/11/04 a 31/12/04, Vivaldo Barbosa de Araújo, Secretário de Estado da Fazenda, pelo período 01/01/04 a 10/11/04, e Carlos Pedrosa Júnior, Secretário de Estado da Fazenda, pelo período de 23/11/04 a 31/12/04.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Lauro Moreira (fls. 281, verso, vol. II). Após, os autos foram redistribuídos aos Conselheiros Essen Pinheiro (fls. 289, vol. II), Joaquim Souto Maior (fls. 290, verso, vol. II), Reinaldo Neves (fls. 1204, vol. VII), e novamente ao Conselheiro Joaquim Souto Maior (fls. 1208, vol. VII). Por fim, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Reinaldo Neves (fls. 1235, vol. VII), atual relator do feito.



Às fls. 363-386, vol. II, consta o Relatório de Auditoria nº 097/2007 – DIFIP, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas – DIFIP (fls. 388, vol. II), sendo sugerida a citação dos responsáveis, Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade pelas alíneas ‘a.1’, ‘c.1’ à ‘c.4’ e ‘d.1’, Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó, pelas alíneas ‘a.1’, ‘b.1’ à ‘b.8’, ‘c.1’ à ‘c.4’ e ‘d.1’, Sr. Vivaldo Barbosa de Araújo Filho, pelas alíneas ‘c.2’ e ‘d.1’, e Sr. Carlos Pedrosa Júnior, pelas alíneas ‘b.1’ à ‘b.8’, ‘c.2’ e ‘d.1’.

Regularmente citados (fls. 390, 391, 393, vol. II, 408, vol. III), os responsáveis apresentaram defesa às fls. 409-983, 985-990, vol. V, 992-1178, 1181-1190, vol. VI.

A Apreciação da Defesa foi juntada às fls. 1193-1200, vol. VI e 1205, vol. VII.

O Conselheiro Relator proferiu a decisão monocrática de fls. 1211-1212, vol. VII, declarando a prescrição administrativa do julgamento das presentes contas.

A citada decisão não transitou em julgado, uma vez que o Ministério Público de Contas interpôs recurso, conforme Certidão de fls. 1221, vol. VII.

Às fls. 1230-1232, vol. VII, foi acostado o Acórdão nº 018/2012 – TCE/Plenário que conheceu e proveu o recurso, anulando a decisão de fls. 1211-1212, vol. VII, retornando os autos a sua origem.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para necessária e conclusiva manifestação.

É o sucinto relatório.

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.

Superadas estas questões, passaremos a análise do mérito da Prestação de Contas.



Em seu relatório, a equipe de auditores do TCE/RR apresentou os seguintes achados:

**10.1. ACHADOS DE AUDITORIA:**

**a) Achados de Auditoria relativos à avaliação do Sistema de Controle Interno:**

a.1) Ineficácia do Controle Interno da SEAAB (Item 4, deste Relatório).

**b) Achados de Auditoria relativos à Gestão Orçamentária e Financeira:**

b.1) Discrepância no Balanço Financeiro em função da ausência de registro contábil da receita orçamentária prevista na LOA (Subitem 6.1, letra 'a' deste Relatório);

b.2) Falta de Transparência na contabilização dos Restos a Pagar do exercício anterior (subitem 6.2, deste Relatório);

b.3) Discrepância entre o valor da receita orçamentária prevista na LOA e a contabilizada (Subitem 7.1, letra "a", deste Relatório);

b.4) Registros contábeis incompatíveis com a legislação pertinente (subitem 7.1, letra 'a' e 7.4 deste Relatório).

b.5) Corte de 60% no orçamento da Secretaria e não cumprimento da maioria dos objetivos planejados, conforme demonstrado no quadro da letra 'b', do subitem 7.1, deste Relatório;

b.6) Discrepância entre o saldo das disponibilidades bancárias registradas no Balanço Financeiro e os extratos referente ao final do exercício prestados pela SEAAB (Subitem 7.2, letra "a", deste Relatório);

b.7) Diferença de R\$71.828,00 na movimentação dos bens móveis (subitem 7.2, letra 'c.1' e 9.2 deste Relatório);

b.8) Incongruências nos registros contábeis das Mutações Passivas (Subitens 7.3 deste Relatório).

**c) Achados de Auditoria relativos à Gestão Patrimonial:**

c.1) Não há, na SEAAB, normas internas para utilização e controle de seus bens permanentes e nem para os materiais de consumo (Subitem 9.1 e 9.2 deste Relatório);

c.2) Não foram disponibilizadas pela SEAAB informações sobre a gestão dos materiais de consumo daquele órgão, fazendo-se necessário, portanto, que os responsáveis justifiquem a finalidade, a necessidade e o efetivo consumo de tais gêneros, que no exercício auditado importou no valor de R\$ 180.487,66 (Subitem 9.1, deste Relatório);

c.3) No 'Relatório de Materiais Físicos Permanentes da SEAAB' vários bens – mesas, moto-bombas, máquinas trilhadeiras, máquina de beneficiar arroz, motores – foram caracterizados como 'não encontrados' (subitem 9.2, deste relatório)

c.4) Não consta dos autos, o Inventário Físico-Financeiro dos Bens Patrimoniais, conforme estabelecem os artigos 94 a 96 da Lei 4.320/64, inobservando, também, o artigo 13, III, da IN nº 001/04-TCE/RR (subitem 9.3, deste Relatório).

**d) Achados de Auditoria relativo à Gestão de Pessoas:**

d.1) Foi efetuado, no exercício de 2004, o pagamento de Pessoal no valor de R\$3.777.586,20 sem a devida comprovação (Item 8 – da Gestão de Pessoal, deste Relatório).

**e) Achados de Auditoria relativo à Prestação de Contas:**



*e.1) Encaminhamento intempestivo da Prestação de Contas pelo Sr. Luiz Fernando Posebom Ribeiro (item 2 – da Prestação de Contas, deste Relatório).*

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 **subitem 'b', 'c', 'd' e 'e' e alínea 'b.5'** 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.

No que toca ao **subitem 'a', alínea 'a.1'**, o responsável Sr. Wellington Costas Rodrigues do Ó alega que quem detinha o poder de fiscalização interna de todas as Secretarias de Estado era a Controladoria Geral – COGER, e que a SEAAB não possui controle interno próprio.

O responsável Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade afirma que no período existia nos órgãos uma unidade de controle interno, tecnicamente e normativamente orientada pela Auditoria Geral do Estado.

Ao realizar a análise do Sistema de Controle Interno da SEAAB no exercício de 2004, a equipe técnica centralizou a metodologia na realização de questionário



acostado às fls. 304-305, vol. II.

Todavia, referido questionário foi recebido e protocolado somente em 23/09/2007 e dirigido a gestor diverso dos responsáveis pelo exercício. Em resposta o gestor respondeu apenas que não localizou documentação em seus arquivos.

Salienta-se que certos quesitos do questionário somente poderiam ser respondidos à época do período auditado ou, ao menos, num período posterior razoavelmente próximo. Não há como avaliar o controle interno do exercício de 2004 com questionamentos realizados no exercício de 2007 e a gestores e servidores diversos daqueles que atuavam em 2004.

Desta forma, opina-se pelo afastamento do presente achado.

Com relação às **alíneas 'b.1'** e **'b.3'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior sustenta que não houve previsão de receita para o órgão e a execução financeira foi realizada com recursos cujas fontes foram próprias do Tesouro Estadual.

O responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó alega que não há receita prevista e nem executada nos Balanços devido o órgão não ter receita de arrecadação própria, e suas despesas realizadas e pagas pelo Tesouro Estadual.

A argumentação levantada pelos responsáveis não deve prosperar, uma vez que nos Balanços não há registro das receitas previstas em lei, o que gerou um déficit orçamentário fictício. Sobre o tema nos reportamos aos Pareceres nº 336/2012 e 300/2012, parte integrante dos processos nº 535/2004 e 0528/2004, respectivamente.

Deste modo, corroboramos com entendimento da equipe técnica exarado no relatório de auditoria. Constata-se grave afronta aos artigos 85, 89, 90, 91, 101, 102 e 103 da Lei nº 4.320/64.

No que toca a **alínea 'b.2'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior afirma que assumiu a pasta somente em 24/11/2004.

Já o responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó se manifesta nos termos da justificativa apresentada pela SEFAZ. Contudo, esta apenas tergiversou



sobre o conceito de restos a pagar não trazendo nenhum argumento novo capaz de elidir a questão.

Sobre o mérito temos que Restos a Pagar são as despesas empenhadas e não pagas até o término de cada exercício social. Distinguem-se em restos a pagar processados (despesas que passaram pelos estágios do empenho e liquidação e não chegaram ao estágio do pagamento) e restos a pagar não processados (despesas que passaram apenas pelo estágio do empenho e não chegaram à liquidação e ao pagamento).

Nos termos do Decreto Federal nº 93.872/86, ocorrendo o encerramento do exercício financeiro em que se realizou o empenho, a inscrição da despesa correspondente é efetuada de forma automática como restos a pagar, perdurando sua validade até 31 de dezembro do ano seguinte. Após este prazo, a inscrição da despesa como restos a pagar é cancelada.

Quando cancelados estes recursos ficam registrados na rubrica 62332.0500 – Desincorporação de Passivos – Restos a Pagar Cancelados.

Conforme o Balancete de fls. 351, vol. II, foi inscrito na rubrica “Restos a Pagar Cancelados” o montante correspondente a diferença dos restos a pagar do exercício de 2003 que não foram pagos no exercício de 2004.

Assim, o presente de achado de auditoria encontra-se devidamente superado.

Quanto ao achado de auditoria de **alínea 'b.4'**, temos que o tema já foi devidamente tratado quando da análise das alíneas ‘b.1’, ‘b.3’, ‘b.6’, ‘b.7’ e ‘b.8’, aos quais nos reportamos.

No que toca ao achado de **alínea 'b.5'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior sustenta que teve apenas 40 dias para administrar todos os problemas de um exercício fiscal.

Já o responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó expõe que ocorreu corte no orçamento da pasta devido a posse de novos servidores efetivos do Estado.

Independente do teor das justificativas apresentadas temos que o presente



achado não deve prosperar, pois a lei orçamentária não vincula o Executivo, sendo meramente autorizativa no que diz respeito à previsão de receitas e despesas. Enfim, a implementação dos programas, projetos e atividades com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA – encontra-se no âmbito da discricionariedade do gestor.

Entretanto, tal discricionariedade não se traduz em autorização legislativa para a edição de leis financeiras fictícias, as quais não se configurarão no plano fático.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 surgiu uma preocupação com a necessidade de se dispensar maior atenção aos elementos direcionadores do processo de desenvolvimento econômico.

Nessa nova vertente constitucional, o orçamento público deixou de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser instrumento de ação do Estado.

O orçamento público é instrumento de planejamento das ações de políticas públicas e dele constam todas as receitas passíveis de serem arrecadadas num determinado exercício e sua destinação, pelas ações explicitadas nos diversos projetos e atividades.

Além disso, o orçamento também é ferramenta para a ação gerencial do Estado, visto que introduz novos conceitos e indicadores que permitem avaliar a eficácia e a efetividade da prestação dos serviços públicos.

Não há, portanto, como se pensar em planejamento sem se aperfeiçoarem os orçamentos para que eles reproduzam fielmente os planos de governo e as políticas públicas.

Conforme o texto constitucional, o orçamento público passou a ser elaborado não mais por apenas uma lei, como previa a Lei nº. 4.320/64, mas através de um conjunto de três leis distintas, porém harmônicas entre si, quais sejam, PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

Não obstante a grande revolução em relação ao orçamento público, instituída



pela Constituição Federal, necessário se fez a edição da LC nº. 101/2000, a qual, dentre outras providências, tem o condão de assegurar a garantia de controle na execução dos gastos, acompanhamento e avaliação dos riscos, do cumprimento das metas e objetivos traçados nas leis do orçamento público. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal consagra em seu artigo 1º, §1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

Ora, o corte de 60% do orçamento de um órgão, como o caso em tela, se mostra totalmente desarrazoável, retirando a finalidade intrínseca do orçamento público, qual seja: atuar como instrumento de planejamento e de execução gerencial. Uma vez que se mostra impossível atingir uma gestão efetiva, eficiente e transparente sem a alocação dos recursos correspondentes ao que foi estipulado.

Esta medida fere de maneira grave o princípio da razoabilidade e o espírito do artigo 165 da Constituição Federal, bem como as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Insta salientar que o estudo das regras de conduta dos agentes públicos não pode deixar de passar pelo crivo dos princípios constitucionais regedores de tal matéria.

Os princípios constitucionais constituem-se em normas que fundamentam e sustentam o ordenamento jurídico-positivo. Definem as pautas supremas e basilares do sistema jurídico de uma sociedade. Não são meros programas ou linhas sugestivas às ações do Poder Público ou dos cidadãos, mas sim normas dotadas de coercibilidade direta e imediata.

De acordo com a Constituição Federal, o gestor deve sempre agir de acordo com o princípio da legalidade. Entretanto, a sua submissão não se limita à mera legalidade formal.

A atividade administrativa reflete o exercício de competências criadas e disciplinadas por lei. Mas a lei pode tanto disciplinar antecipadamente de modo exaustivo o conteúdo e as condições da atividade administrativa (competência





vinculada), como atribuir ao agente uma margem de autonomia, ou seja, uma liberdade de escolha em face do caso concreto (competência discricionária).

Neste contexto constata-se que a administração pública deve primar pela razoabilidade e finalidade de seus atos.

A razoabilidade exige que a discricionariedade expresse pertinência e legitimidade, pela justa valoração dos motivos e da escolha do objeto. Ela é o caminho seguro para a definição de limites à discricionariedade, adequando os meios empregados ao fim a ser alcançado. Já a finalidade pressupõe uma atuação administrativa no sentido em se dar plena efetividade à lei, buscando atender aos fins sociais a que ela se destina.

No presente caso, observa-se que um corte de 60% (sessenta por cento) no orçamento da SEAAB traduz em conduta desarrazoada e que não observa a finalidade precípua da lei orçamentária, repisa-se, a de servir como um instrumento de planejamento e de execução a nível gerencial para o gestor público.

Todavia, a presente questão é afeta às contas de resultado, não possuindo o gestor do órgão responsabilidade quanto a este ponto.

Outra questão que gera preocupação deste órgão ministerial é o fato da SEAAB não cumprir com sua missão institucional durante o exercício sob apreço.

Na análise do Quadro Demonstrativo de Despesa – QDD, constata-se que vários programas e ações ligados umbilicalmente à missão essencial da secretaria deixaram de ser atendidos por completo.

Constam nos autos dados suficientes para se fazer um juízo de valor sobre a eficácia, eficiência e efetividade da referida Secretaria no cumprimento de suas atribuições legais.

A título de exemplo, podemos citar o programa de “Prevenção e Controle de Doenças” que teve uma diferença a menor entre a dotação inicial e a aplicada de quase 90%. Ainda, os programas de “Serviço de Inspeção e Fiscalização Animal” e “Apoio à Produção e Difusão de Tecnologia Agropecuária”, apesar de dotação



prevista não tiveram aplicação de quaisquer recursos durante o exercício.

Conclui-se que não é a toa que em 2004 o Estado de Roraima era considerado um estado de alto risco para a febre aftosa<sup>1</sup>. Tal fato é altamente alarmante, principalmente se consideramos que o órgão responsável pelo controle da doença aplicou recursos mínimos na execução de programas destinados a este fim.

Quem sofre diretamente o respaldo negativo de tal fato é a população do Estado, uma vez que o gado criado em Roraima é muitas vezes destinado ao consumo interno de seus populares, questiona-se a qualidade da carne produzida num estado cujas ações de fiscalização no manejo e abate sejam nulas.

Ressalta-se, ainda que no exercício de 2004 foi promulgada a Lei Estadual nº 454/2004 que dispõe sobre a obrigatoriedade da prevenção e do combate à febre aftosa, brucelose, raiva, entre outras.

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes, o dever de agir com eficácia real e concreta. Trata-se de minimizar os recursos disponíveis e maximizar os resultados obtidos. No ato discricionário, este princípio manifesta-se como a exigência de se adotar a medida, dentre as várias possíveis, que melhor atenda ao interesse público e que exija o mínimo de utilização dos recursos disponíveis. Deságua no ordenamento como fundamento de legalidade e legitimidade do próprio ato estatal (dever jurídico de boa administração).

Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e patrimoniais.

A atuação do agente público deve seguir fielmente o princípio acima referidos, vez que enseja a possibilidade de concretização de justiça social e dos valores a ela inerentes. Serve como norte para uma atuação coesa, moderada e de bom senso por parte dos gestores, nos moldes exigidos pelo texto constitucional e legislação

---

<sup>1</sup> <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/326869/1/DOC166.pdf>



aplicável.

A eficiência no setor público busca, por fim, afastar toda e qualquer subjetividade e amadorismo na tomada das decisões na administração pública.

Percebe-se que o caso em epígrafe encaixa-se perfeitamente na zona de certeza negativa. Pois, conforme restou demonstrado nos autos, a gestão assumida pela SEAAB não cumpriu os objetivos para os quais foi criada, destoando de finalidade legal, bem como no atendimento ao interesse público para o qual foi criada.

Perante o montante da despesa executada, pode-se afirmar que a atuação da SEAAB foi ineficiente e, conseqüentemente, de nula efetividade quando diz respeito à sua atuação finalística.

Deste modo, a situação encontrada pelos auditores do TCE/RR e devidamente documentada nos autos, gera preocupação por parte deste órgão ministerial. Nesse sentido, sugere-se a esta colenda Corte que inclua a Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA - no programa de auditoria operacional, cujo um dos objetivos é justamente avaliar o órgão pelos critérios da eficácia, eficiência e efetividade.

A ineficiência da gestão da SEAAB constitui grave afronta a norma de natureza constitucional e legal. Fato este que enquadra as presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, "b", da LOTCE e conseqüente aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal ao responsável Wellington Costa Rodrigues do Ó.

Quanto ao achado de auditoria de **alínea 'b.6'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior aduz que assumiu a Secretaria somente ao final do exercício de 2004 e, com relação a diferença apontada, a SEFAZ apresentou justificativa.

O responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó acostou os extratos bancários do exercício de 2004 (fls. 1005-1050, vol. IV), os quais não constavam na prestação de contas. Informa ao final que dois extratos não foram localizados.



O saldo para o exercício seguinte constante do Balanço Patrimonial (fls. 027, vol. I) diverge dos extratos bancários apresentados na prestação de contas (fls. 352-356, vol. II).

Os extratos bancários apresentados pelos responsáveis em sede de defesa perfazem totais diversos dos constantes no Balanço Patrimonial, uma vez que consta, ainda, uma diferença a menor.

Em processo de prestação de contas incube ao gestor ônus da prova da boa aplicação dos recursos e bens públicos (artigo 93 do Decreto-Lei 200/67), sendo que os extratos bancários são documentos de apresentação obrigatórios nos termos da IN 001-2004 TCE/RR, artigo 5º, inciso XV, Anexo VII.

Com relação ao achado de auditoria de **alínea 'b.7'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior alega que este problema também ocorreu na prestação de contas de 2005 e já apresentou defesa quanto ao seu mérito (Processo nº 0376/2006).

O responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó aduz que a diferença apontada foi incorporada pela Secretária de Agricultura e Abastecimento no exercício de 2005, conforme relatório acostado às fls. 1055, vol. VI.

Cumprе salientar, que os art. 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64 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 inventário físico financeiro acostado às fls. 88-198, vol. I, não contém os elementos exigidos pela Lei nº 4.320.

No mais, o anexo XII da IN nº 001/04 – TCE/RR (fls. 65-66) possui valor total de bens discrepante do constante no Balanço Patrimonial de fls. 27.

Ainda, ressalta-se que no momento em que ocorre o fato gerador da despesa, deve ser realizado o lançamento no Sistema de Informações Patrimoniais, no qual será efetuada a incorporação do bem no ativo. Deste modo, as incorporações de bens devem ocorrer no mesmo exercício em que foi realizada a despesa, respeitando o princípio da anualidade orçamentária.



Assim, conclui-se que as defesas apresentadas são impertinentes e, além de não sanarem, muito menos justificam a falha apontada.

No que toca ao achado de auditoria de **alínea 'b.8'**, o responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior afirma que as observações da equipe técnica do TCE/RR parecem formalmente corretas, merecendo, pois, a devida correção contábil, pela SEFAZ.

Já o responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó se manifesta nos termos da justificativa apresentada pela Secretaria da Fazenda. O referido documento explica que trata-se de aquisição de bens de consumo imediato, e como inexistente estocagem para este tipo de material, a baixa é dada imediatamente.

Salienta, ainda, que ocorreu um lançamento equivocado na rubrica Mutações Passivas quando deveria ter sido registrado no grupo de Despesas Correntes – Indenizações e Restituições.

Apesar das justificativas apresentadas, os responsáveis em momento algum negam a ocorrência das irregularidades, restando estas, portanto, incontroversas.

Os achados de auditoria de alíneas 'b.1', 'b.3', 'b.4', 'b.6', 'b.7' e 'b.8', tratam de graves infrações a norma de natureza contábil, enquadrando as presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, "b", da LOTCE, opinando este órgão ministerial pela irregularidade das presentes contas e consequente aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma aos responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Carlos Pedrosa Júnior.

Com relação aos achados de auditoria do **subitem 'c', alíneas 'c.1', 'c.2'**, primeiramente, ressalte-se que, por tratar de falhas na gestão patrimonial e não no demonstrativo contábil, não pode o Secretário da SEFAZ responder por esta irregularidade, uma vez que a conduta é imputável somente àquele que lida diretamente com o patrimônio, ou seja, o gestor da SEAAB.

Deste modo, não há que se falar de responsabilidade dos Srs. Vivaldo Barbosa de Araújo e Carlos Pedrosa Júnior, quanto ao mérito dos presentes achados.



No que toca ao Responsável Wellington Costa Rodrigues do Ó, este esteve à frente da pasta somente de 01/11 a 31/12/04. Em razão disso, sua responsabilidade, quanto ao mérito, deve ser sopesada no momento da dosimetria de eventual sanção.

Em sua defesa, o supracitado Responsável aduz que a SEAAB possuía normas internas de utilização e controle de seus bens permanentes e de consumo, e acostou cópia do Inventário Físico Financeiro da Secretaria (fls. 1061-1178, vol. VI).

Quanto a esta afirmação, o gestor não apresentou nenhum documento que comprove a existência das normas internas de controle e manejo de bens. Salienta-se, também, que dita normas não foram localizadas pela equipe técnica na ocasião da auditoria.

Já o responsável Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade sustenta que antes do final do exercício de 2004, houve uma transição de governo por via judicial, o que dificultou a obtenção das informações básicas. Afirma, ainda, que nomeou comissão para realizar o levantamento físico do material permanente e de consumo e juntou o documento de fls. 1190, vol. VI.

Quanto ao tema, temo que os artigos 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64 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 do órgão.

O registro dos bens móveis deve possuir controle analítico e, periodicamente, deve haver um inventário físico dos bens em uso ou em estoques, de modo que o balanço patrimonial reflita a realidade do órgão.

Portanto, os controles internos do auditado deverá evidenciar os elementos de todos os bens, física e financeiramente, que permitam sua identificação, movimentação, consumo, bem como sua conciliação com a escrituração contábil.

Compulsando os autos, constata-se que o registro e controle dos bens móveis



em apreço não atendem o disposto na Lei 4.320/64.

Da análise detida dos autos constata-se na SEAAB um ambiente propício a eventuais desvios patrimoniais ante à total ausência de normas e procedimentos direcionados ao controle e manutenção de seus bens permanentes e de consumo. Não se constatou práticas nem procedimentos internos no tocante a realizar um pleno e efetivo controle patrimonial.

Salienta-se que tal fato configura grave afronta ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público e o dever da boa administração, este último um desdobramento lógico do princípio da eficiência contido no art. 37, *caput*, da CF.

O princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público constitui uma das pedras de toque do Direito Administrativo.

Todavia este também se mostrou violado pela conduta temerária do responsável, pois, conforme descrito no achado de auditoria alínea 'c.3', vários bens não foram localizados no âmbito da SEAAB, evidenciando as consequências danosas e factuais da total ausência de controle patrimonial por parte do órgão auditado.

Constata-se grave afronta de norma legal e regulamentar de natureza patrimonial, enquadrando as presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, 'b' da LOTCE, com a conseqüente aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal aos gestores Marcelo Marcos Levy de Andrade e Wellington Costa Rodrigues do Ó.

Com relação ao achado de auditoria de **alínea 'c.3'**, o responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó afirma que ficou a frente da pasta somente por 50 dias, período insuficiente para localizar todos os bens do órgão.

Já o responsável Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade reitera o alegado nas alíneas 'c.1' e 'c.2'.

Conforme de infere do inventário físico financeiro (fls. 192, vol. I) vários bens da SEAAB não foram localizados.



Não obstante tão chocante fato, não foi tomada nenhuma medida por parte dos gestores para localizar referidos bens ou buscar os responsáveis pelo seu desaparecimento.

É responsabilidade do titular da Unidade Administrativa no qual o bem está localizado, a guarda, utilização e manutenção do mesmo. O dever da boa administração é um desdobramento lógico do princípio da eficiência contido no art. 37 da CF, os quais exigem do administrador o trato competente do patrimônio público.

Neste quadro também se insere o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual sendo os interesses qualificados como próprios da coletividade não se encontram a livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido que lhe incumbe apenas curá-los, o que é também um dever, na estrita conformidade do que dispuser a vontade da lei.

Exatamente para preservar o patrimônio público, o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal salienta a importância da continuidade de sua conservação.

Deste modo, o gestor, como mero detentor da coisa pública, possui responsabilidade sobre a sua guarda e correto manuseio, uma vez que trata-se de patrimônio comum de toda a coletividade, que não podem ser dispostos ao seu bel prazer.

No caso em apreço, os gestores da SEAAB deixaram de cumprir com o seu dever legal de guarda e bom manuseio da coisa pública, pois diversos bens públicos não foram localizados ocorrendo um evidente dano ao erário.

Além disso, dito gestores deixaram de tomar as medidas cabíveis quando constataram o desaparecimento dos bens, quais sejam, informar a polícia civil do desaparecimento de dito bens, atuar Processo Administrativo Disciplinar – PAD (art. 137 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 53/2001) para investigar o desaparecimento e identificar os responsáveis por tal ato, bem como instaurar





processo de Tomada de Contas Especial nos termos do art. 8º da LOTCE.

Ao não as medidas necessárias e, ainda, por não instaurar a Tomada de Contas Especial nos termos acima, respondem os gestores citados em solidariedade por eventual dano apurado.

Deste modo, se faz mister quantificar os bens desaparecidos descritos às fls. 192, vol. I, a fim de especificar os valores a serem devolvidos pelos responsáveis.

A Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, veio a superfície com a finalidade de combater atos que afetam a moralidade e maltratam a coisa pública, definindo em seus artigos 9º, 10 e 11 os tipos de improbidade administrativa.

O artigo 10, *caput* e inciso X da Lei nº 8429/92, estabelece que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres dos órgãos públicos, especificamente, agir negligentemente na conservação do patrimônio público.

No caso em tela, os gestores da SEAAB, Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade causaram lesão ao erário público ao agir negligentemente na conservação do patrimônio público, caracterizando, de forma cristalina, a prática de ato ímprobo, vedado pelo ordenamento jurídico-positivo.

Considerando ainda que tal irregularidade pode caracterizar ilícito penal, ponderamos pelo encaminhamento de cópias do presente processo ao Ministério Público Estadual para as providências de seu mister, nos termos do art. 71, XI da CF/88 c/c art. 1º, VIII, da LOTCE.

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.

Assim, o Ministério Público de Contas pugna que as presentes contas sejam



julgadas irregulares com fulcro no artigo 17, III, 'c' da LOTCE, e conseqüentemente seja aplicada a multa prevista no artigo 62 aos responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade.

No mais, pugna que seja quantificado o valor monetário dos bens descritos às fls. 192, vol. I como 'não localizados' e imputado o débitos aos responsáveis acima descrito, em virtude do dano causado ao erário público.

Quanto ao achado de auditoria de **alínea 'c.4'**, o presente achado de auditoria versa sobre falhas de cunho patrimonial já retratadas nos demais subitens.

No que se refere ao achado de auditoria **subitem 'd', alínea 'd.1'**, primeiramente, ressalte-se que, o dever de encaminhar a prestação de contas e os documentos nela compreendidos recai sobre o gestor do órgão, não podendo o Secretário da SEFAZ responder por esta irregularidade.

O responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó expõe que juntou documentos que sanam a irregularidade apontada (fls. 1056, vol. VI).

Já o responsável Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade sustenta que o controle com a despesa de pessoal é exercido pela SEGAD, sendo que as despesas foram pagas com o aval da SEAAB, uma vez que os servidores efetivamente prestavam serviço no órgão. Por fim, aduz que a remuneração era paga pela SEFAZ a quem cabia um controle último da totalidade e exatidão das folhas de pagamento.

No entendimento deste órgão ministerial, mesmo os responsáveis apresentando as folhas de pagamento em sede de defesa a irregularidade não foi sanada. Conforme exige a IN nº 001/2004 TCE/RR o encaminhamento deve ser feito junto com a prestação de contas até o dia 31/08/2005 e não em 10/07/2008 como foi feito. Trata-se de afronta clara à norma regulamentar expedida pelo TCE no intuito de dar condições mínimas ao trabalho de auditoria e controle. A apresentação tardia de ditos documentos prejudica a atuação da equipe técnica e o controle exercido pelos órgãos de fiscalização.

Assim, o Ministério Público de Contas pugna que as presentes contas sejam



julgadas irregulares com fulcro no artigo 17, III, 'b' da LOTCE e, conseqüentemente, seja aplicada a multa prevista no artigo 63, II, aos responsáveis Wellington Costa Rodrigues do Ó e Marcelo Marcos Levy de Andrade.

Por fim, quanto ao achado de auditoria de **subitem 'e', aliena, 'e.1'**, ocorreu o envio intempestivo da presente prestação de contas pelo responsável Sr. Luiz Fernando Possebom Ribeiro, Secretário SEAPA, no exercício de 2005.

Como se infere do protocolo de fls. 02, vol. I, a prestação de contas somente foi encaminhada à esta Egrégia Corte de Contas em 01/09/2005, restando patente a intempestividade do envio e afronta ao artigo 7º da LOTCE.

Ocorre que o referido gestor não foi citado no presente processo de contas, contudo, a ausência de citação não obsta a aplicação da multa do artigo 63, VIII da LOTCE.

Neste ponto, cumpre ressaltar que a imposição de multa coercitiva sem prévia oitiva do jurisdicionado, em virtude de descumprimento de prazo decorrente de lei, não viola o contraditório e a ampla defesa, como será demonstrado a seguir.

Primeiramente, salienta-se que a sanção administrativa não decorre do processo de conhecimento, mas sim da constatação de um ato que infringe determinado dispositivo legal, como no presente caso.

É aqui que se enquadra a nominada multa-coerção. A este título podem ser atribuídos todas as hipóteses de aplicação de multa que não decorram imediatamente de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

A base fundamental para a imposição da multa-coerção encontra-se implícito ao próprio poder sancionador que é inerente ao desenvolvimento de toda a atividade controladora, pois não seria razoável atribuir a determinado órgão a missão de controlar o exercício da função administrativa pelo Estado sem contudo atribuir-lhe o poder de impor sanções aos que não se submetessem aos seus comandos.

De tal modo, não há necessidade da instauração prévia do processo administrativo, nem da citação, em razão da natureza coercitiva da multa, uma vez



que visa a assegurar cumprimento de obrigação pública, definida em Lei e de prévio conhecimento do gestor.

Na atuação do poder judiciário, principalmente na esfera cível, existe uma série de multas coercitivas aplicadas sem prévia oitiva do multado, como exemplos citamos os art. 287, 461, 401-A, 475-J, 644, 645, todos do CPC, o art. 11 da Lei nº 7347/85, o art. 84, §4º do CDC, e ainda, o art. 9º, IV da Lei nº 8884/94.

Nesse ponto, destaco que não existe nenhum óbice de natureza constitucional e infraconstitucional nas normas que atribuem aos Tribunais de Contas a competência para exigir dos jurisdicionados a adoção de condutas compatíveis com os atos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Desta monta, em se tratando de multa-coerção, o contraditório pode ser deferido, tendo em vista tratar-se de uma cominação previamente estabelecida em lei, e aplicável em caso de inobservância das obrigações e prazos nela previstos.

Portanto, a aplicação da penalidade nos moldes em que se encontra o processo não ofende os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), notadamente à garantia da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, CF).

Assim sendo, este órgão ministerial pleiteia que seja aplicada a multa do artigo 63, VIII da Lei Complementar Estadual nº 006/94 ao responsável Luiz Fernando Possebom Ribeiro.

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

1- pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, nos termos do art. 17, III, 'b' e 'c', da LC 06/94 - LOTCE, tendo em vista os achados do subitem 'b', alíneas 'b.1', 'b.3', 'b.4', 'b.5', 'b.6', 'b.7' e 'b.8', do subitem 'c', alíneas 'c.1', 'c.2', 'c.3'



e 'c.4' e do subitem 'd', alínea 'd.1', constantes no Relatório de Auditoria nº 097/2007;

2- em razão dos achados de auditoria do subitem 'b', alíneas, 'b.1', 'b.3', 'b.4', 'b.6', 'b.7' e 'b.8', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE aos responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Carlos Pedrosa Júnior;

3- em razão do achado de auditoria do subitem 'b', alínea, 'b.5', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao responsável Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó, sem prejuízo da sanção anterior;

4- em razão dos achados de auditoria do subitem 'c', alíneas 'c.1', 'c.2' e 'c.4', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, aos responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade, de forma cumulativa e autônoma, ou seja, sem prejuízo das multas anteriores;

5- em razão do achado de auditoria do subitem 'c', alínea 'c.3', sejam julgados em débito e condenados a restituírem ao erário o valor dos bens arrolados às fls. 192, os responsáveis Srs. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Marcelo Marcos Levy de Andrade;

6- em razão do achado de auditoria do subitem 'c', alínea 'c.3', pela aplicação da multa prevista no art. 62, da LOTCE ao responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade;

7- em razão do achado de auditoria do subitem 'd', alíneas 'd.1', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, aos responsáveis Sr. Wellington Costa Rodrigues do Ó e Sr. Marcelo Marcos Levy de Andrade, de forma cumulativa e autônoma, ou seja, sem prejuízo das multas anteriores;

8- em razão do achado de auditoria do subitem 'e', alínea 'e.1', pela aplicação da



multa prevista no art. 63, VIII, da LOTCE, ao responsável Sr. Luiz Fernando Possebom Ribeiro;

9- que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio da 1º Câmara determine ao atual Responsável da Secretária Estadual de Agricultura, Abastecimento e Pecuária, que apresente as suas contas em conformidade com a legislação em vigor, sob pena das mesmas serem julgadas irregulares em razão da reincidência;

10- pela inclusão da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no programa de auditoria operacional desta Corte de Contas;

11- 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. 1º, VIII, da LOTCE;

12- conforme salientado na análise da alínea 'c.3', 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, 21 de fevereiro de 2013.

*Bismarck Dias de Azevedo*  
**Procurador de Contas MPC/RR**