



PARECER 117/2013 - MPC/RR

Processo nº 0136/2007

Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2006

Órgão: Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA

Responsável: Sr. Álvaro Luiz Calegari

Conselheiro Relator: Joaquim Pinto Souto Maior Neto

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. EXERCÍCIO DE 2006. PRELIMINAR PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. MÉRITO. CONTAS IRREGULARES. INFRAÇÃO A NORMA REGULAMENTAR DE NATUREZA CONTÁBIL. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, referente ao exercício de 2006 e sob a responsabilidade do Sr. Álvaro Luiz Calegari, Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto (fls. 581, vol. III), sendo os autos redistribuídos ao Conselheiro Reinaldo Neves Filho (fls. 610, vol. IV). Após, os autos foram novamente redistribuídos ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto (fls. 618, vol. IV), atual relator do feito.

O Relatório de Auditoria Simplificada nº 123/2007 foi juntado às fls. 583-593 vol. III, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas – DIFIP (fls. 595, vol. III), sendo sugerida a citação do responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari, pelo subitem 5.1, alíneas 'a' e 'b'.

Regularmente citado (fls. 597, vol. III), o responsável apresentou defesa às



fls. 601-607, vol. IV, ocasião em que juntou novos documentos.

A Apreciação da Defesa foi juntada às fls. 613-615, vol. IV. 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.

Superadas as questões de ordem processual, passemos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

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

5.1. ACHADOS DE AUDITORIA:

- a) Composição da Despesa – Subitem 3.1.2, alíneas 'a' a 'l';
- b) Inconsistências nas Demonstrações Contábeis – subitens 3.2.1, alíneas 'a', 'b' e 'c', 3.2.2, alíneas 'c' e 'e', 3.2.5 e 3.2.6.

Quanto ao achado de **alínea 'a'**, independente do teor das justificativas apresentadas pelo responsável temos que o presente achado deve prosperar.

Primeiramente, salienta-se que 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 planejamento e atuação do Estado.

As leis financeiras, notadamente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a própria Lei Orçamentária Anual, mais do que fixar receitas e despesas, traduzem em verdadeiro instrumental de planejamento das ações de políticas públicas.

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.



No caso em apreço, a redução da dotação orçamentária, inicialmente prevista em R\$ 7.650.000,00, a R\$ 0,00 zero em 13 das 28 ações previstas para o exercício de 2006, 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.

Outra questão que gera preocupação deste órgão ministerial é o fato da SEAPA 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.

Dos 28 programas com dotação orçamentária previstas, 13 deles, ou seja, 46,43%, tiveram execução reduzida a zero. Além disso, no geral, mais de 71% dos programas do órgão tiveram a execução reduzida a zero ou foi inferior a 50% do previsto.

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 94%. 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.

Salienta-se que situação idêntica visualizou-se na SEAPA no exercício de 2004. Naquele exercício foi reduzida a dotação aplicada ao programa de “Prevenção e Controle de Doenças” em quase 90%. Os outros dois programas citados no parágrafo anterior também tiveram sua dotação reduzida a zero. Tal situação é apontada no Parecer nº 33/2013, parte integrante do Processo nº 0024/2006.



Conclui-se que não é a toa que, à época, o Estado de Roraima era considerado um estado de alto risco para a febre aftosa¹. Tal fato é alarmante, principalmente se consideramos que o órgão responsável pelo controle da doença aplicou recursos mínimos na execução de programas destinados a tal fim.

Quem sofre diretamente o respaldo negativo da situação ora discutida 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 os princípios 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 aplicável.

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



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 SEAPA 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 SEAPA 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 SEAPA, atrelada a uma lei orçamentária fictícia 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 Sr. Álvaro Luiz Calegari.

Com relação ao achado de **alínea 'b'**, ressalta-se que existem dois responsáveis pelas irregularidades contábeis aqui tratadas, quais sejam, o Sr. Álvaro Luiz Calegari, Secretário da SEAPA, e o Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, Secretário da SEFAZ.

Quanto ao mérito do achado, insta observar primeiramente a questão da prescrição da pretensão punitiva do TCE/RR em favor do Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho.



Isso porquê, nos termos das Leis Estaduais 499/2005, 498/2005 e do Decreto nº 4.273-E o Órgão Central do Sistema de Contabilidade do Poder Executivo Estadual é a SEFAZ/RR.

Deste modo, a responsabilidade pela contabilidade da prestação de contas da SEAPA também cabe à SEFAZ, naquilo que diz respeito a eventuais falhas e irregularidades no Sistema de Contabilidade e Finanças do Governo do Estado de Roraima.

Insta observar que a presente prestação de contas versa sobre o exercício de 2006. Desde à sua data de ingresso na Corte de Contas (02/04/2007) até a presente data transcorreu lapso temporal superior a 05 anos sem a devida citação do Secretário da SEFAZ.

Salienta-se, neste ponto, o disposto na Súmula 01 do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, com a seguinte redação:

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.

Portanto, em relação a pretensão punitiva do TCE/RR quanto a responsabilidade do gestor da SEFAZ, a mesma se encontra prescrita, pois transcorreu lapso temporal superior a 5 anos, sem qualquer citação válida.

Assim, o Ministério Público de Contas opina que seja declarada a prescrição administrativa quanto a responsabilidade pela irregularidade de natureza contábil, descrita no achado de auditoria item 5.1, alínea “b” do Relatório de Auditoria Simplificada nº 123/2007, do Secretário da Fazenda do Estado de Roraima à época, Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho.

Todavia, o mesmo não se vislumbra quanto a responsabilidade do Sr. Álvaro Luiz Calegari.

A presente prestação de contas ingressou neste Egrégio Tribunal em



02/04/2007 e dito responsável foi citado em 04/08/2008. Deste modo, ocorreu a interrupção do prazo e não se configurou a prescrição administrativa.

No que se refere ao mérito do achado de auditoria, o responsável, Sr. Álvaro Luiz Calegari, sustenta que a Secretária de Estado da Fazenda – SEFAZ – através de seu setor de contabilidade apresentou justificativa quanto a este achado (fls. 605-607 vol. IV).

Porém, como este achado de auditoria remete a várias inconsistências nos demonstrativos contábeis, estas serão analisadas separadamente.

No que toca ao subitem 3.2.1, alíneas 'a', 'b' e 'c' – inconsistências no Balanço Orçamentário – no documento de fls. 605-607 vol. IV, a SEFAZ alega que o Balanço Orçamentário da SEAPA, no exercício de 2006, não apresenta receita prevista e nem executada em função desta unidade não ter receita de arrecadação própria, tendo suas despesas realizadas e pagas pelo Tesouro Estadual.

A argumentação levantada pelo responsável não deve prosperar, uma vez que no Balanço 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 e 102 da Lei nº 4.320/64.

No que refere ao subitem 3.2.2, alíneas 'c' e 'e' – inconsistências no Balanço Financeiro – no documento de fls. 605-607 vol. IV, a SEFAZ sustenta que a execução financeira da SEAPA foi realizada com recurso próprio do Tesouro Estadual. Aduz que essas transferências recebem o tratamento de despesa extraorçamentária junto ao repassador (Tesouro) e de receitas extraorçamentárias junto ao recebedor (SEAPA) para fins de controle.

Alega, ainda, que o valor das Diversas Contas do Anexo 13-A refere-se ao



saldo das contas de interferências ativas e passivas de movimentação financeira entre o Tesouro Estadual e os órgãos da Administração direta e indireta.

Todavia, tais afirmativas não devem prosperar.

Ao analisar o balanço Financeiro de fls. 180-181 vol. I percebe-se que a maior parte da receita da SEAPA, no exercício de 2006, foi registrada como extraorçamentária. Todavia, conforme preceitua a Portaria Interministerial nº 339/2001 da Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, aplicada à época, as receitas decorrentes da execução orçamentária e financeira realizadas de forma descentralizada são registradas como orçamentárias.

Receita extraorçamentária é aquela que não integra o orçamento público, altera a composição do patrimônio financeiro, sem modificar a situação líquida da organização. São exemplos de receita extraorçamentária: cauções, fianças, depósitos para garantia de instância, consignações em folha de pagamento a favor de terceiro, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito a curto prazo e outras assemelhadas. São valores que o órgão público arrecada, mas não lhe pertencem, ficando assim de mero depositário de valores recebidos.

Segundo a Lei 4.320/64, artigo 103, o Balanço Financeiro demonstra os ingressos (entradas) e dispêndios (saídas) de recursos financeiros a título de receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos de disponibilidades do exercício anterior e aqueles que passarão para o exercício seguinte.

Percebe-se, claramente, que o Balanço Financeiro não foi elaborado em consonância com a legislação vigente, principalmente a Lei nº 4.320/64, tratando-se a presente ocorrência de grave irregularidade de natureza contábil.

Por fim, quanto aos subitens 3.2.5 e 3.2.6 – inconsistências nos demonstrativos contábeis – no documento de fls. 605-607, vol. IV, a SEFAZ sustenta que todas as demonstrações contábeis elaboradas pela Controladoria Geral obedecem às normas da Lei nº 4.320/64, bem como as normas da STN.



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. A responsabilidade pelas falhas contábeis também 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.

Falhas na escrituração contábil dos órgãos e entidades da Administração prejudica sobremaneira o controle exercido pelos órgãos de fiscalização. As auditorias são procedimentos de alta complexidade, cuja análise de documentos como balanços, balancetes, inventários físico-financeiros entre outros, exigem um alto grau de conhecimento técnico e de fidedignidade dos dados apresentados. Se os documentos apresentados contêm divergências, como ocorre in casu, a auditoria resta prejudicada, e por via reflexa, o próprio controle orçamentário, financeiro e patrimonial exercido pelos Tribunais de Contas.

Tal situação fere o disposto nos arts. 85, 89, 90 e 91 da Lei nº 4.320/64, art. 50, II da LRF, bem como o art. 7º da Portaria Interministerial nº 163 da STN.

O achado de auditoria de alínea 'b', trata-se 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 legal ao responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari.

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

1 – que declarada a prescrição administrativa quanto a responsabilidade do então Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho, sobre as questões referentes ao achado de auditoria item 5.1, alínea 'b';



2 – pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, nos termos do art. 17, III, 'b', da LC 06/94 – LOTCE, em razão dos achados de auditorias item 5.1, alíneas 'a' e 'b';

3 - em razão dos achados de auditoria, item 5.1, alíneas 'a' e 'b', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari;

4 – que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio da 1º Câmara determine ao atual ordenador de despesa da Secretaria 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;

5 – em razão do achado alínea 'a' pela inclusão da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no programa de auditoria operacional desta Corte de Contas.

É o parecer.

Boa Vista, 11 de Abril de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas

IB