



**PARECER N° 0062/2014- MPC/RR**

PROCESSO N°	0306/2003
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2003
ÓRGÃO	GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA
RESPONSÁVEL	FRANCISCO FLAMARION PORTELA
CONSELHEIRO RELATOR	ESSEN PINHEIRO FILHO

*PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - EXERCÍCIO DE 2003* – Acompanhamento concomitante da Gestão. Análise técnica circunstanciada. Infringência a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Manifestação ministerial que considera diversas incidências narradas nestes Processos de Prestação de Contas e destaca a necessidade de se avaliar as ações governamentais desenvolvidas para solvê-las ou minorar suas consequências. Atenção especial a Gestão de Pessoal e Gestão Fiscal. Prescrição Administrativa. Inteligência do art. 61-A da LC 006/94. Parecer pela irregularidade das contas. Inteligência do art. 17, "e" da LC 006/94 e Recomendações.

**I- RELATÓRIO:**

Tratam os autos das Contas do Governo do Estado de Roraima, sob responsabilidade do Sr. FRANCISCO FLAMARION PORTELA , relativas ao exercício de 2003.

A matéria é trazida a consideração do Ministério Público de Contas a partir do impulso processual determinado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Essen Pinheiro Filho, em cumprimento ao estatuído no art. 14, IV da antiga Lei Orgânica deste Tribunal, e para os fins do disposto no art. 105, §2º do RITCE.

Os autos contêm, até aqui, 2.899 folhas, dispostas em 15 volumes.

Às fls. 1.792/1.794(vol. IX) consta o **Relatório de Auditoria n° 008/2005** e,



às fls. 2.331/2.367 (vol. XII), o **Relatório nº 009/2005** sobre a Gestão Fiscal do Governo do Estado de Roraima, com as seguintes conclusões:

**Relatório de Auditoria nº 008/2005:**

9. CONCLUSÃO

(...)

9.3. FATOS MERECEDORES DE DEFESA:

- a) *Em face das irregularidades apontadas no item 2, fls 1.604/08;*
- b) *inclusão de Ações no Plano de Trabalho- PAT/2003 sem as respectivas alterações no PPA, tendo em vista o relatado no subitem 4.1.1, fl.s. 1638/42;*
- c) *Ausência dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais na LDO. A referida infração é passível de multa prevista no art. 5º, II, da Lei de Crimes Fiscais, correspondente a trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa (no caso, o Governador do Estado), sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, subitem 4.1.2, fols. 1642/47;*
- d) *Não identificação da despesa tida como irrelevante na LDO, consoante estabelece o art. 16, §3º, da LRF, cujo objetivo é nortear o Ordenador de Despesa no cumprimento dos artigos 16 e 17 da mesma Lei, no que tange à expansão da ação governamental, subitem 4.1.2, fls. 1642/47;*
- e) *Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos e à avaliação das ações governamentais, exigidas na alínea “e” do inciso I do art. 4º da LRF, subitem 4.1.2, fls. 1642/47;*
- f) *Anulações de dotações destinadas ao FUNDER, FDI, Fundo de Aval e Agência de Fomento, subitem 4.1.4, fls. 1650/52;*
- g) *Inexistência na LDO de estabelecimento de condições para destinação de recursos ao setor privado, conforme preceitua o art. 26 da LRF, vez que o art. 19 da LDO somente faz menção às transferências a título de subvenções sociais, subitem 4.1.2, fls. 1642/47;*
- h) *Os Créditos Adicionais abertos no exercício, levantados pela Equipe Técnica (R\$ 192.698.353,00), estão divergindo do apresentado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 (R\$ 192.723.352,00), bem Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 (R\$ 192.723.352,00), bem como do registrado em previsão adicional da receita, no Balancete Acumulado (R\$ 50.095.388,00), conforme o item 4.2.1, letra “d” (à fl. 1655);*
- i) *Não foi prevista Receita de Contribuição na Lei Orçamentária nº 361/2003, de modo a respaldar a sua execução, conforme o item 4.2.1, letra “f” (à fl.1656);*
- j) *A receita corrente registrada no Balanço Orçamentário (Todas as Administrações) – Anexo 12 apresenta diferença a menor de R\$ 786.568,50, em relação ao Balancete Acumulado emitido pelo SIAFEM. Desse modo, juntar*



novo Balanço Orçamentário Consolidado a fim de sanar a irregularidade apontada, conforme o **item 4.2.1, letra “g” (à fl. 1656);**

k) A despesa executada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado-Anexo 12, apresenta diferença a menor de R\$ 23.536,60, em relação ao comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11, conforme o **item 4.2.1, letra “h” (à fl. 1656);**

l) As despesas realizadas pela CER e pela Codesaima, conforme o SIAFEM, estão divergindo das evidenciadas em suas demonstrações contábeis, exigidas pela Lei 6.404/76. Assim, as transferências de recursos efetuadas àquelas entidades merecem comprovação por meio de cópias das ordens bancárias, conforme o **item 4.2.1, letra “i” (à fl. 1657);**

m) A receita orçamentária executada pela ALE (R\$ 36.569.168,37), conforme SIAFEM, está divergindo da demonstrada no Balanço Orçamentário constante de sua Prestação de Contas de 2003 (R\$ 36.574.936,14), resultando numa diferença a maior de R\$ 5.767,77, conforme o **item 4.2.1, letra “j” (à fl. 1657)**

n) Os saldos das colunas “Inscrições e Baixa” do Demonstrativo da Dívida Flutuante estão divergindo dos registrados nas colunas “Receita e Despesas Extra-orçamentárias” do Balanço Financeiro Consolidado, conforme o **item 5.1.2, letras “a” e “b” (às fls. 1676/77);**

o) O saldo da conta Bancos Conta Movimento não está em conformidade com o somatório dos saldos apresentados ao final do exercício (31-12-2003), constante do livro contábil “Razão”, conforme o **item 5.1.3, letra “b” (à fl. 1679);**

p) O saldo da Conta Aplicações Financeiras não está em conformidade com o registrado nos extratos bancários, conforme o **item 5.1.3, letra “c” (à fl. 1679);**

q) Os saldos apresentados na coluna “Saldo do Exercício Anterior”, do Balanço Financeiro Consolidado de 2003, estão divergentes dos registrados no Balancete Acumulado de 2002, do SIAFEM, conforme o **item 5.1.3, letra “d” (à fl. 1680);**

r) As receitas e despesas orçamentárias, registradas no Balancete Acumulado, apresentam divergências quando comparadas com as suas Mutações Ativas e Passivas, registradas na Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme o **item 6.2.1, letras “a” a “c”, e item 6.2.2, letras “a” a “g” (às fls. 1691/2 e 1692/3);**

s) Os Créditos Realizáveis em Longo Prazo (Dívida Ativa) estão registrados indevidamente no Ativo Financeiro em vez de Ativo Permanente, visto que a conservação, por alienação, desses itens carece de aprovação em lei orçamentária, conforme o **item 6.1.2.1 (à fl. 1683);**

t) O saldo das contas “Outras Receitas Patrimoniais” (R\$ 2.995.142,73) e “Outras Receitas Diversas (R\$ 3.540.574,14) não foi demonstrado de forma analítica, como dispõem os arts. 85 e 89 da Lei Nacional nº 4.320/64, conforme o **item 4.3.1.1, letras “c” e “e” (às fls. 1663 e 1665);**



- u) Descumprimento das determinações constitucionais, de acordo com o art. 212 da CF, que determina que os Estados aplicarão, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, previsto também no art. 152 da Constituição Estadual que estabelece o mesmo limite, conforme o **subitem 8.1, fls. 1764/72, vol. IX;***
- v) Descumprimento das determinações constitucionais objeto do artigo 198, parágrafo 2º e artigo 77, II do ADCT da CF/88, que fixa a aplicação de um percentual mínimo dos recursos públicos em ações e serviços de saúde, **subitem 8.2, fls. 1772/77, vol. IX;***
- w) Descumprimento das determinações constitucionais objeto do artigo 77, parágrafo 3º do ADCT da CF/88, que determina que todas as ações e serviços de saúde seja financiadas com recursos alocados no Fundo de Saúde, **subitem 8.2, fls. 1772/77, vol. IX.***

A conclusão do **Relatório de Auditoria 009/2005** sobre a gestão fiscal do Governo do Estado de Roraima identificou as seguintes situações:

## **5. CONCLUSÃO**

### **5.1. Dos Demonstrativos apresentados na Prestação de Contas de Gestão Fiscal**

(...)

- a) Divergências entre os valores da receita e da despesa apresentados no demonstrativos da LRF e nos da prestação de contas anual, prejudicando a análise dos cálculos da RCL, da despesa com ações de saúde e com a manutenção e desenvolvimento do ensino;*
- b) Divergências, inconsistências e omissões de valores no cálculo da RCL (Receita Corrente Líquida);*
- c) indícios de sonegação fiscal e apropriação indébita com a consequente omissão de passivo;*
- d) Falta de publicação e entrega dos seguintes demonstrativos: modelos 4 e modelo 11 do RREO (subitens 4.1.4 e 4.1.11 deste relatório) e modelo 7 do RGF (subitem 4.2.7 deste relatório).*
- e) Divergências entre os valores de restos a pagar apresentados nos demonstrativos da LRF e nos da prestação de contas anual;*
- f) Divergências entre os valores da dívida consolidada apresentada em demonstrativo a LRF e nos valores levantados pelo Setor Tesouro da Secretaria de Fazenda do Estado.*

### **5.2. Limite da Despesa com Pessoal**



*Observe-se que o valor considerado para despesa de pessoal do Poder Executivo, conforme já relatado no subitem 4.2.1 deste relatório, não considerou as deduções do §1º do art. 19 da LRF, uma vez que esses valores não foram demonstrados pelo Gestor.*

*Assim, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o Poder Executivo (...) Quanto ao limite prudencial estabelecido no parágrafo único e incisos do art.22 da LRF (95% do limite legal), o Poder Executivo não **cumpriu**.*

### **5.3. Limite da Dívida Consolidada Líquida – DCL**

*A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Roraima foi analisada no subitem 4.2.2 deste relatório, e a equipe do TCE/RR evidenciou fatos que indicam que o seu valor não é o mesmo declarado no demonstrativo do RGF.*

*Assim, com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o Estado de Roraima mantém-se dentro do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal nº 40/2001 para a Dívida Consolidada Líquida.*

### **5.4. Limite para Garantias e Contragarantias de Valores.**

*O valor das garantias concedidas pelo Estado de Roraima não foi confirmado, conforme consta do subitem 4.2.2 deste relatório.*

*Assim, com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o **limite de garantias** concedidas pelo Estado de Roraima **esta dentro do limite definido pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal**.*

### **5.5. Limite para Operações de Crédito.**

*a) Limite para operações de crédito em relação ao total da despesa de capital:*

*(...)*

*O total de operações de crédito realizadas pelo Estado de Roraima não foi confirmado, conforme relatado no subitem 4.1.10 deste relatório.*

*Assim, com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões,*



*divergências e inconsistências destacadas neste relatório, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o total de operações de crédito realizadas pelo Estado de Roraima está dentro do limite definido no art. 167 da Constituição Federal.*

*b) Limite para o montante global de operações de crédito em relação à RCL:*

*O montante global de operações de crédito realizadas pelo Estado de Roraima não foi confirmado, conforme consta do subitem 4.1.10 deste relatório.(...)*

*Assim, com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o **montante global de operações de crédito** realizadas pelo Estado de Roraima está dentro do limite definido pela **Resolução n° 43/2001 do Senado Federal**.*

*c) Limite para o saldo com operações de crédito por antecipação de receita (ARO), em relação à RCL:*

*(...)*

*Conforme se constata nos comentários do subitem 4.2.4, letra "b", deste relatório, foi declarado que não havia saldo pendente de operações de crédito por antecipação de receitas ao final do exercício de 2003.*

*Assim, não há limite a ser calculado.*

#### **5.6. Limite para Restos a Pagar.**

*Conforme a boa interpretação do art. 42 da LRF, a insuficiência de caixa para restos a pagar só é vedada no último ano de mandato do titular do Poder ou órgão.*

*Como o exercício de 2003 não é final de mandato, não há que se falar em análise desse limite.*

*Todavia, há que se observar que há indícios de omissão de passivo, conforme comentado neste relatório.*

#### **5.7. Limite para Serviços de Terceiros.**

*Em face da falta de informações, de acordo com os comentários realizados no subitem 4.2.7 deste relatório, entendeu a equipe técnica do TCE/RR que restou prejudicada a análise quanto ao limite para serviços de terceiros nos termos do art. 72 da LRF.*

#### **5.8. Limite mínimo para Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

*Conforme foi relatado no subitem 4.1.8 deste relatório, não foram feitos testes para a confirmação da veracidade dos números demonstrados no*



*modelo 8 do RREO.*

*Conforme também foi relatado no subitem 4.1.8 deste relatório, foram evidenciadas várias inconsistências nos números apresentados na prestação de contas de acordo com a análise técnica realizada no subitem 8.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do relatório de análise da prestação de contas do exercício 2003, as fls. 1764/72, vol. IX. Assim, seguindo essas premissas, teremos as seguintes conclusões acerca do limites:*

*a) Limite mínimo de 25% da receita de impostos na aplicação em despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88):*

*(...)*

*Com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, bem como quanto ao risco dos números apresentados não serem os reais, o **total de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino** realizado pelo Estado de Roraima não atingiu o **Limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF/88.***

*b) Limite mínimo de 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF/88, a serem aplicados no ensino fundamental (art. 60 do ADCT):*

*(...)*

*Com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, bem como quanto ao risco dos números apresentados não serem os reais, o total de despesas realizadas com ensino fundamental pelo Estado de Roraima não atingiu o limite mínimo de 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF/88, conforme foi estabelecido no art. 60 do ADCT.*

*c) Limite mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF, a serem aplicados no pagamento de professores do ensino fundamental (§5º do art. 60 do ADCT):*

*(...)*

*Com base nos números apresentados no quadro acima, a equipe técnica do TCER/RR opina que, exceto quanto a todas as omissões, divergências e inconsistências destacadas neste relatório, bem como quanto ao risco dos números apresentados não serem os reais, o total de despesas realizadas com o pagamento de professores do ensino fundamental pelo Estado de Roraima não atingiu o limite mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF, conforme foi estabelecido no §5º do art. 60 do ADCT.*

#### **5.9. Limite mínimo para Aplicai-o em Serviços de Saúde.**

*Conforme foi relatado no subitem 4.1.9 deste relatório, não foram feitos testes para a confirmação da veracidade dos números demonstrados no*



*modelo 9 do RREO.*

*Seguindo essas premissas, vejamos as conclusões acerca dos limites apresentados no quadro a seguir:*

*(...)*

*Em face dos dados contidos no quadro acima e de acordo com os comentários feitos no subitem 4.1.9 deste relatório, em que se verificou haverem divergências entre os cálculos realizados pelo Gestor e pela equipe técnica do TCE, deixamos de opinar acerca do cumprimento do limite mínimo para aplicação em serviços de saúde, definido no inciso II do art. 77 do ADCT.*

*Ressalte-se que no subitem 8.2 do Relatório de Prestação de Contas, foi efetuada uma análise mais acurada da apuração do referido limite.*

#### ***5.10. Da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.***

*Conforme relatado no subitem 4.1.11 deste relatório, o Gestor não apresentou o demonstrativo das projeções atuariais do regime de previdência própria dos servidores públicos (modelo 11 do RREO).*

*Além disso, conforme foi relatado no subitem 4.1.3 deste relatório, há indícios de sonegação fiscal pela falta de recolhimento da contribuição previdenciária devida, bem como de apropriação indébita da contribuição devida ao instituto de previdência.*

*Assim, até que se proceda ao levantamento das informações próprias, deixamos de opinar acerca da Gestão dos recursos do Instituto de Previdência do Estado de Roraima.*

Em atendimento as recomendações do Secretário - Geral de Controle Externo – SEGOE, de fls. 2.381/3.382-vol. XII, procedeu-se a citação válida de FRANCISCO FLAMARION PORTELA para apresentar defesa relativamente às conclusões do Relatório de Auditoria (fl. 2.384-Vol XII), no dia **24/01/2006**.

À fl. 2.386-Vol XII, o Responsável se manifestou requerendo a prorrogação do prazo concedido.

Tendo em vista a impossibilidade de intimar o Responsável do deferimento do pedido acima mencionado, via Comunicação nº 066/2006 (fl. 2.389-Vol. XII), **equivocadamente**, foi realizada citação por edital (fl. 2.391/2.392-Vol. XII).

Às fls. 2.402/2.415 (vol. XIII), o Responsável apresentou suas razões de





defesa e justificativas, com pedido de nulidade da citação editalícia e a prorrogação de prazo para fins de complementar informações e juntada de documentos.

O Parecer nº 0139/2006-CGM acompanhou os argumentos da defesa (fls. 2569/2573- Vol. XIII) e **destacou que a citação válida ocorreu à fl. 2.384 –Vol. XII**, isto é, em **24/01/2006**, entendimento que foi acolhido pelo Conselheiro Relator (fl. 2.579).

Não obstante a concessão de prazo (fl.2674-XIV), a defesa o deixou passar *in albis*. Nesse sentir, o novo pedido realizado à fl. 2.676/2.677 (vol. XIV) restou indeferido pelo Relator (fl. 2.788-Vol. XIV).

Às fls. 2.789/2.791 e 2.795/2.796 (Vol. XIV), a defesa requereu o sobrestamento do feito tendo em vista a judicialização do pedido de informações, o que foi deferido pelo Conselheiro Relator (fl. 2.809 Vol. XV).

Após instigação da Procuradoria Geral do Estado de Roraima (fls. 2.812/2.813- Vol. XV), o Responsável foi intimado a informar o andamento do processo judicial nº 0010 07 168939-1 (fl. 2.832-Vol. XV), cuja resposta limitou-se a comunicar que estava regular.

Diante desse fato, o Relator deu prosseguimento ao presente feito, revogando o sobrestamento anteriormente concedido. (fl. 2.837-Vol. XV).

Às fls. 2.844, juntou-se aos autos a Nota Técnica nº 001/2010, solicitada à fl. 2.837, que observou ser incabível a aplicação do Decreto Estadual nº 4524-E, de 14 de janeiro de 2002.

Desse modo, chamando o feito à ordem, o Relator determinou que fosse realizada **nova citação** do Responsável (fl.2.849) para que apresentasse defesa quanto aos achados de auditoria apontados nos relatórios nº 08/2005 (**Subitem 9.3, alíneas “a” a “w”**) e 009/2005 (**Subitem 5.1 –alíneas “a” a “f”**; **5.2,5.3,5.4,5.5 - alíneas “a, “b” e “c”**; **5.6,5.7,5.8 - alíneas “a”, “b” e “c”**; **5.9 e 5.10**).

Regularmente citado (fl. 2.852-vol XV), o Responsável apresentou sua defesa, às fls. 2.853/2855, na qual constava também o pedido de prorrogação de prazo, o qual foi indeferido (fl.2.859-vol XV).

A Consultoria Técnica procedeu à apreciação da defesa às fls. 2.866/2.879 (vol. XV).

Vieram os autos para manifestação do Parquet de Contas.

**É o sumário.**

## **II- FUNDAMENTAÇÃO:**

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente Processo de Prestação de Contas está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR, vigentes à época da prestação de contas.

A Análise Técnica levada a efeito no presente Processo, de forma minudente e criteriosa, abarcou os principais aspectos da gestão governamental do Estado.

A partir deste trabalho, tornou-se possível firmar posição a respeito das Contas do exercício de 2003, como a seguir se explicitará.

### **1. DA PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA**

O tema prescrição no Controle Externo tem sido objeto de acesos debates, tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos Tribunais de Contas brasileiros.

O tema coexiste a par da imprescritibilidade das “ações” de ressarcimento ao erário (*ex vi* artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88), a regra geral do Código

Civil que fixa o prazo de vinte anos (*ex vi* artigo 177 do CC/1916) ou de dez anos (*ex vi* artigo 205 do CC/2002) para a prescrição de todas as pretensões não reguladas com prazo anterior, além do prazo de cinco anos fixado para a prescrição/decadência de direitos exercitáveis pela Fazenda Pública (*ex vi* artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, dentre outras).

Analisando os estudos doutrinários que tratam deste tema, bem como as jurisprudências das Cortes de Contas que enfrentaram esta questão, verifica-se que se formaram 03 (três) correntes de entendimento.

A **primeira** corrente sustenta a imprescritibilidade das ações de ressarcimento do patrimônio público.

A nossa Constituição Federal no seu artigo 37, §5º, reza que são imprescritíveis as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário. Assim dispõe citada norma, *in verbis*:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

...

*§5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.*

Vê-se, deste modo, que às ações de ressarcimento foi dado o caráter de imprescritibilidade, festejando, assim, **os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.**

Ora, se a ação de ressarcimento é imprescritível não seria lógico sujeitar o processo administrativo referente à prestação de contas a prazos fatais de 5, 10 ou 20 anos, pela aplicação das leis retro mencionadas. É que, sem a apreciação ou julgamento

de contas não haverá como quantificar o montante do eventual dano ao erário, nem a indicar com precisão o seu responsável.

Daí porque tendo o processo de apreciação ou julgamento de contas caráter meramente instrumental, para fundamentar a futura e eventual ação de ressarcimento, a aplicação do mesmo prazo previsto para ação de ressarcimento, que é imprescritível, torna-se medida necessária.

Neste sentido as lições de **JORGE ULISSES JACOBY** (*in Tomada de Contas Especial. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998*), *in verbis*:

*“... A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes;*

*(...) A TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, deve seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE não é mais alcançada pela prescrição ...”.*

A **segunda** corrente, majoritária na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, entende que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de vinte anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de dez anos na vigência do Novo Código Civil de 2002.

Neste sentido a decisão a seguir colacionada, proferida pelo Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *in verbis*:

*“... Com o advento da Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil), o art. 177 do então Código Civil (Lei nº 3.071/1916) passou a vigorar com a seguinte redação:*

*‘Art. 205. A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor’*

*A nova redação do artigo que trata dos prazos prescricionais unificou as prescrições pessoais e reais em 10 (dez) anos. Assim, valendo-se dos jurídicos fundamentos do eminente Ministro Adhemar Ghisi, acima transcritos, entendo que devam as dívidas ativas da União reger-se pela prescrição decenária, observando-se a interrupção do prazo prescricional com o aperfeiçoamento da relação processual no âmbito deste Tribunal, ou seja, com a citação válida do Responsável, conforme preceitua o art. 219 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte de Contas.(Acórdão nº 1.715/2006 – 1º Câmara)”.*

Por fim, temos a **terceira** corrente que entende aplicar-se aos processos de contas o prazo de cinco anos, previsto nos artigos 173 e 174 da Lei nº 5.172/1966, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, artigo 142, I da Lei nº 8.112/1990, artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, dentre outras, por tratarem todas de normas de Direito Administrativo.

Segundo esta corrente, o legislador estabeleceu regras de prescrição e decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administradores.

Em todas estas normas, o legislador fixou o prazo de cinco anos para prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.



No caso, como o Direito Administrativo é o campo no qual as Cortes de Contas exercem suas competências, o mais lógico e razoável do ponto de vista jurídico é a aplicação das regras do Direito Administrativo que fixam prazo prescricional de cinco anos aos processos de contas.

Neste sentido, mais uma vez a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in* Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003):

*“... Dentre as varias normas, a que guarda maior identidade com as situações do controle externo e com a matéria de direito público, notadamente administrativo, é a lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, por regular norma bastante semelhante, pertinente a ação punitiva diante do poder de polícia ... ”*

Este também é o entendimento do Dr. Pedro Ângelo, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (*in* artigo intitulado “A PRESCRIÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS”), *in verbis*:

*“...Como vimos, a matéria, nesse campo é árida, sobretudo quando trata de ilícito administrativo formal, que não provoca dano material ao erário.*

*Por outro lado, entendemos que, nesses casos, não deve o administrado ficar, indefinidamente, a mercê de uma fiscalização, quando muitas vezes já deixou o cargo ou expirou seu mandato há anos, acarretando-lhe dificuldades de provas. Necessária é a fixação de prazo prescricional, parecendo-nos que o lapso mais adequado é de cinco anos...”*

Feita a análise das 03 (três) correntes existentes, passemos a apresentar o entendimento do Ministério Público de Contas do Estado de Roraima sobre o tema posto.



O entendimento do *Parquet* de Contas é no sentido de que seja realizada uma conjunção entre as conclusões apresentadas pela **primeira** e pela **terceira** corrente.

Devido à ressalva expressa no artigo 37, parágrafo 5º, da CF/88, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, conseqüentemente, também são imprescritíveis os processos de contas cujo objeto for a imputação de débito decorrente de dano ao erário, haja vista que tais feitos constituem mero instrumento para viabilizar a referida imprescritibilidade do ressarcimento.

No entanto, quando se tratar de processos de contas em que não exista dano ao erário, há de ser aplicado o prazo de cinco anos previsto nas diversas normas de Direito Administrativo e também **no artigo 61-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima**. Textualmente:

*“Art.61-A. A prescrição da pretensão para aplicação das medidas punitivas ocorrerá em cinco anos.*

*Parágrafo único. O prazo prescricional será contado a partir da data da ciência do fato pelo Tribunal.*

*61-B. A citação válida interrompe a prescrição, uma única vez.”*

**Destarte, forçoso é reconhecer a extinção do direito desta Corte de Contas de apreciar as irregularidades não lesivas ao erário e passíveis de multa.**

Quanto aos achados de auditoria que resultaram dano ao erário, a prescrição sobre eles não recai.

Feitas estas considerações, passo à análise individualizada dos achados de auditoria que foram imputados ao Responsável:

## **2. DAS CONCLUSÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA 008/2005 E DO RELATÓRIO 09/2005 – Gestão Fiscal:**



- **RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 008/2005**

Inicialmente, há que destacar a manifestação do Responsável à fl. 2.853/2.855, clamando a aplicação do Decreto Estadual n 4524-E, de 1401.2002 para se eximir de qualquer responsabilidade.

Tal clamor não pode ser atendido porque os achados de auditorias dizem respeito à gestão financeira e orçamentária, conforme foi esclarecido na Nota Técnica nº 001/2010, às fls. 2.844, que, acertadamente, entendeu ser **incabível** a aplicação do mencionado Decreto ao caso em tela.

*“(...) conclui-se que é incabível a aplicação do Decreto Estadual nº 4524-E, de 14 de janeiro de 2002, que descentralizou a gestão orçamentária e financeira do Governo, pois os achados de auditoria mencionados no subitem 9.3 –Fatos Merecedores de Defesa- letras “a” a “w”, às fls. 1.792/94, vol IX, Da Conclusão são todos inerentes às contas de Governo.”*

Assim, seguir-se-á com a análise dos achados de auditoria seguindo a disposição que figura o relatório em questão:

**a) Em face das irregularidades apontadas no item 2, fls. 1.604/08;**

Trata-se do descumprimento do princípio da Publicidade.

O Governo do Estado de Roraima realizou a publicação de seus atos no Diário Oficial de forma intempestiva e morosa, o que comprometeu sua transparência.

Como bem observou os auditores, “por trás da extemporaneidade na publicação e da falta de circulação regular dos D.O.E. podem existir atos de improbidade administrativa, bem como inobservância de princípios básicos (legais e morais).”.

Diante de tal irregularidade, o Responsável limitou-se a revelar que se trata de um antigo problema, mas que o passar dos anos demonstraram melhorias, sem,





contudo, permitir a imediata solução.

Frente tal justificativa, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento dos Assessores Técnicos do Conselheiro Relator para também considerar **não sanado o presente achado de auditoria**, uma vez que as dificuldades de logísticas são fatos previsíveis, cabendo ao gestor a obrigação de programar-se de modo eficaz.

*b) Inclusão de Ações no Plano de Trabalho- PAT/2003 sem as respectivas alterações no PPA, tendo em vista o relatado no **subitem 4.1.1, fl.s. 1638/42;***

Sabe-se que o Plano Plurianual é o instrumento de planejamento estratégico do Governo para um período de quatro anos, visando o planejamento de resultados pretendidos, por exemplo, pretende-se reduzir a fome, para tanto se planeja o programa de fome zero como instrumento para alcançar a meta pretendida.

Assim, determina o art. 165, § 1º da Carta Política de 1988, que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual, conforme nos ensina José Afonso da Silva, “*é um plano de investimento, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (arts. 48, IV e 165, § 4º)*”.

Assim, o Governo ordena suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA, um plano de médio prazo **elaborado no primeiro ano de mandato do governante eleito**, para execução nos quatro anos seguintes, que irá orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Cabe apontar que os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se

previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal. A não observância deste preceito caracteriza **crime de responsabilidade**.

O achado de Auditoria em questão apontou que o Governo do Estado de Roraima **não efetuou o acompanhamento do PPA/2000-2003**, conforme os modelos gerenciais exigidos, o que não permitiu que os Técnicos do TCE afirmassem se os objetivos foram alcançados.

Segundo a Equipe técnica, o art. 4º da Lei 248/2000 estabeleceu que as revisões do PPA 2000-2003 deveriam ser realizadas apenas por leis específicas frente às alterações da realidade social, econômica e financeira do Estado ou mudanças legislativas na área das Finanças Públicas.

No entanto, em 2003, editou-se a Lei 378/2003 para incluir Programas e Ações ao PPA, mas, segundo informações do PAT-2003, algumas ações foram inseridas no orçamento do exercício em questão sem a respectiva alteração no PPA, entre as quais pode-se citar: Reparcelhamento do Poder Judiciário, Manutenção e Fortalecimento das Unidades Escolares da Educação Especial e Ensino Fundamental, Implantação do Acervo Bibliográfico para o Museu e para as Bibliotecas do Estado; etc.

Fora tal fato, no que diz respeito às Ações de Execução das Atividades de Defesa Civil e Implementação de Atividades Legislativas (fl.1.640-Vol. IX), **a meta física nos 4 (quatro) anos foi igual a zero, mas com desembolso financeiro**.

Some-se a isso também a seguinte situação:

Ficou estabelecida a alocação de Recursos no valor de R\$ 2.479.82.197,00 (dois bilhões, quatrocentos e setenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e noventa e sete reais), dos quais 50,64% prevista para investimento e 40,36% para programa de duração continuada. Sendo destinada para o exercício do ano 2.000 a importância de R\$ 653.079.452,00 (seiscentos e cinquenta e três milhões, setenta e nove



mil e quatrocentos e cinquenta e dois reais) e para o triênio 2001/2003, R\$ 1.826.502.745,00 (um bilhão, oitocentos e vinte e seis milhões, quinhentos e dois mil e quatrocentos e cinquenta e dois reais) com média anual de R\$ 608.834.248,30 (seiscentos e oito milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, duzentos e quarenta e oito reais e trinta centavos).

No exercício do ano 2.000, o orçamento utilizou apenas 70% do valor atribuído no PPA. Já o exercício 2.001 e 2.002, os valores alocados nos orçamentos ficaram menores àqueles previstos no Plano Plurianual.

Em 2.003, o acréscimo de 17% em relação ao valor estipulado no PPA resultou insuficiente para corrigir a defasagem verificada em 2001 e 2002.

Tal situação ilustra a total incompatibilidade entre o orçamento e o PPA, revelando que o Governo do Estado não tomou por base o PPA quando elaborou suas leis orçamentárias.

A defesa limitou-se a afirmar que não houve resposta da SEPLAN frente à reforma do prédio desta.

Sendo assim, diante das falhas procedimentais do Governo do Estado de Roraima no cumprimento das determinações legais regentes de sua Gestão Orçamentária, uma vez que as leis orçamentárias anuais não refletiram os dispêndios anuais previstos no PPA, há que considerar como **não sanado o presente achado de auditoria.**

*c) Ausência dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais na LDO. A referida infração é passível de multa prevista no art. 5º, II, da Lei de Crimes Fiscais, correspondente a trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa (no caso, o Governador do Estado), sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, subitem 4.1.2, fls. 1642/47;*

*d) Não identificação da despesa tida como irrelevante na LDO, consoante estabelece o art. 16, §3º, da LRF, cujo objetivo é nortear o Ordenador de Despesa no cumprimento dos artigos 16 e 17 da*



*mesma Lei, no que tange à expansão da ação governamental, **subitem 4.1.2, fls. 1642/47;***

*e) Ausência na LDO de normas relativas ao controle de custos e à avaliação das ações governamentais, exigidas na alínea “e” do inciso I do art. 4º da LRF, **subitem 4.1.2, fls. 1642/47;***

*f) Anulações de dotações destinadas ao FUNDER, FDI, Fundo de Aval e Agência de Fomento, **subitem 4.1.4, fls. 1650/52;***

*g) Inexistência na LDO de estabelecimento de condições para destinação de recursos ao setor privado, conforme preceitua o art. 26 da LRF, vez que o art. 19 da LDO somente faz menção às transferências a título de subvenções sociais, **subitem 4.1.2, fls. 1642/47;***

*h) Os Créditos Adicionais abertos no exercício, levantados pela Equipe Técnica (R\$ 192.698.353,00), estão divergindo do apresentado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 (R\$ 192.723.352,00), bem como a Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 (R\$ 192.723.352,00), bem como do registrado em previsão adicional da receita, no Balancete Acumulado (R\$ 50.095.388,00), conforme o **item 4.2.1, letra “d” (à fl. 1655);***

*i) Não foi prevista Receita de Contribuição na Lei Orçamentária nº 361/2003, de modo a respaldar a sua execução, conforme o **item 4.2.1, letra “f” (à fl.1656);***

Criada pela Constituição de 1988, a LDO tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- Orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- Disporá sobre as alterações na legislação tributária e;
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- Conforme estabelece o art. 169, compete a Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e



mantidas pelo poder público. Não havendo a previsão na LDO, o ato que concedeu aumento de remuneração será considerado nulo de pleno direito, conforme dispõe o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000).

A lei de diretrizes orçamentárias tem como finalidade priorizar as metas estabelecidas no Plano Plurianual e orientar a elaboração do Orçamento Anual, o qual terá validade para o ano seguinte.

Adotando a conceituação de José Afonso da Silva, *“orçamento é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programa de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro”*.(Curso de direito constitucional positivo. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2004. p .718) .

Importante salientar que o sistema orçamentário surge como instrumento de limitação do Poder Executivo realizado pelo Parlamento, haja vista que anterior à sua existência, o executivo era livre para estipular receitas e realizar despesas, sem que houvesse qualquer tipo de controle.

Com o surgimento do modelo orçamentário clássico estabelece-se que toda previsão de receita e autorização de despesas seja previamente aprovada pelo Legislativo, projetando-se, então, verdadeiro mecanismo de controles recíprocos entre os poderes (mecanismo dos freios e contrapesos).

Assim, para Aliomar Baleeiro, o orçamento público *“é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”*

Observa-se que o orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas



propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO.

A proposta da LOA compreende os três tipos distintos de orçamentos, a saber:

- a) Orçamento Fiscal: compreende os poderes, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela Entidade Estatal;
- b) Orçamento de Seguridade Social: compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos Órgãos e Entidades mencionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da CF; e
- c) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Em decorrência do princípio da exclusividade, dispõe o art. 165, § 8º da Constituição Federal, textualmente:

*“Art. 165 (...)*

*§ 8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”*

Assim, podemos afirmar ser matéria da Lei Orçamentária Anual:

I – A Previsão da Receita

II – A fixação da despesa

III – A autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.



No que diz respeito ao *Balanço Orçamentário*, o art. 102, da Lei nº 4.320/64, este demonstrará as receitas e a despesas previstas em confronto com as realizadas.

De acordo com Silva (2003: 348) o Balanço Orçamentário identifica as Receitas e Despesas Orçamentárias previstas em confronto com as realizadas, como previsto na Lei 4.320/64 e constitui o resultado final do sistema de informações orçamentárias existentes no Estado. Esse resultado evidencia o déficit ou o superávit do período administrativo, conforme mostrado a seguir:

- Resultado das Autorizações:  
Superávit = Receita Prevista > Despesa Fixada  
Déficit = Receita Prevista < Despesa Fixada
- Resultado das Realizações:  
Superávit = Receita Arrecadada > Despesa Realizada  
Déficit = Receita Arrecadada < Despesa realizada

Ainda de acordo com Kohama (2000: 30) o Balanço Orçamentário é elaborado pelo Governo para se identificar e controlar as Receitas e Despesas de acordo com as especificações constantes da Lei Orçamentária e suas posteriores alterações, via Créditos Adicionais.

Os achados de auditoria retro transcritos apontaram minuciosamente as irregularidades e omissões do Governo do Estado de Roraima, cujas conclusões seguem corroboradas pelo *Parquet* de Contas.

A defesa limitou-se a comentar a respeito das dificuldades na obtenção de informações junto à SEPLAN. Contudo, pelo que se pode ver nos autos, houve propositura de ação judicial para obtenção dos dados referidos, mas o Responsável demonstrou desinteresse em informar a este Egrégio Tribunal de Contas o resultado do processo.

Destarte, os achados de auditoria não de ser considerados **não sanados**.

*j) A receita corrente registrada no Balanço Orçamentário (Todas as Administrações) – Anexo 12 apresenta diferença a menor de R\$ 786.568,50, em relação ao Balancete Acumulado emitido pelo SIAFEM. Desse modo, juntar novo Balanço Orçamentário Consolidado a fim de sanar a irregularidade apontada, conforme o item 4.2.1, letra “g” (à fl. 1656);*

Segundo o Responsável, a diferença verificada pela auditoria representou uma investigação equivocada, pois ao confrontar as informações instruídas nos autos com aquelas do SIAFEM, tal diferença não se confirmou. Assim, para demonstrar sua afirmação, apresentou aos autos novo Balanço Orçamentário (docs. fls. 2417/2418, Vol. XIII).

Os Assessores Técnicos do Relator, após verificarem os argumentos da defesa, deram razão ao Responsável. Tal entendimento é corroborado pelo *Parquet* de Contas. **Achado de Auditoria sanado.**

*k) A despesa executada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado-Anexo 12, apresenta diferença a menor de R\$ 23.536,60, em relação ao comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11, conforme o item 4.2.1, letra “h” (à fl. 1656);*

O Responsável logrou êxito em sanar o achado de auditoria acima epigrafiado com a correção dos dados referentes à despesa executada no Balanço Orçamentário Consolidado conforme o SIAFEM, reapresentando-os nos anexos 11 e 12 da Lei 4.320/64 (fls. 2.417/2.418, Vol. XIII). **Achado de Auditoria sanado.**

*l) As despesas realizadas pela CER e pela Codesaima, conforme o SIAFEM, estão divergindo das evidenciadas em suas demonstrações contábeis, exigidas pela Lei 6.404/76. Assim, as transferências de recursos efetuadas àquelas entidades merecem comprovação por meio de cópias das ordens bancárias, conforme o item 4.2.1, letra “i” (à fl. 1657);*

Torna-se importante quantificar a divergência mencionada pelos Técnicos do TCE e que não foi justificada pela Defesa.





As despesas realizadas pela CER e Codesaima referiam-se a adiantamentos para aumento de capital no valor de R\$ 38.515.661,96 (trinta e oito milhões, quinhentos e quinze mil, seiscentos e sessenta e um reais e noventa e seis centavos.)

No entanto, as respectivas prestações de contas apontaram uma diferença para menos, isto é, divergia em R\$ 2.825.227,86 (dois milhões, oitocentos e vinte e cinco mil duzentos e vinte e sete reais e oitenta e seis centavos), pois o total declarado foi de R\$ 35.690.434,10 ( trinta e cinco milhões, seiscentos e noventa mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e dez centavos).

A defesa limitou-se a comentar a respeito das dificuldades na obtenção de informações junto à CER E CODESAIMA. Destarte, os achados de auditoria hão de ser considerados **não sanados**.

*m) A receita orçamentária executada pela ALE (R\$ 36.569.168,37), conforme SIAFEM, está divergindo da demonstrada no Balanço Orçamentário constante de sua Prestação de Contas de 2003 (R\$ 36.574.936,14), resultando numa diferença a maior de R\$ 5.767,77, conforme o **item 4.2.1, letra "j" (à fl. 1657)***

Segundo o responsável, a divergência identificada foi resultado do "superávit apurado no Balanço Orçamentário" da Assembleia Legislativa no exercício 2003, conforme pode ser verificado nos documentos por ele juntado às fls. 2.432/2.433.

O MPC corrobora com a opinião da Análise da Defesa para concluir que o achado acima epigrafado foi **sanado**.

*n) Os saldos das colunas "Inscrições e Baixa" do Demonstrativo da Dívida Flutuante estão divergindo dos registrados nas colunas "Receita e Despesas Extra-orçamentárias" do Balanço Financeiro Consolidado, conforme o item 5.1.2, letras "a" e "b" (às fls. 1676/77);*

Trata-se de achado relacionado à Gestão Financeira.

A defesa justificou-se do seguinte modo:

- “1) Os restos a Pagar: processados e não processados, apresenta diferenças de Inscrição e Baixa, por ter no seu Montante Geral, o valor de R\$ 1.766.614,98 já inscritos em exercícios anteriores a 2003;*
- 2) O Serviço da Dívida a Pagar, está demonstrado com valores a menor no Anexo 17, quanto a Inscrição e Baixa, no entanto, o montante está correto, inclusive não provocando nenhum prejuízo ou divergência no resultado final da Dívida Flutuante;*
- 3) O valor de R\$ 38.210,45 está inserido no valor da Baixa dos Precatórios a Pagar, cujo saldo final está de acordo com o saldo do Balancete de Encerramento do Exercício de 2003;*
- 3)O valor de R\$ 1.214.359,99, referente a Consignação e Depósito está inserido no montante da baixa e inscrição desse grupo e por conseguinte o saldo final está de acordo com o Balancete final.*

A Análise da Defesa observou que as incongruências pontuadas no achado de auditoria são de caráter meramente formal, entendendo plausível a justificativa do Responsável pelo fato de não ter influenciado o saldo final.

O MPC acompanha tal conclusão para reconhecer que o **achado em questão está sanado.**

*o) O saldo da conta Bancos Conta Movimento não está em conformidade com o somatório dos saldos apresentados ao final do exercício (31-12-2003), constante do livro contábil “Razão”, conforme o **item 5.1.3, letra “b” (à fl. 1679);***

*p) O saldo da Conta Aplicações Financeiras não está em conformidade com o registrado nos extratos bancários, conforme o **item 5.1.3, letra “c” (à fl. 1679);***

A Análise da Defesa observou que as incongruências pontuadas nos achados de auditoria foram justificadas pelo Responsável.

Assim, quanto ao **item “o “**, foi aceita a comprovada argumentação de



que o valor total da Conta Bancos Conta Movimento, no valor de R\$ 17.177.065,62 está idêntica ao Balanço Geral, Razão/SIAFEM e o Balanço Patrimonial.

E, em relação ao **item "P"**, ficou esclarecido que o Livro Razão dispõe o lançamento pela data da emissão da Ordem Bancária, que nem sempre são compensadas no mesmo dia.

A defesa destacou ainda ser da praxe contábil a emissão das referidas Ordens até o dia 30 de dezembro, com respectivas compensações, na maioria das vezes, realizadas a partir do dia 02 de janeiro do exercício seguinte.

No caso em tela, o MPC acompanha a conclusão dos Assessores Técnicos do Relator para também considerar **sanado o achado em questão**.

*q) Os saldos apresentados na coluna "Saldo do Exercício Anterior", do Balanço Financeiro Consolidado de 2003, estão divergentes dos registrados no Balancete Acumulado de 2002, do SIAFEM, conforme o item 5.1.3, letra "d" (à fl. 1680);*

Segundo os auditores, com base no Balancete Acumulado do SIAFEM, de dezembro de 2002, a diferença perfaz a importância de R\$ 41.867,52, a maior em Bancos Conta Movimento, e a menor em Outros Recursos disponíveis.

A defesa justificou a diferença apontada ao esclarecer que o espelho no relatório do SIAFEM, exercício 2002, está presente como unidade gestora a Fundação de Educação Superior de Roraima – FESUR, mas que esta não operava o SIAFEM no exercício 2002, passando somente a fazê-lo em 2003.

Por tal motivo, o valor divergente foi fruto da incorporação do saldo oriundo da FESUR.

**Achado de auditoria sanado.**

*r) As receitas e despesas orçamentárias, registradas no Balancete Acumulado, apresentam divergências quando comparadas com as suas Mutações Ativas e Passivas, registradas na*



*Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme o item 6.2.1, letras “a” a “c”, e item 6.2.2, letras “a” a “g” (às fls. 1691/2 e 1692/3);*

Destaque-se que as incongruências identificadas pela Auditoria nos itens 6.2.1 e 6.2.2, prejudicaram a análise do Balanço Patrimonial Consolidado do Governo do Estado, pois os registros da Variação Patrimonial não evidenciaram a correta Situação Líquida Patrimonial.

O Responsável, não obstante tenha declarado ter corrigido os equívocos nas informações prestadas, não logrou êxito em sua justificativa porque deixou de comprová-las, permanecendo sem esclarecimentos as irregularidades apontadas no presente achado de auditoria, a seguir destacadas:

**Análise do quadro 45.1 (fl. 1691/1692) – item 6.2.1 (letras “a” a “c”):**

- a) *A operação de crédito interna BID/PNAFE, no valor de R\$ 1.210.935,00 (item1), não foi incorporada ao Passivo (item 1), ou seja, não houve o registro da mutação passiva dessa receita;*
- b) *A alienação de Bens Móveis no valor de R\$ 358.545,44 (item2), não foi desincorporada do Ativo (item 2);*
- c) *Apesar de não haver receita com alienação de Bens Imóveis (item 3), mesmo assim o SIAFEM registra desincorporação de Ativos com alienação desses bens, no valor de R\$ 38.927.841,24 (item 3).*

**Análise do quadro 45.2, às fls. 1692/1691 –item 6.2.2. (letras “a” a “g”)**

- a) *A despesa com Materiais de Consumo (Estoque)-outras despesas correntes – está registrada por R\$ 58.916.854,04 (item 1), porém os bens foram incorporados ao Ativo (aquisição de Bens Móveis – Estoque) pelo valor de R\$ 51.271.473,24 (item 1);*
- b) *A despesa com Equipamentos e Material Permanente (despesa de capital – investimento), encontra-se registrada por R\$ 15.165.927,17 (item 2), contudo os bens foram incorporados ao Ativo (aquisição de Bens Móveis – Permanente) pelo valor de R\$ 11.964.993,34 (item 2);*
- c) *Não houve registro de despesa com aquisição de Bens Imóveis – despesa de capital – Investimento (item 3). Apesar disso, pelos*



- registros do SIAFEM, verifica-se que houve incorporação no Ativo (aquisição de Bens Imóveis) pelo valor de R\$ 37.974.833,01 (item 3);*
- d) *A despesa com Aumento de Capital de empresas de economia mista (despesa de capital – inversão financeira), no valor de R\$ 38.515.661,96 (item 4), diverge do valor efetivamente incorporado ao Ativo (Títulos e Valores), de R\$ 51.645.171,35 (item 4), conforme o Balancete Acumulado (à fl. 531, vol. III);*
- e) *A despesa com resgate do Principal da Dívida Pública Interna – despesa de capital – Amortização da Dívida, no valor de R\$ 34.930.971,21 (item 5), diverge do valor efetivamente desincorporado do Passivo (amortização da dívida fundada interna), de R\$ 46.737.492,52 (item 5);*
- f) *O demonstrativo da Dívida Fundada Interna, quadro 43 (item 6.1.4.1) registra as obrigações em contratos da seguinte forma: R\$ 65.042.975,03, para as emissões de títulos da dívida, e R\$ 47.060.885,41, para os resgates. Contudo, verifica-se que as emissões, isto é a assunção dessas obrigações não foi incorporada ao Passivo, como se pode ver pelo quadro 45.1. Da mesma forma, os resgates dos títulos, ou seja, o pagamento dessas dívidas, divergem do valor efetivamente desincorporado do Passivo, que é de R\$ 46.737.492,52, como consta do quadro 45.2, bem como do Balancete Acumulado (à fl. 531, vol. III);*
- g) *O Demonstrativo da Dívida Fundada Externa, quadro 43 (Item 6.1.4.2), registra o valor de R\$ 28.139.542,34 para o resgate do principal da dívida fundada externa. Segundo o Balancete Acumulado (à fl. 531, vol. III), não houve registro de despesa de capital referente à liquidação dessa dívida, bem como registro de Desincorporação do Passivo dessa obrigação, como mostra o quadro 45.2.*

#### **Achado de auditoria não sanado.**

s) Os Créditos Realizáveis em Longo Prazo (Dívida Ativa) estão registrados indevidamente no Ativo Financeiro em vez de Ativo Permanente, visto que a conservação, por alienação, desses itens carece de aprovação em lei orçamentária, conforme o **item 6.1.2.1 (à fl. 1683);**

O Balanço Patrimonial Consolidado foi elaborado em desacordo com a



Lei Nacional n. 4.320/64, tendo em vista que, nos autos, as informações sobre a Dívida Ativa encontra-se registrada no Ativo Financeiro.

A defesa aduz ter corrigido tais ocorrências, sem, contudo, demonstrá-las.

Dessa sorte, **inviável é considerar sanado presente achado de auditoria**. A irregularidade identificada pelos Técnicos do TCE persiste.

*t) O saldo das contas “Outras Receitas Patrimoniais” (R\$ 2.995.142,73) e “Outras Receitas Diversas (R\$ 3.540.574,14) não foi demonstrado de forma analítica, como dispõem os arts. 85 e 89 da Lei Nacional nº 4.320/64, conforme o item 4.3.1.1, letras “c” e “e” (às fls. 1663 e 1665);*

Destaca-se mais uma falha nas informações contábeis.

A defesa limitou-se a informar que os valores representaram o montante da receita geral, sendo 0,39% pertencentes a Outras Receitas Patrimoniais e 0,46% a Outras Receitas Diversas.

Não demonstrou ter feito as correções necessárias, estando correto o entedimento externado na Análise da Defesa de que “o sentido e a finalidade da Lei n.4.320/64, não permite que se faça uma interpretação extensiva, uma vez que os demonstrativos devem ser apresentados de forma analítica.

#### **Achado de Auditoria não sanado.**

*u) Descumprimento das determinações constitucionais, de acordo com o art. 212 da CF, que determina que os Estados aplicarão, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, previsto também no art. 152 da Constituição Estadual que estabelece o mesmo limite, conforme o subitem 8.1, fls. 1764/72, vol. IX;*

Segundo os Auditores, foi aplicado o percentual de apenas 21,99%, o que descumpra a exigência Constitucional do art. 212 da CF/88.



O cerne da análise pairou sobre o questionamento de ter o Governo do Estado de Roraima atingindo ou não o percentual legal mínimo, isto é 25% .

O Responsável em sua defesa, às fls. 2465/2468, vol. VIII, demonstrou que houve equívoco na conclusão, uma vez que restou comprovado nos demonstrativos do SIAFEM que o governo do Estado aplicou o percentual de 26% na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Segundo a defesa, no cálculo da Equipe Técnica do TCE houve dedução indevida do valor de R\$ 34.780.145,68, correspondente à **totalidade** dos convênios firmados com o Estado. Esclareceu que o procedimento correto seria deduzir somente aqueles convênios firmados para fins de aplicação na educação, cujo total perfizer em 2003 a importância de R\$ 3.844,464,77.

Forçoso é reconhecer que o Responsável logrou êxito em sua justificativa. Assim, acompanhando a conclusão da Análise da defesa, o MPC considera **sanado o presente achado de auditoria.**

*v) Descumprimento das determinações constitucionais objeto do artigo 198, parágrafo 2º e artigo 77, II do ADCT da CF/88, que fixa a aplicação de um percentual mínimo dos recursos públicos em ações e serviços de saúde, **subitem 8.2, fls. 1772/77, vol. IX;***

Não há como aceitar a justificativa do Responsável. Trata-se de uma prática reiterada, considerando que no exercício financeiro de 2002, segundo observação dos Técnicos do TCE, o Governo do Estado de Roraima deixou de aplicar em ações e serviços o valor de R\$ 15.338.393,15.

De acordo com o Relatório de Auditoria 008/2005, no exercício de 2003, a aplicação acima apontada foi somente de 10,45%, portanto, abaixo dos 12% exigidos pela EC 29/2000. Assim, não foram destinados às ações de saúde 1,55%, isto é R\$ 11.874.895,58.

**Achado de auditoria não sanado.**

*w) Descumprimento das determinações constitucionais objeto do artigo 77, parágrafo 3º do ADCTC da CF/88, que determina que todas as ações e serviços de saúde seja financiadas com recursos alocados no Fundo de Saúde, **subitem 8.2, fls. 1772/77, vol. IX.***

Nos termos da Quinta Diretriz da Resolução n. 322/2003, parágrafo único, as despesas com saúde deveriam ter sido financiadas com recursos alocados por meio dos Fundos de Saúde.

No caso em tela, constatou-se que no Estado de Roraima as despesas com saúde foram liquidadas com recursos alocados na Secretaria de Saúde – SESAU, num percentual mais elevado que as despesas do FUNDO.

O Responsável limitou-se a informar que havia solicitado dados da SESAU, mas sem êxito.

Tal argumento não merece sensibilidade, uma vez que nos autos constam notícias de que houve propositura de ação judicial com fins de obtenção das informações pretendidas pelo Responsável e este, até a presente data, não comunicou a este Egrégio Tribunal de Justiça o resultado do processo.

**Achado de auditoria não sanado.**

- **RELATÓRIO N. 009/2005 SOBRE A GESTÃO FISCAL DO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA – EXERCÍCIO 2003.**

Dando seguimento a análise da prestação de contas, observar-se-á a Gestão Fiscal do Governo do Estado de Roraima, nos moldes esquematizados no relatório acima epigrafado para melhor compreensão das conclusões nele externadas.

Segundo os Técnicos do TCE/RR, cujo entendimento é corroborado por



este Parquet de Contas, apesar das evidenciadas inconsistências, omissões e divergências nos demonstrativos apresentados na Prestação de Contas, o Governo do Estado de Roraima, no geral, **conseguiu dar cumprimento as seguintes obrigações:**

### **5.3. Limite da Dívida Consolidada Líquida – DCL**

A respeito da Dívida Consolidada Líquida do Estado de Roraima a equipe do TCE/RR evidenciou fatos que indicaram que o seu valor não é o mesmo declarado no demonstrativo do RGF.

Às fls. 2353, apontaram entre outros erros: o valor apresentado como Ativo Financeiro do Exercício de 2003 que não correspondeu ao que foi demonstrado no Anexo 14 do Balanço Geral (fl. 452 dos autos); os valores de R\$ 245.051 correspondente à Dívida Consolidada do tipo Contratual e R\$ 56.350 correspondente a Parcelamento com o INSS deveria ter sido considerada como natureza contratual, etc.

Não obstante as falhas reveladas pela equipe do TCE no relatório 009/2005, a conclusão final foi que, inclusive quanto ao cálculo da receita corrente líquida (RCL), o Estado de Roraima **manteve-se dentro do limite estabelecido** na Resolução do Senado Federal nº 40/2001 para a Dívida Consolidada Líquida.

### **5.4. Limite para Garantias e Contragarantias de Valores.**

A Análise Técnica foi feita com base nos documentos juntados aos autos à fl. 116, cujo demonstrativo objetivou apresentar os reais valores das garantias concedidas pelo Estado de Roraima, comparando-as aos limites definidos pelo art. 9º. da Resolução no. 43/2001 do Senado Federal, isto é, 22% da RCL, com possibilidade de elevação para 32%, nos termos determinados pelo Parágrafo único do citado artigo.

A Equipe do TCE não encontrou nos autos demonstrativos referentes as contragarantias de valores e os demonstrativos das garantias não puderam ser confirmados diante da ausência de documentos para fins de corroboração.

Desse modo, foram considerados os dados constantes no quadro 13 (fl. 2355) para concluir que o limite de Garantias foi observado.

#### ***5.5. Limite para Operações de Crédito.***

No que diz respeito ao Limite para operações de crédito em relação ao total da despesa de capital, previsto no art. 167 da CF/88 e ao Limite para o montante global de operações de crédito em relação à RCL, definido pela Resolução no. 43/2001 do Senado Federal, a conclusão foi de que o Estado de Roraima permaneceu dentro dos referidos limites.

Nos termos do art. 10 da Resolução retromencionada, o limite definido foi em 7% da RCL, merecendo destacar sua aplicação aos caso em que há saldo pendente.

A situação em análise revelou a inexistência de saldo pendente, motivo pelo qual não houve limite a ser calculado.

#### ***5.6. Limite para Restos a Pagar.***

Acompanhando a linha de raciocínio retro manifestada, os Técnicos do TCE observaram que, segundo a interpretação do art. 42 da LRF, o exercício 2003 não coincidiu com o último ano do mandato do titular do poder, motivo pelo qual não foi vislumbrada a necessidade de análise acurada sobre o limite para restos a pagar.

Antes de iniciar as observações sobre o **descumprimento das obrigações e limites pelo Governo do Estado de Roraima**, mister se faz recordar que as multas inerentes às irregularidades apontadas no Relatório 009/2005, não poderão ser

aplicadas ao Responsável por força da Prescrição Administrativa que extinguiu do direito desta Corte de Contas de apreciar as irregularidades não lesivas ao erário e passíveis de multa.

Destarte, no que se refere às obrigações e limites não cumpridos por parte do Governo do Estado de Roraima, foram relacionados os seguintes itens:

### **5.1. Dos Demonstrativos apresentados na Prestação de Contas de Gestão Fiscal**

Sabe-se que os demonstrativos exigidos pela IN 001/2002-TCE/RR e aqueles relativos à Prestação de Contas devem representar com fidedignidade os resultados obtidos pelos registros realizados na contabilidade do Estado.

No caso em tela isso não aconteceu uma vez que as informações prestadas foram contraditórias e o Governo do Estado de Roraima deixou de apresentar demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Modelo 4 do RREO), Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (Modelo 11 do RREO).

Igualmente, não foi entregue o Relatório de Gestão Fiscal: Demonstrativo da despesa com Serviços de Terceiros (Modelo 7 do RGF).

Nos demonstrativos referentes a IN 001/2002 que – por ventura- foram juntados aos autos estavam eivados de diversas inconsistências, omissões e divergências com destaque para:

- a) *Divergências entre os valores da receita e da despesa apresentados nos demonstrativos da LRF e nos da prestação de contas anual, prejudicando a análise dos cálculos da RCL, da despesa com ações de saúde e com a manutenção e desenvolvimento do ensino;*
- b) *Divergências, inconsistências e omissões de valores no cálculo da RCL (Receita Corrente Líquida);*
- c) *Indícios de sonegação fiscal e apropriação indébita com a consequente omissão de passivo;*
- d) *Falta de publicação e entrega dos seguintes demonstrativos: modelos 4 e modelo 11 do RREO (subitens 4.1.4 e 4.1.11 deste relatório) e modelo 7 do RGF (subitem 4.2.7 deste relatório).*
- e) *Divergências entre os valores de restos a pagar apresentados nos*

*demonstrativos da LRF e nos da prestação de contas anual;*  
*f) Divergências entre os valores da dívida consolidada apresentada em demonstrativo a LRF e nos valores levantados pelo Setor Tesouro da Secretaria de Fazenda do Estado.*

Vale destacar que a Receita Corrente Líquida é o parâmetro fundamental na composição dos índices de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo fato de servir de base de cálculo para a apuração dos limites das despesas dos três Poderes, do MPE e TCE, bem como para aferir os limites de endividamento; do limite permitido para operação de Crédito e fixação da reserva de contingência.

A Equipe técnica do TCE/RR não expressou opinião a respeito de correção, diante das inconsistências, divergências e omissões, visto que o Governo do Estado de Roraima descumpriu normas legais e contábeis quando da apresentação de sua Prestação de Contas, mas observou a possível presença de indícios de prática de crimes de sonegação fiscal e apropriação indébita, com consequente lesão aos cofres públicos, situação que precisa ser analisada com mais precisão.

## 5.2. Limite da Despesa com Pessoal

As determinações da LRF devem ser cumpridas em qualquer caso, inclusive os limites aplicáveis à Despesa com Pessoal, independentemente de haverem sido adotadas ou não as providências administrativas para a constituição de fundo próprio de previdência dos servidores.

O Responsável não comprovou os valores gastos com a despesa de pessoal do Poder Executivo, isto é, não demonstrou as deduções do §1º. do art. 19 da LRF, o que prejudicou uma análise técnica mais aprofundada. Textualmente:

*Art. 19 LRF – (...)*

*I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;*

*II - relativas a incentivos à demissão voluntária;*

*III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;*

*IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18 ;*



*V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;*

*VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:*

*a) da arrecadação de contribuições dos segurados;*

*b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;*

*c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.*

A conclusão chegada foi que o Executivo conseguiu se manter no limiar dos 60% da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal (previsto no art. 169 da CF/1988 c/c inciso II do art. 19 e inciso II do art. 20 da LRF).

No que tange ao limite prudencial, o Parágrafo Único do art. 22 da LRF, estabeleceu que:

*Do Controle da Despesa Total com Pessoal*

**Art. 22.** (...).

**Parágrafo único.** *Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

**I** - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

**II** - criação de cargo, emprego ou função;

**III** - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

**IV** - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

**V** - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, apesar de conseguido respeitar o limite de 60% da RCL,



em contrapartida, quanto ao **limite prudencial**, referente ao estabelecimento de 95% do limite legal, previsto no art. 22 da LRF, Parágrafo Único, supratranscrito, o Governo do Estado não foi respeitado.

Para visualizar tal afirmação, importa observar os dados demonstrados pelos auditores na tabela abaixo:

Em R\$ 1.00

Poder/Órgão: Poder Executivo do Estado de Roraima									
LINHA	RCL (A)	GASTO COM PESSOAL		LIMITE LEGAL			LIMITE PRUDENCIAL		
		VALOR (B)	% (B / A)	% (C)	VALOR (C / A)	CONCLUSÃO	% (D)	VALOR (D X A)	CONCLUSÃO
1ª	660.775.000,00	165.094.000,00	24,98	49,00	323.779.750,00	CUMPRIU	46,55	307.590.762,50	CUMPRIU
2ª	660.775.000,00	312.707.010,21	47,32	49,00	323.779.750,00	CUMPRIU	46,55	307.590.762,50	NÃO CUMPRIU

Obs.: 1) A 1ª linha refere-se aos números constantes do demonstrativo às fls.103 dos autos.

2) A 2ª linha refere-se aos números apresentados pela equipe técnica no subitem 4.2.1 do Relatório de Análise da Gestão Fiscal.

Por tal razão, o MPC acompanha a opinião da Equipe do TCE de que, o Poder Executivo Estadual não respeitou o limite prudencial estabelecido no paragrafo único e incisos do art. 22 da LRF (95% do limite legal).

### 5.7. Limite para Serviços de Terceiros.

A gravidade do tema está na violação princípio da publicidade e transparência, pois o demonstrativo relativo à despesa com serviços de terceiros (modelo 7) não foi publicado e sequer apresentado ao TCE/RR, o que prejudicou a análise dos limites consoante o art. 72 da LRF. *In verbis*:

**Art. 72.** A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.



Apesar da ausência desses demonstrativos, a equipe conseguiu extrair dos documentos juntados às fls. 104 a 105 informações que a levaram a concluir que ao Governo do Estado de Roraima houve realização de serviços para terceiros com gasto no percentual de 1,05%.

### 5.8. Limite mínimo para Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Trata-se da análise do cumprimento dos Limites Constitucionais e Legais atinentes a Educação, conforme se pode verificar das documentações que instruem o presente processo de contas. O Relatório de Auditoria apresentou as seguintes ponderações:

- o Governo do Estado de Roraima não observou o artigo 212 da Constituição Federal, já que descumpriu o limite constitucional exigido de aplicação de no mínimo 25% da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- o Governo do Estado de Roraima não observou o estabelecido no artigo 7º, da Lei nº 9.424/1996, uma vez que destinou mais de 60%, dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério.

Vejamos:

a) *Limite mínimo de 25% da receita de impostos na aplicação em despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88):*

Em R\$ 1.00

Poder/Órgão: estado de Roraima						
LINHA	RECEITA DE IMPOSTOS (A)	DESP C/ ENSINO		LIMITE (25% DA REC. C/IMPOSTOS)		
		VALOR (B)	% (B / A)	% (C)	VALOR (C X A)	CONCLUSÃO
1ª	662.889.000,00	128.818.000,00	19,43	25,00	165.722.000,00	NÃO CUMPRIU

Obs.: 1) Conforme subitem 4.1.8 deste relatório

A aplicação mínima dos recursos arrecadados com impostos para a



manutenção e desenvolvimento do ensino está prevista no art. 212 da Constituição Federal, que dispõe, *in verbis*:

*"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."*

Por seu turno, a Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), definiu os procedimentos a serem adotados pelos entes da Federação em relação à aplicação desse percentual mínimo (25%).

As conclusões da Equipe Técnica foram baseadas, única e exclusivamente, em dados constantes na própria Prestação de Contas.

Nos termos da auditoria o **total de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino** realizado pelo Estado de Roraima **não teria atingido o Limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CF/88.**

Entretanto, ressaltando a defesa do Responsável para o achado de auditoria item "u" (*subitem 8.1, fls. 1764/72, vol. IX;*) do Relatório 008/2005, tal irregularidade foi sanada.

O argumento justificador utilizado foi a dedução indevida do valor de R\$ 34.780.145,68, correspondente à **totalidade** dos convênios firmados com o Estado. Quando, na realidade, o procedimento correto seria deduzir somente aqueles convênios firmados para fins de aplicação na educação, cujo total perfaz em 2003 a importância de R\$ 3.844, 464, 77.

Tal argumento restou corroborado pelos demonstrativos do SIAFEM que indicou ter o governo do Estado aplicado o percentual de 26% na manutenção e desenvolvimento do ensino.



Diante de tal informação, forçoso foi acompanhar a conclusão da Análise da defesa para considerar sanada o achado de auditoria referente ao cumprimento do percentual mínimo exigido para gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto às demais situações pontuadas no presente relatório, estas permaneceram sem justificativas.

*b) Limite mínimo de 60% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF/88, a serem aplicados no ensino fundamental (art. 60 do ADCT):*

Acertadamente os auditores observaram que o total de despesas realizadas com ensino fundamental pelo Estado de Roraima estagnou em 51,74%, não sendo respeitado o limite mínimo de 60% dos 25% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF/88, conforme foi estabelecido no art. 60 do ADCT.

*Art. 212. CF/88 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Segundo o cálculo apresentado os valores considerados para fins de verificação seriam R\$ 88.923 (da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental declarado no demonstrativo) dividido por R\$ 165.722 (referente à 25% da receita com imposto), para obter o percentual de 53,66%, o que está aquém do limite mínimo.

*c) Limite mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF, a serem aplicados no pagamento de professores do ensino fundamental (§5º do art. 60 do ADCT):*

Convém ressaltar, no caso do FUNDEF, a caracterização da obrigatoriedade da despesa mínima, ainda que não haja receita corrente suficiente para



financiá-la, nos termos do § 3º do art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996. *In verbis*:

*“§ 1º A distribuição de responsabilidade e recursos entre os estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.*

(...)

*§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.”*

A equipe técnica constatou à fl. 109 que o Governo do Estado destinou apenas 52,98%, deixando de cumprir o limite mínimo determinado, qual seja, 60% com pagamento de professores do ensino fundamental.

Em R\$ 1.00

Poder/Órgão: estado de Roraima						
LINHA	60% DOS 25% DO ART. 212 (A)	DESP C/ PROFESSORES		LIMITE (60% dos Rec. FUNDEF)		
		VALOR (B)	% (B / A)	% (C)	VALOR (C X A)	CONCLUSÃO
1ª	-	-	52,98	60,00	59.660.010,00	NÃO CUMPRIU

Obs.: 1) Conforme subitem 4.1.8 deste relatório

## 5.9. Limite mínimo para Aplicado em Serviços de Saúde.

Dispõe o inciso II, do art. 77 do ADCT que:

*Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

(...)

*II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as*



*parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

Conforme relatado no subitem 4.1.9 deste relatório, não foram feitos testes para a confirmação da veracidade dos números demonstrados no modelo 9 do RREO.

Segundo consta, desde o exercício financeiro de 2002 foi observado pelos Técnicos do TCE (relatório de auditoria 008/2005) ter o Governo do Estado de Roraima deixado de aplicar em ações e serviços de saúde o valor de R\$ 15.338.393,15.

De acordo com o mencionado Relatório de Auditoria, no exercício de 2003, a aplicação acima apontada foi somente de 10,45% enquanto que o Relatório 009/2005 o percentual chegou a 10,65%, estando, em ambos os casos, abaixo dos 12% exigidos pela EC 29/2000.

Em R\$ 1.00

Poder/Órgão: estado de Roraima						
LINHA	RECEITA DE IMPOSTOS (A)	DESP C/ SERV. DE SAUDE		LIMITE (12% DAS REC. DE IMPOSTOS)		
		VALOR (B)	% (B / A)	% (C)	VALOR (C X A)	CONCLUSÃO
1ª	-	-	51,74	60,00	-	NÃO CUMPRIU
2ª	165.722.250,00	88.923.000,00	53,66	60,00	99.433.350,00	NÃO CUMPRIU-

Obs.: 1) A 1º linha equivale ao cálculo pelo Gestor, conforme subitem 4.1.9 deste relatório.  
2) A 2º linha equivale ao cálculo realizado equipe técnica, conforme subitem 4.1.9 deste relatório.

Não obstante o fato dos técnicos do TCE terem deixado de opinar a respeito do cumprimento do limite mínimo definido no art. 77, II, do ADCT, a única conclusão plausível diante do quadro supra delineado é que o Governo do Estado de Roraima não aplicou o percentual mínimo.

#### **5.10. Da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.**

Considerando o disposto o art. 50, IV, da LRF, além da necessária obediência às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas

públicas observará que as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

No caso em tela não foi apresentado o demonstrativo das projeções atuariais do regime de previdência social dos servidores públicos, sequer foi publicado.

Segundo a auditoria, à fl. 114 dos autos, o Governo do Estado de Roraima informou apenas a importância de R\$ 1.122,00 como se fosse o valor da receita previdenciária de todo exercício 2003. No entanto, tal valor diverge com os R\$ 5.527,00 informados no Balanço Geral (fl. 430 –anos 10 e fl. 447 – anexo 12).

Os Técnicos associaram o que acima foi constatado com as situações elencadas no item **5.1. Dos Demonstrativos apresentados na Prestação de Contas de Gestão Fiscal** (subitem 4.1.3) vislumbrando possíveis indícios de sonegação fiscal pela falta de recolhimento da contribuição previdenciária, bem como de apropriação indébita da contribuição devida ao instituto de previdência. Textualmente:

*“Além disso, conforme foi relatado no subitem 4.1.2 deste relatório, há indícios de sonegação fiscal pela falta de recolhimento da contribuição previdenciária devida, bem como de apropriação indébita da contribuição devida ao instituto de previdência.” (item 5.10, fl. 2365).*

Comezinho é o fato que a Receita Corrente Líquida é a base da LRF, o parâmetro fundamental na composição dos índices de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal, consistindo em uma das informações de maior importância dos demonstrativos que deveriam ser apresentados.

De acordo com o art. 2º da LRF, a RCL entendida como:

*“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:  
(...)*

*IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:*



*a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;*

*b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;*

*c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.*

*§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

*§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.*

*§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”*

A proposital omissão por parte do Responsável impediu a análise mais acurada acerca da Gestão dos Recursos do IPERR, maculando a prestação de contas do Governo do Estado de Roraima e, conseqüentemente, acobertando irregularidades lesivas ao patrimônio público.

Com base nos princípios da prevalência do interesse da administração pública, mister se faz uma apuração mais aprofundada da situação referente aos possíveis indícios de crimes sustentados pelos Auditores, com a subsequente representação ao Parquet Estadual para as finalidades de direito cabíveis.



### III – DA CONCLUSÃO:

*EX POSITIS*, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* opina no sentido de que o Parecer Prévio relativo às **Contas do Governo do Estado de Roraima**, a ser emitido por esta Egrégia Corte, sejam consideradas **IRREGULARES**, com fulcro **no art. 17, inciso III, alíneas “e”**, da Lei Complementar nº 006/94, Lei Orgânica do TCE/RR e posteriores alterações.

No que diz respeito à aplicação de multas frente às diversas irregularidades formais e não lesivas ao erário, apontadas nos relatórios 008/2005 e 09/2005, estas não poderão ser aplicadas frente à incidência da **Prescrição Administrativa**, pelos motivos explicitados no presente parecer. Sendo forçoso o seu reconhecimento e decretação pelo Egrégio Tribunal de Contas.

Por fim, sugere-se que o Parecer Prévio a ser emitido por Este Tribunal contenha as seguintes determinações ao Governador do Estado de Roraima:

#### 1. **DAS DETERMINAÇÕES AO GOVERNADOR**

a) Encaminhamento da Prestação de Contas do Governo ao Tribunal de Contas dentro dos prazos estabelecidos e devidamente instruídas com todos os documentos necessários a sua respectiva análise, obedecendo a norma legal e regulamentar contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, sob pena de sanção;

b) Implemento de medidas necessárias ao alcance do ideal equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, a fim de gerar uma verdadeira gestão fiscal responsável nos moldes da LRF;

c) Observância, quando da elaboração da LDO e da LOA, de todas

as regras estabelecidas na LRF e, principalmente, na Constituição Federal de 1988;

d) Cumprimento adequado dos artigos 212 da CF e 152 da CE, qual seja, observância do percentual constitucional de aplicação em educação ( 25%), sob pena de o Governo ser severamente penalizado através das medidas previstas da LRF e Constituição Federal.

e) Cumprimento do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação de, no mínimo, 60% dos gastos de educação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, sob pena de responsabilidade;

f) Realização de um efetivo planejamento para aplicação racional dos 60% dos recursos do FUNDEF no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício;

g) O cumprimento das determinações constitucionais do art. 198, parágrafo 2º. e art. 77, II, do ADCT da CF/88, aplicando o percentual mínimo (pelo menos) de 12% dos recursos públicos em ações e serviços de saúde, considerando que o Estado de Roraima não ficou subordinado à regra de transição prevista no parágrafo único do mencionado art. 77 do ADCT.

h) Que sejam tomadas as medidas necessárias no sentido de corrigir as divergências encontradas em diversos documentos contábeis.

## **2. DAS RECOMENDAÇÕES AO GOVERNADOR**

Por fim, torna-se necessário recomendar ao atual Chefe do Poder Executivo estadual o cumprimento das orientações da Equipe Técnica do TCE às fls. 179/1791, principalmente para conferir maior eficiência ao trabalho desenvolvido pela



Auditoria Geral do Estado e o Controle Interno, a saber:

a) Que a Auditoria-Geral realize o acompanhamento dos achados de auditoria registrados em seus relatórios, bem como passe a encaminhar cópia dos relatórios ao Controle Externo do TCE/RR;

b) Que seja realizada uma Reestruturação organizacional da Auditoria Geral do Estado;

c) Que seja implementado um levantamento físico de todo o acervo patrimonial do Governo do Estado, inclusive, observando se todos os bens dispõem de plaquetas de tombamento;

d) Que a Auditoria Geral realize o acompanhamento dos achados de auditoria registrados no seu relatório REAUD no. 003/2003, às fls. CL 185/198;

e) Em face dos comentários feitos no subitem 3.1.1 deste relatório, o qual trata da estruturação do Controle Interno do Estado, as unidades setoriais de Controle Interno devem subordinar-se não só técnica e normativamente, mas também deve guardar subordinação hierárquica administrativa e financeira à Auditoria Geral do Estado, para uma melhor atuação do Sistema de Controle Interno;

f) A Auditoria Geral do Estado inclua em sua programação anual a realização de auditoria nas folhas de pagamento dos órgãos e entidades do Estado, tendo como ênfase a retenção e recolhimento de encargos previdenciários aos institutos de previdência, o registro e recolhimento da parcela patronal dos encargos previdenciários e a acumulação irregular de cargos, funções e empregos públicos;

g) Em face dos comentários feitos no subitem 3.3.11, letra a, do relatório no. 008/2005, o qual trata das fragilidades quanto à inexistência de acompanhamento concomitante do limite de despesa com pessoal imposto pela LRF,





que a Auditoria Geral implemente um sistema de controle dos limites constitucionais durante o decorrer do exercício vigente, para que seja possível orientar ações ajustadoras dos valores realizados da despesa;

h) Que nos Balanços Orçamentários, inclusive no Consolidado, seja discriminada a despesa orçamentária por subcategorias econômicas, no que tange aos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos no exercício;

i) Que sejam relacionados, separadamente, na Prestação de Contas de todos os órgãos que receberam recursos de convênios federais e estaduais, conforme item 4.3.1.1, letra d;

j) Os projetos a serem implantados pela SEAAB devem refletir as necessidades resultantes de minuciosos estudos realizados junto ao público alvo, conforme subitem 7.1.2, fls. 1698/707;

k) Quanto aos Programas de Governo dever ser apresentados no PPA os índices inicial e final para que se possa medir de fato o impacto social almejado, subitem 7.1.1, fls. 1697/8;

l) Que seja incluído no Orçamento, o valor de R\$ 11.874.895,58 que deixaram de ser aplicados em 2003 em ações e Serviços de Saúde, sem prejuízo aos valores definidos para 2005, referentes ao Fundo de Saúde, consoante determina a Décima diretriz da Resolução no. 332/2003 do CNS;

m) Em face do que foi relatado no subitem 8.3 deste relatório, relativamente à inobservância ao Princípio Contábil da Competência do Exercício, que os responsáveis pelos registros contábeis sejam orientados a regularizarem os procedimentos de contabilização das transferências de receita aos municípios;

n) Em face do que foi relatado na Introdução deste relatório, o Governo do Estado de Roraima deve tomar providências urgentes, no sentido de



informar, nas contas futuras, todos os dados atinentes a seus programas governamentais, inclusive, indicadores de desempenho dos mesmos. Para tanto, mister se faz designar pessoas/ equipes específicas e distintas para conduzir, executar, controlar e avaliar todos os Programa de governo.

É o parecer.

Boa Vista/RR, 18 de março de 2014.

*Paulo Sérgio Oliveira de Sousa*  
Procurador de Contas TCE/RR