



<b>Parecer N° 064/2014 - MPC</b>	
<b>PROCESSO N°.</b>	<b>0155/2005</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>Prestação de Contas – Exercício 2005</b>
<b>ÓRGÃO</b>	<b>Governo do Estado - GERR</b>
<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>SR. OTTOMAR DE SOUZA PINTO</b>
<b>RELATOR</b>	<b>Conselheiro</b>

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - EXERCÍCIO DE 2005 – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – COM FULCRO NO ARTIGO 17, II C/C 19, §1º DA LC 006/94, ARGUINDO A PRESCRIÇÃO COM BASE NO ART. 61-A E 61-B DA LC 006/94- TENDO EM VISTA O RESPONSÁVEL TER SIDO CITADO EM 16/06/2007 FL. 2158, VOL XI DOS AUTOS. ANÁLISE TÉCNICA CIRCUNSTANCIADA. ASPECTOS DA GESTÃO EXAMINADOS COM MINUDÊNCIA. APRESENTANDO RECOMENDAÇÕES.

Eminente Conselheiro Relator,

Versam os presentes autos de Prestação de Contas do Governado do Estado de Roraima, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. OTTOMAR DE SOUZA PINTO, relativas ao exercício de 2005.

A matéria é trazida a consideração do Ministério Público de Contas a partir do impulso processual determinado pelo Conselheiro Relator à época Henrique Manoel Fernandes Machado.

Às fls. 1.883/1.961 – VOL X se insere o exame procedido pela Equipe Técnica, sob a coordenação da Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas – DIFIP/TCE-RR, Relatório de Auditoria n° 064/2006.

Em atendimento as sugestões dos Analistas Fiscais de Contas Públicas, procedeu-se a citação do Responsável – Governador do Estado, Sr. Ottomar de Sousa Pinto – para apresentar defesa relativamente às conclusões do Relatório de Auditoria, por intermédio do Mandado de Citação nº 064/2007, fls. 2.158.

O Responsável, tempestivamente, apresentaram sua defesa e documentos pertinentes às fls. 2.160 a 2.774, volumes XI, XII, XIII e XIV.

Às fls. 2.779/2.782 – VOL XIV está acostado aos autos Nota Técnica de Esclarecimento nº 014/2007.

Após Manifestação do Ministério Público de Contas, fls. 2.785/2.787, acolhida, a Consultoria Técnica procedeu à apreciação da defesa nos moldes da manifestação de fls. 2.789/2.800.

### **É o breve resumo dos fatos.**

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, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.

A Análise Técnica levada a efeito no presente Processo, de forma minudente e criteriosa, abarcou os principais aspectos da gestão governamental do Estado, principalmente por ter-se processado concomitantemente à mesma.

A partir deste trabalho, torna-se possível firmar posição a respeito das Contas do exercício de 2005, como a seguir se explicitará.

Às fls. 1.883/1.961 – Vol. X consta o **Relatório de Auditoria Simplificado nº**



**064/2006-DIFIP**, referente às Contas Anuais, no qual foram detectados os “achados”, a seguir elencados:

## **12. CONCLUSAO**

### **12.1. Dos achados de auditoria**

*12.1.1 Excelentíssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Sr. Mecias de Jesus, protocolizou nesta Corte de Contas, intempestivamente, os documentos inerentes às contas do governador do Estado, exercício de 2005, juntados aos presentes autos as fls. 275, vol. II a 1809, vol. X, descumprindo o disposto no § 2º do art. 38 da LCE nº 06/94. O descumprimento prazo sujeita o responsável pelo encaminhamento à multa prevista no art. 63, VIII da LCE nº 06/94. Item 2 deste relatório (fl. 1888 vol. X);*

*12.1.2 Constatou-se a não realização de concurso publico para o cargo de assessor especial e auditores no âmbito do Sistema de Controle interno do Poder Executivo do Estado, infringindo o art. 37, II da CF, art. 20 da CE e parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual n. 285/2001, cujo fato fora relatado na prestação de contas do exercício de 2001 (proc. Nº 223/2002-TCE/RR), inclusive sugerida recomendação para a realização de concurso publico pelo órgão. Recomendação não acolhida, prestação de contas do exercício de 2001 apreciadas em 24/11/2003 - Parecer Prévio n. 008/2003, ensejando a reincidência do fato. Item 4, subitem 4.1 deste relatório (fl.1890, vol. X);*

*12.1.3 das auditorias de gestão programadas para serem realizadas nos 40 órgãos/entidades, foram realizadas 11 (onze), dentre esta apenas 4 (quatro) apresentam relatórios conclusos, quantitativo este muito aquém do programado. Item 4, subitem 4.2.1, letra "b" deste relatório (fls.1889/1891, vol. X);*

*12.1.4 inexistente controle concomitante das folhas de pagamento do Estado, assim como dos cálculos e recolhimento dos encargos previdenciários devidos ao instituto de Previdência. Item 4, subitem 4.3, letra "c", deste relatório (fl.1892, vol. X);*

*12.1.5 as atividades de Controle interno são em parte comprometidas em razão da inexistência de quadro próprio pertencente à Controladoria Geral, de auditores/controladores, assim como ficam prejudicadas as rotinas e procedimentos de orientação, acompanhamento e implantação das recomendações sugeridas pelo Controle Interno. Item 4,*



*subitem 4.3, letra "e", deste relatório (fl.1892, vol. X);*

*12.1.6 no Balanço Orçamentário Consolidado, a fl 808, vol. V, observa-se que na previsão da receita não foram consideradas as deduções para formação do FUNDEF, conforme Portaria STN n° 328, de 27 de agosto de 2001, sendo fixada a despesa sem se levar em consideração este valor; no entanto, na execução da receita foi feito o devido registro, o que levou a que a despesa fixada fosse maior que a receita realizada. Item 6, subitem 6.1.1, "a", deste relatório (fls.1898/1899, vol. X);*

*12.1.7 no Balanço Patrimonial de fl.813-vol. V a conta de precatórios (sentenças judiciais) encontra-se zerada sendo que o somatório dos saldos no Balancete Geral é de R\$ 1.184.228,35 (um milhão cento e oitenta e quatro mil duzentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos). Item 6, subitem 6.5, letra "a" (fls.1907/1908, vol. X);*

*12.1.8 no Balancete Geral, no grupo do passivo, a conta de precatório trabalhista aparece zerada e a conta de precatório judicial aparece com saldo de R\$ 114.945,50 (cento e catorze mil, novecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) Item 6, subitem 6.5, letra "b" (fl.1908, vol. X);*

*12.1.9 ha dotação orçamentaria para o Tribunal de Justiça e para a Procuradoria- Geral do Estado sendo este ultimo um órgão do Poder Executivo o que torna sua dotação orçamentária ilegal haja vista a previsão da LDO de que a dotação para pagamento de precatório da Administração Direta seria alocada no Poder Judiciário Item 6, subitem 6.5, letra "c" (fl.1908, vol.X.);*

*12.1.10 pagamento a maior, no valor de R\$ 12.505,96 (doze mil, quinhentos e cinco reais e noventa e seis centavos), pago à CONSTRUTORA GUARUPI LTDA, referente à reforma da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena, conforme demonstrado no item 8, subitem 8.1.3.7 (Reforma Geral da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena), deste relatório (fls.1934/1935, vol. X);*

*12.1.11 lançamento de despesas estranhas a educação, como Merenda Escolar e gêneros alimentícios diversos, bem como outras despesas, como reforma e equipamento de cozinha industrial, totalizando o montante de R\$ 11.068.757,20, pagas com recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e*



*Desenvolvimento do Ensino Fundamental, contrariando o artigo 71, inciso IV da Lei 9.394/96, conforme demonstrado no subitem 9.1. Dos Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e no Anexo I do relatório (fls. 1936/1939, vol. X);*

*12.1.12 não atingimento do percentual de 60% dos recursos oriundos do FUNDEF com remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, conforme demonstrado no subitem 9.2.1.3 Da Aplicação dos 60% do FUNDEF, detalhado no Anexo II deste relatório (fls. 1941, vol. X);*

*12.1.13 aquisição de 527.000 Livros para alunos e 30.000 para professores, ao custo total de 12.498.220,00 (doze milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e vinte reais) para um contingente de 61.730 alunos matriculados na rede estadual do ensino fundamental, infringindo o princípio de economicidade, insculpido no artigo 70 da Constituição Federal, uma vez que o Governo Federal disponibiliza livros dentro do Programa Nacional do Livro Didático, conforme destacado no item 9, subitem 9.2.1.4 Da Aplicação dos 40% dos Recursos do FUNDEF (fls. 1942, vol. X);*

*12.1.14 não encaminhamento ao Tribunal de Contas, por via documental, dos demonstrativos previstos no artigo 10 da Instrução Normativa nº 002/2004, conforme descrito no item 10, subitem 10.1.2- Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual e prescrito na IN 001/2003, em face das impropriedades/irregularidades descritas no item 3, alínea "c" do Relatório Nº 007/2005, fls. 13, vol. I e Despacho exarado as fls. 039, vol. I (fl. 1947, vol. X);*

*12.1.15 extrapolação dos limites de despesas com pessoal por parte da Assembleia Legislativa e Tribunal de contas, conforme descrito no item 10, subitem 10.2.1 deste relatório (fl. 1949/1950, vol. X);*

*12.1.16 divergência de informação referentes a Gestão Fiscal, entre os dados informados por meio do sistema LRF Net e aqueles informados na Prestação de Contas, conforme citado no item 10, subitem 10.1.3 DADOS DE PUBLICIDADE DO RGF DOS DEMAIS ENTES/PODERES, alínea "a" (fl.1947/1948, vol. X);*

*12.1.17 encaminhamento fora do prazo estabelecidos no art. 55, § 2º da Lei Complementar 101/2000 do Relatório de Gestão*



*Fiscal do 2º quadrimestre e encaminhamento fora do prazo do 3º quadrimestre do Poder Legislativo, bem como do encaminhamento do 1º quadrimestre do Poder Judiciário, conforme documentos as fls. 1832/1833, vol. X, da Análise Prévia da Gestão Fiscal e item 10, subitem 10.1.3 DADOS DE PUBLICIDADE DO RGF DOS DEMAIS ENTES/PODERES, alínea “c” deste relatório (fl.1948/1949, vol. X);*

*12.1.18 realização de promoção pessoal, em afronta ao § 1º do artigo 37, inciso XXII da Constituição Federal por incluir nome (na apresentação da obra) e obra (foto da capa) de autoridade em material didático adquirido com recursos públicos, conforme exposto no item 9, subitem 9.2.1.4 Da Aplicação dos 40% dos Recursos do FUNDEF deste relatório (fl.1942, vol. X);*

*12.1.19 existência de diferenças significativas constatadas entre os valores fixados no PPA para despesas no exercício de 2005, com relação aos fixados no Q.D.D. do mesmo exercício, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.2 do relatório (fl.1923/1924, vol. X);*

*12.1.20 atraso no início da execução, bem como a não regularidade na distribuição dos vales tanto na capital como no interior, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.4 Da Distribuição do Vale Solidarietà (fl.1928/1929, vol. X);*

*12.1.21 indicio de ocorrência de cadastramento em desacordo com o art. 5º do Decreto 4.735A-E que estabelece que o cadastramento fosse realizado nos domicílios, coisa que verificamos não ter ocorrido, uma vez que ficou comprovada a existência de beneficiário cadastrado sem endereço, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.3, Quadro com Ocorrências mais frequentes (fls.1924/1927, vol. X);*

*12.1.22 ocorrência de inconsistências no cadastro de beneficiários, conforme apontado no Quadro de Ocorrências, item 8, subitem 8.1.1.3 deste relatório (fls. 1924/1927, vol. X);*

*12.1.23 o valor apresentado no Balancete Geral como Transferência aos Municípios da cota-parte da CIDE diverge do informado através do site do Banco do Brasil e da Secretaria do Tesouro Nacional, inclusive quanto a distribuição entre os municípios. Item 11 deste relatório (fl.1953/1955, vol. X).*



### ***12.2 Das sugestões ao Tribunal de Contas***

*12.2.1 Que o e. Conselheiro Relator, nos termos do art. 6º da instrução Normativa nº 001/2003 TCE/RR, apresente ao Plenário deste Tribunal proposição de multa em destaque em desfavor do Sr. Mecias de Jesus, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, em decorrência do achado de auditoria lançado no item 12, subitem 12.1.1 (fl.1955, vol. X), com fulcro no art. 63, inciso VIII da Lei Complementar nº 006/94, conforme item 2 deste relatório;*

*12.2.2 que o e. Conselheiro Relator, nos termos do art. 6º da instrução Normativa nº 001/2003 TCE/RR, apresente ao Plenário deste Tribunal proposição de multa em destaque em desfavor do Sr. Ottomar de Souza Pinto, Governador do Estado de Roraima, em decorrência do achado de auditoria lançado no item 12, subitem 12.1.14 (fl.1957, vol. X), com fulcro no art. 63, inciso II da Lei Complementar nº 006/94, c/c artigo 21 da IN Nº 002/2004, conforme item 10, subitem 10.1.3 deste relatório;*

*12.2.3 a citação do responsável, Sr. Ottomar de Souza Pinto, com fulcro no art. 14, III da Lei Complementar Estadual nº 006/94, para apresentação de razões justificativas, quanto aos achados de auditoria lançado no item 12, subitens 12.1.2 a 12.1.9, 12.1.11 a 12.1.13, 12.1.15 a 12.1.23 deste relatório (fl.1955/1959, vol. X);*

*12.2.4 instauração de auditoria de irregularidade no programa Vale Solidariedade, conforme previsto no Regimento Interno do TCE/RR, artigo 204, inciso III, em virtude das irregularidades levantadas no item 8, subitem 8.1.1.2 Da execução da Ação “Vale Alimentação e Transferência de Renda”, especialmente aquelas apontadas no Quadro Ocorrências mais frequentes deste relatório (fl.1923/1924 e fl. 1925/1926, vol. X);*

*12.2.5 tendo em vista o pagamento a maior, no valor de R\$ 12.505,96 (doze mil, quinhentos e cinco reais e noventa e seis centavos), pago a CONSTRUTORA GUARUPI LTDA, referente à reforma da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena, conforme demonstrado no item 8, subitem 8.1. 3.7 (Reforma Geral da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena), e lançado no item 12, subitem 12.1.10 deste relatório (fls. 1956, vol. X), sugerimos o levantamento dessas despesas quando da realização da auditoria de gestão da Secretaria de Educação Cultura e Desportos - ex. 2005;*



*12.2.6 sugerimos ao relator dos presentes autos, seja extraída copias do Relatório da Controladoria-Geral da União - CGU, acostados aos presentes autos as fls. 136/207, vol. I, por não guardarem relevo com o mesmo, devendo, em face da gravidade dos fatos ali relatados, sejam juntados copias aos autos próprio de Prestação de Contas do FUNDEF - exercício de 2005, uma vez que, S.M.J, serem pertinentes aquela matéria.*

### **12.3 Das Recomendações**

*12.3.1 Que o Poder Executivo adote nos diversos órgãos/entidades públicos as providências sugeridas pelo Órgão Central de Controle Interno, quando da realização das auditorias dos Programas de Governo, na forma do item 4, subitem 4.2.1, letra "a" e conforme mencionado a seguir (fl. 1889/1891, vol. X);*

*a) a realização pelo órgão executor do devido acompanhamento das atividades desempenhadas de cada ação de governo, proporcionando um eficiente controle dos recursos orçamentário/financeiros, comentando analiticamente sobre as alterações ocorridas;*

*b) registrar os motivos pelos quais determinada Ação deixou de executar as Metas Previstas, compreendendo as totalmente não realizadas e as parcialmente realizadas, comentando analiticamente a respeito;*

*12.3.2 realizar Implementação da ordem de R\$ 3.102.956,87 (três milhões, cento e dois mil, novecentos e cinquenta e seis reais e oitenta e sete centavos) que deixaram de ser aplicados nos exercícios anteriores, que deverão ser aplicados no próximo exercício, sem prejuízo do mesmo, por força da Décima Diretriz da Resolução n° 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, conforme descrito no item 9, subitem 9.3 - Dos Gastos com Ac; 6es e Serviços Públicos de Saúde (fl.1936 e 1942/1945, vol. X);*

*12.3.3 recomendar ao Gestor maior empenho no planejamento das ações a serem executadas pelo Governo do Estado de Roraima, buscando coerência entre o planejado e o executado, haja vista que a discordância entre o planejamento e a execução da ação analisada, é muito grande, conforme comentado no item 8, subitem 8.1.4 (Eficácia/Eficiência), deste relatório (fl. 1935/1936, vol. X).*



Curial registrar que a Prestação de Contas é obrigatória para qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, conforme disposto no parágrafo único, art. 70, da CF/88, art. 93, do Dec-Lei 200/67 e art. 66, do Dec. N° 93.872/86.

O objetivo da prestação de contas é demonstrar a correta aplicação dos recursos transferidos. A elaboração da prestação de contas é sempre responsabilidade do gestor que está em exercício na data definida para sua apresentação.

Diante das informações apresentadas, ante o princípio da economicidade processual e vencidos os aspectos formais, passa-se à apreciação das questões prejudiciais:

### **1-DA QUESTÃO PREJUDICIAL DE MÉRITO – 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/pretensões 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.”*

No caso em voga, não obstante a interrupção do cômputo do prazo prescricional por força da última **citação válida no dia 016/06/2007**, ao Sr, Ottomar Pinto, observa-se a efetiva incidência deste no ano 2012.

Destarte, forçoso é reconhecer a extinção do direito desta Corte de Contas de apreciar as irregularidades não lesivas ao erário, referente às Contas do Governo relativo ao Exercício de 2005, entres os achados destacamos:

*12.1.1 Excelentíssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Sr. Mecias de Jesus, protocolizou nesta Corte de Contas, intempestivamente, os*



*documentos inerentes às contas do governador do Estado, exercício de 2005, juntados aos presentes autos as fls. 275, vol. II a 1809, vol. X, descumprindo o disposto no § 2º do art. 38 da LCE nº 06/94. O descumprimento prazo sujeita o responsável pelo encaminhamento a multa prevista no art. 63, VIII da LCE nº 06/94. Item 2 deste relatório (fl. 1888 vol. X);*

Mister Salientar que o instituto da Prescrição Arguida por este *Parquet* de Contas só se recai aos achados onde não ocorreu dano ao erário, e também por nem ter sido citado o Sr. Antônio Mecias, para que pudesse justificar a intempestividade na entrega das contas.

## **2-FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL OTTOMAR DE SOUZA PINTO.**

O entendimento jurisprudencial a respeito do tema falecimento de gestor em processo de contas tem apresentado as seguintes conclusões:

a) Se for imputado ao *de cujos* irregularidades formais, não lesivas ao erário, e este falecer antes do julgamento do respectivo processo de Contas, deve-se extinguir o processo sem julgamento do mérito, não se estendendo a cobrança de multa aos herdeiros, por força do art. 5º, XLV, da CF/88.

*Processo administrativo. Denúncia contra prefeito. Contratação de servidores sem realização de concurso público. Inobservância de preceito constitucional. Procedência da denúncia. Determinada a adoção de medidas regularizadoras. Aplicação de multa. Extinção da punibilidade em razão da morte de gestor. Caráter personalíssimo – Contratação de vereador. Ausência de impedimento legal. Improcedência da denúncia – Arquivamento dos autos. (TCE/MG. Processo Administrativo N. 431.360 -Primeira Câmara- Relator: Conselheiro Presidente Elmo Braz – Julgamento: 12/05/05. TCE/MG).*

*(...) Tendo em vista as irregularidades retrocitadas, entendemos pertinente aplicação de multa ao responsável em decorrência de infração a diversas cláusulas do convênio celebrado e artigos da IN 03/93 da STN, assim como, ter gerido antieconomicamente com os recursos do convênio 161/93, com amparo nos incisos I e II do art. 58 da Lei n. 8.443/92 c/c incisos I e II do art. 220 do Regimento Interno.*

*(...)*

*21 — Ocorre que, a retrocitada punibilidade é intransferível e tem caráter personalíssimo, além do mais, a responsabilidade questionada é de natureza não-patrimonial ante o descumprimento de normas na gestão da coisa pública,*



*devendo ser suportada por aquele que geriu a coisa pública. Tendo em vista o óbito do responsável, sustentamos que não podem os herdeiros suportar tal gravame, ficando impossibilitada a aplicação de multa, não descaracterizando a irregularidade da gestão dos recursos do convênio e pertinentes determinações.*

*(...)*

*Assim, ante a notícia de falecimento do responsável, entendo restar prejudicada a necessária audiência. Nestes casos, verifico que o Tribunal tem decidido tanto pelo julgamento das contas pela regularidade com ressalva como pelo arquivamento sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.*

*Entretanto, tenho convicção de que o melhor desfecho seria o julgamento pela regularidade com ressalva uma vez que no presente caso caberia apenas multa, caso o responsável fosse ouvido em audiência. E como a multa tem caráter personalíssimo, não caberia a sua aplicação aos herdeiros do responsável (grifos nossos) (TCU - AC 45/2002 — Primeira Câmara — Relator: Ministro Iram Saraiva — Julgamento: 19/02/2002.).*

b) Se for imputado ao *de cujos* irregularidades formais, não lesivas ao erário, e este falecer depois do julgamento do respectivo processo de Contas, não se extinguir o processo sem julgamento do mérito, afastando-se a incidência do art. 5º, XLV, da CF/88, pelo fato de não se tratar de apenação, mas cobrança de dívida reconhecida.

*Sumário: Tomada de contas do TRT 17ª Região, relativa ao exercício de 1996. Solicitação de supressão da multa aplicada por meio do Acórdão nº 482/2000 – 2ª Câmara em razão do falecimento do responsável. Óbito posterior à aplicação da multa. Inexistência de pressuposto para a extinção da punibilidade. Cobrança de dívida. Indeferimento. (TCU- TC-300.072/1997-0. 2ª Câmara- Relator Ministro Ubiratan Aguiar- Acórdão 159/2005. Sessão: 17/2/2005 – Ordinária)*

*(...)*

*Trata-se de pedido de supressão da multa aplicada ao Sr. Manoel Medeiros em razão de seu passamento, em 04/08/2004, conforme atestado de óbito juntado à fl. 114 do anexo 3 dos autos.*

*2. A aludida multa foi aplicada por meio do Acórdão nº 482/2000 – 2ª Câmara, da Relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, prolatado, na Sessão de 21/09/2000, em razão da concessão indevida de licença prêmio e abono pecuniário a Magistrados do TRT da 17ª Região.*

*3. Com efeito, percebe-se que a apenação foi aplicada ao Sr. Manoel Medeiros ainda em vida, não ultrapassando, portanto, a pessoa do condenado, em observância ao art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988.*

*4. Observe-se que após a regular aplicação da multa ela se convertera em dívida, tendo sido autorizado o pagamento parcelado em 12 (doze) vezes, conforme Acórdão nº 2.339/2003 – 2ª Câmara, proferido por meio da Relação nº 80/2003 –*



*2ª Câmara (fl. 54, Anexo 3), comunicada por meio Ofício nº 898/2003 da Secex/ES, à fl. 58, Anexo 3).*

*5. Dessa forma, tendo o óbito ocorrido após a prolação do Acórdão nº 482/2000 – Segunda Câmara, o qual aplicou a respectiva multa ao responsável, não há falar em arguição do art. 5º, inciso XLV, da CF/88 como pressuposto para extinção da punibilidade, haja vista que não mais se trata de apenação e sim de cobrança de dívida.*

*(...)*

*Dessa forma, tendo o óbito ocorrido após a prolação do Acórdão nº 482/2000 – Segunda Câmara, o qual aplicou a respectiva multa ao responsável, não há falar em arguição do art. 5º, inciso XLV, da CF/88 como pressuposto para extinção da punibilidade, haja vista que não mais se trata de apenação e sim de cobrança de dívida.*

c) Se forem imputadas ao Responsável irregularidades lesivas ao erário, o falecimento deste não impede que a cobrança seja feita ao seu espólio ou na pessoa dos herdeiros, não importando se o passamento daquele se deu antes ou depois do julgamento do processo de contas, por força dos princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.

Nos casos que resultaram dano ao erário e a necessidade de ressarcimento, o entendimento do Tribunal de Contas da União já se encontra pacificado. É possível a transferência da responsabilidade pela quitação do débito ao espólio ou sucessores.

*(...)*

*“17. No mesmo sentido, o anexo da Portaria nº 51/Segedam, de 14/12/2000 destaca a possibilidade de se julgar as contas do responsável, mesmo após seu falecimento:*

*'...para a apreciação de processo de contas de gestor falecido, deve-se ter em mente que, o mesmo, no TCU, contempla três vertentes necessárias ao cumprimento integral de seus fins. A primeira diz respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário...Na hipótese de má gestão e da existência de débito, o processo subsiste à morte do administrador, e as suas contas podem ser julgadas, mas não se poderá aplicar sanção ao falecido ou, se tiver sido aplicada e ainda não cumprida, será ela extinta (Acórdão nº 386/94, Ata nº 30/94; decisão nº 91/95, Ata 14/95)...Quando da apreciação da gestão, havendo o reconhecimento, no julgamento das contas, da ocorrência de dano ao erário e do nexo de causalidade entre o dano e os atos praticados pelo gestor, o processo alcançará os sucessores do administrador falecido. É que a estes, segundo o texto constitucional supra, estende-se a responsabilidade pela reparação do prejuízo causado, na medida do patrimônio transferido na sucessão...Assim não há empecilho a que o gestor, mesmo após a morte, continue a*





*ser o titular de contas, simplesmente porque o que se pretende apreciar ou julgar, são, antes de tudo, os atos de gestão que ele praticou em vida. Os sucessores não podem ser titulares de contas, em substituição ao gestor falecido, porque aos sucessores não se transferem os deveres de bem gerir a coisa pública e de prestar contas. Por conseguinte, não se transfere a eles a responsabilidade pelos atos de má gestão nem a eles se estende a inelegibilidade por contas irregulares. Não sofrem eles, também, as consequências jurídicas de natureza sancionatória, pois estas dirigem-se unicamente ao gestor faltoso.'*

*18. Entendemos, também, não ser pertinente o pedido de arquivamento do processo realizado pela recorrente. Essa conclusão decorre de duas constatações: a simples falta de inventário não significa, automaticamente, a inexistência de bens a inventariar; e o momento mais apropriado para se confirmar a existência dos bens será quando da realização da cobrança executiva, e não neste processo de contas... (TCU- TC 475.118/1996-0. 2ª Câmara- Relator Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO).*

Feitas estas considerações, passo à análise das contas.

## **DA ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA EXECUTADA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, DURANTE O EXERCÍCIO DE 2005.**

A fim de se dar uma sistematização lógica a presente manifestação, optou-se por dividi - lá, nos mesmos moldes do Relatório de Auditoria, em 10 (dez) partes, quais sejam: 1) Avaliação do Controle Interno; 2) Gestão Patrimonial; 3) Gestão Orçamentária; 4) Gestão Financeira; 5) Gestão Operacional; 6) Dos Limites Constitucionais e Legais; 7) Gestão Fiscal; 8) Gestão Pessoal; 9) da Aplicação dos Recursos em Educação, 10) Da CIDE.

### **1) SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

No âmbito da Administração Pública a função do controle é exercida em decorrência de imposições legais, destacando-se dois tipos de controles que são executados: o interno e o externo.



Heraldo da Costa Reis (2003) enfatiza que: *“Tanto pelo preceito constitucional, inclusive da LC n.º. 101/2000, como pelo sistema da Lei 4.320/64, o controle se divide hoje, no Brasil, basicamente em controle interno, controle interno integrado e controle externo.”*

Através dos artigos 75 a 82, a Lei 4.320/64 estabeleceu que o controle da execução orçamentária e financeira será exercido pelo controle interno e externo que compreenderá a legalidade, fidelidade funcional e o cumprimento de metas.

O fundamento do controle interno está previsto no artigo 76, da Lei 4.320/64 e na Constituição Federativa, artigo 74 e seus incisos e parágrafos. Isto significa que o sistema opera de forma integrada muito embora cada Poder organize e mantenha o seu próprio controle interno. Tal sistema deverá ser coordenado pelo Poder Executivo a quem competirá, ao final do exercício, preparar a prestação de contas.

Referido controle deverá ser exercido pelos Poderes de forma integrada e tendo por objetivos avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência de gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, conforme a esfera governamental, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias e demais direitos e haveres da entidade governamental; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Pode-se verificar a universalização do controle, que abrange todos os atos da administração, sem exceção, quer se tratando das receitas ou das despesas.

Consoante a LRF e o artigo 99, da Lei 4.320/64, o sistema de controle interno deverá considerar a apropriação e apuração de custos e de avaliação de resultados, para manter a



integridade do patrimônio, portanto, deve a sua organização, implantação e implementação, prioritariamente, definir: a área de controlar; o período em que as informações devem ser prestadas; quem informar a quem; e o que deve ser informado, conforme Heraldo da Costa Reis (2003).

Pois bem, no tange ao Controle Interno da Administração Pública Estadual, no exercício de 2005, a Equipe Técnica desta Egrégia Conte de Contas por meio da Auditoria realizada verificou que:

*12.1.2 Constatou-se a não realização de concurso publico para o cargo de assessor especial e auditores no âmbito do Sistema de Controle interno do Poder Executivo do Estado, infringindo o art. 37, II da CF, art. 20 da CE e parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual n. 285/2001, cujo fato fora relatado na prestação de contas do exercício de 2001 (proc. Nº 223/2002-TCE/RR), inclusive sugerida recomendação para a realização de concurso publico pelo órgão. Recomendação não acolhida, prestação de contas do exercício de 2001 apreciadas em 24/11/2003 - Parecer Prévio n. 008/2003, ensejando a reincidência do fato. Item 4, subitem 4.1 deste relatório (fl.1890, vol. X);*

Justificativa: “o responsável alegou o princípio da justeza, e que ante a trepidação dos Poderes, cada um busca cumprir os limites da legislação e dentro da aplicação conveniente e oportuna dos recursos públicos ao realizar suas tarefas”.

*12.1.3 das auditorias de gestão programadas para serem realizadas nos 40 órgãos/entidades, foram realizadas 11 (onze), dentre esta apenas 4 (quatro) apresentam relatórios conclusos, quantitativo este muito aquém do programado. Item 4, subitem 4.2.1, letra "b" deste relatório (fls.1889/1891, vol. X);*

Justificativa: “o Estranhando o fato apresentado pelos analistas a Controladoria buscou em seus arquivos a programação das auditorias do exercício de 2005 que foram realizadas em 2006. Destaca-se que a programação foi entregue por copia juntamente com o questionário respondido. por solicitação daquela equipe, (DOC. 001)..... Assegura-se que a afirmação dos analistas não é sequer razoável, chegando ao ponto de ser infantil. Realmente das 40 auditorias programadas relativas ao exercício de 2005, até 14-7-2006, quando o TCE encerrou a verificação ‘in loco’, a situação era aquela citada no item 12.1.3. No entanto, se intencionalmente ou não, aquela equipe não observou que as demais auditorias (29) estavam programadas para



*ocorrer a partir do mês de agosto. E assim, ocorreram”.*

***12.1.4 inexistente controle concomitante das folhas de pagamento do Estado, assim como dos cálculos e recolhimento dos encargos previdenciários devidos ao instituto de Previdência. Item 4, subitem 4.3, letra "c", deste relatório (fl.1892, vol. X);***

*Justificativa: “o responsável alegou que o mecanismo ideal para realizar acompanhamento e demais controle concomitante das folhas de pagamento do Estado, assim como dos cálculos e recolhimento mensal dos encargos previdenciários devidos ao Instituto de Previdência, exige uma estrutura que o Estado ainda não possui, Ciente dessa importância o Estado, através de sua Secretaria de Tecnologia da informação juntamente com a Secretaria de Gestão Estratégica e Administração vem envidando esforços para adquirir os componentes necessários, como o sistema informatizado dentre outros subsídios, ao pleno desenvolvimento das atividades inerentes ao controle concomitante das folhas de pagamento e seus encargos. É sabido também que deve preparar os agentes envolvidos na geração de informações importantes visando ao aprimoramento constante da operacionalização. E nesse contexto que informamos que um sistema eficiente já esta em fase de implantação com funcionamento paralelo para testes. Esse sistema possui vários comandos de auditorias que emitem alertas, apontam inconsistências e evidentemente facilitara o acompanhamento evolutivo das despesas e todas demais operações que envolvem folhas de pagamento”.*

***12.1.5 as atividades de Controle interno são em parte comprometidas em razão da inexistência de quadro próprio pertencente à Controladoria Geral, de auditores/controladores, assim como ficam prejudicadas as rotinas e procedimentos de orientação, acompanhamento e implantação das recomendações sugeridas pelo Controle Interno. Item 4, subitem 4.3, letra "e", deste relatório”***

*Justificativa: “o responsável alega que os técnicos do tribunal não satisfeitos, afirmam no desalinhado relatório que pela ausência de quadro próprio pertencente a Controladoria-Geral, as atividades são em parte comprometidas. Como não houve detalhamento com que base de pesquisa existe essa afirmação, e em que partes existem essa ocorrência, fica também prejudicada alguma interpretações mais razoável. O certo é que o fato de não haver, ainda, um quadro permanente e completo, fato que mais uma vez insistimos, não é ocorrência apenas no Poder Executivo, exista descontrole ou irresponsabilidade nas orientações feitas aos jurisdicionados”.*

Mister salientar que o órgão responsável pelo controle interno do Estado

precisa ser ampliado e fortalecido para o fim de fazer valer sua *competência* legal o qual atualmente vem sendo feita pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ/RR.

Portanto, diante do que foi apresentado no Relatório de Auditoria, não resta dúvida de que, faz-se necessária que esta Egrégia Corte de Contas recomende, imediatamente, ao Governo do Estado de Roraima, que tome as medidas no sentido de: I) criar a carreira (cargos efetivos) de fiscalização do Controle Interno; II) informatizar a atividade de Controle Interno; III) ampliar e fortalecer a atividade de Controle Interno da Administração Estadual.

## ***2) Gestão Patrimonial***

Como já salientado, as Demonstrações Contábeis das entidades públicas obedecem às condições, metodologia e regras consubstanciadas na Contabilidade Pública, que por sua vez, seguem os aspectos legais dispostos na Lei nº 4.320/64.

### ***Balanço Patrimonial***

De acordo com Piscitelli et al (2004; 385) o demonstrativo do Balanço Patrimonial evidencia a posição das contas que constituem o Ativo e o Passivo, e o equilíbrio numérico estabelecido pelo Saldo Patrimonial positivo ou negativo, conforme a Lei nº 4.320/64, Art. 105.

Em razão do patrimônio, para Kohama (2000; 84), nessa demonstração estará demonstrado os resultados da movimentação ocorrida nos elementos do patrimônio, por meio dos saldos dos registros contábeis realizados no exercício.

### ***Demonstração das Variações Patrimoniais***

Segundo Mota (2006; 380) a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, ocorridas durante o exercício financeiro,

resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício, seja ele, positivo, negativo ou nulo, de acordo com a Lei n° 4.320/64, Art. 104.

Fora detectada pela Equipe de Auditoria que no exercício de 2005, ocorreu um resultado Patrimonial **Superavitário**.

Ademais, não foram detectadas irregularidades relativa à Gestão Patrimonial.

Realizada a análise da Gestão Patrimonial, passemos a análise da Gestão de Orçamentária.

### 3) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

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 a 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.”*

### **Instrumentos Normativos do Sistema Orçamentário**

O Legislador constituinte originário estabeleceu no artigo 165 da Constituição de 1988 os instrumentos normativos que servirão para a elaboração do sistema orçamentário, estabelecendo para isto que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: i) Plano Plurianual; ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias; e iii) Lei de Orçamento Anual.

#### **Plano Plurianual:**

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 planeja-se 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.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias:**

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 autorizarem 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.

**Lei de Orçamento Anual:**

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 pelo Ente 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,

*“Art. 165 (...)*

*§ 8º. A lei orçamentária anual não conterà 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 que é matéria da Lei Orçamentária Anual:

I – a Previsão da Receita;

II – a fixação da Despesa; e,

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

### **Balanço Orçamentário**

Segundo o Art. 102, da Lei n° 4.320/64, o Balanço Orçamentário 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:

Superávit = Receita Prevista > Despesa Fixada

Déficit = Receita Prevista < Despesa Fixada

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.

Pois bem, quanto à Gestão Orçamentária foram detectados os seguintes achados:

***12.1.6 no Balanço Orçamentário Consolidado, a fl 808, vol. V, observa-se que na previsão da receita não foram consideradas as deduções para***



***formação do FUNDEF, conforme Portaria STN n° 328, de 27 de agosto de 2001, sendo fixada a despesa sem se levar em consideração este valor, no entanto, na execução da receita foi feito o devido registro, o que levou a que a despesa fixada fosse maior que a receita realizada. Item 6, subitem 6.1.1, "a", deste relatório (fls.1898/1899, vol. X);***

Justificativa: “o responsável alegou que “antes de adentrarmos na resposta ao questionamento dos analistas do TCE, é necessário esclarecer que numa análise de Balanço orçamentário, segundo a técnica de Análise de Balanço Público, não há como comparar receita realizada com despesa Exata, como fizeram os analistas. Para uma análise do Balanço Orçamentário compara-se a coluna da Receita Prevista com a coluna da Despesa Fixada. Segundo a Lei Federal 4.320/64 e literaturas escritas sobre o tema, no Orçamento Público, a Receita é prevista e a Despesa é fixada em iguais valores, Logo, não há embasamento legal para comparar a despesa fixada (orçada) com receita realizada (arrecadada) no Balanço Orçamentário de 2005. A Despesa realizada só pode ser comparada com a receita arrecadada. Para elaboração do Orçamento de 2005 os recursos vinculados ao FUNDEF, foram definidos considerando os valores brutos do FPE, IPI e ICMS. Os recursos originários das transferências federais foram alocadas na fonte 031- FUNDEF/TF e para os recursos próprios do Estado os recursos foram alocados na fonte 032- FUNDEF/RO. Afirmamos, ainda, que na distribuição dos recursos previsto do PPE, IPI e ICMS no orçamento de 2005, para as outras despesas foram considerados apenas os valores líquidos, após a dedução dos recursos vinculados por Lei ao FUNDEF, conforme demonstrativos da fl. 2165 dos autos”.

Quantos aos precatórios são os instrumentos pelos quais são inseridas, na lei orçamentária do Ente Federativo, as previsões de pagamento de dívidas decorrentes de condenações judiciais. Os precatórios requisitórios são ordens de pagamento emanado do Poder Judiciário contra o Poder Executivo em favor da parte vencedora no processo judicial.

Quanto aos Precatórios no Estado de Roraima, no exercício de 2005, conforme se verifica da análise das documentações que instruem o presente processo de contas e, principalmente, do Relatório de Auditoria, constatou-se as seguintes irregularidades:

***12.1.7 no Balanço Patrimonial de fl.813-vol. V a conta de precatórios (sentenças judiciais) encontra-se zerada sendo que o somatório dos saldos no Balancete Geral é de R\$ 1.184.228,35 (um milhão cento e oitenta e quatro mil duzentos e vinte e oito reais e trinta e cinco centavos). Item 6, subitem 6.5, letra “a” (fls.1907/1908, vol. X);***



Justificativa: “o responsável alegou No Grupo “3” Despesas Orçamentárias do Balancete Geral do Estado demonstra o valor dos **precatórios pagos no exercício de 2005, no valor de R\$ 1.184.228,35**, os quais forma demonstrados nos demonstrativo fls. 2167/2168 dos autos, conforme consulta no SIAFEM. No **Balanco Patrimonial Consolidado**, a conta do **Precatórios a Pagar – Sentenças Judiciais** encontra-se zerada por dois motivos: 1º) porque no balanço Patrimonial as contas são representadas por seus saldos no final dos exercícios; 2º) porque se observou que naquele exercício, o Tribunal de Justiça registrou individualmente, os Valores na conta de **Precatórios a Pagar, no Passivo a Longo Prazo**, concomitantemente com o pagamento. Assim a conta apresentava sempre com saldo zero. O sou movimento mensal pode ser visualizado através do razão da conta 22.24.1.10.01, no SIAFEM.

**12.1.8 no Balancete Geral, no grupo do passivo, a conta de precatório trabalhista aparece zerada e a conta de precatório judicial aparece com saldo de R\$ 114.945,50 (cento e catorze mil, novecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) Item 6, subitem 6.5, letra “b” (fl.1908, vol. X);**

Justificativa: “o responsável alegou que quanto ao valor de R\$ 114.945,50 demonstrado no **“Passivo a Longo Prazo”**, esclarece-se que através de consulta no SIAFEM, observou-se que o valor esta escriturado na PROGE e se refere a saldo de empenhos de 2004 e 2005. Em razão dos precatórios hoje serem pagos pelo Tribunal de Justiça, não ha mais razão para sua permanência nas contas da PROGE e com esse entendimento, o valor foi baixado na contabilidade daquela Unidade (130009), através da NL n. 00222/2007, conforme copia juntada aos autos”.

**12.1.9 ha dotação orçamentaria para o Tribunal de Justiça e para a Procuradoria- Geral do Estado sendo este ultimo um órgão do Poder Executivo o que torna sua dotação orçamentária ilegal haja vista a previsão da LDO de que a dotação para pagamento de precatório da Administração Direta seria alocada no Poder Judiciário Item 6, subitem 6.5, letra "c" (fl.1908, vol.X.);**

Justificativa: “o responsável alegou que hoje se pode afirmar com solidez que os precatórios, a partir do exercício de 2006, são pagos aos requerentes através do TJ e junta de

*conciliação, com os recursos repassados pela Secretaria Estadual da Fazenda. Desta forma, resta assim corrigida a impropriedade de pagamento de Precatórios através da PROGE”.*

Feitas as justificativas, este *Parquet* de Contas, entende que as irregularidades foram justificadas.

Ressalta-se que de acordo com análise dos Auditores Fiscais desta Corte de Contas, fl. 1.898, a Gestão Pública Orçamentária, obteve um superávit na arrecadação, tendo em vista que de acordo com a LOA nº 473/05, tinha uma receita total de R\$ 964. 552. 545, 00 (novecentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil e quinhentos e quarenta e cinco reais) e teve como arrecadação a importância de R\$ 1.256.860.381, 23 (hum bilhão, duzentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e sessenta mil, trezentos e oitenta e hum reais e vinte e três centavos), obtendo um superávit de R\$ 292.307.836, 23 ( duzentos e noventa e dois milhões, trezentos e sete mil, oitocentos e trinta e seis reais e vinte e três centavos).

Assim, o Ministério Público de Contas se manifesta no sentido de que seja determinada ao gestor do Governo do Estado de Roraima a adoção imediata de providências para que as irregularidades apontadas e no relatório de auditoria, mesmo que sandas não ocorram mais.

Desta forma, concluída a análise da Gestão Orçamentária, iniciemos a apreciação da Gestão Financeira do Governo do Estado de Roraima no exercício de 2005.

#### **4) GESTÃO FINANCEIRA**

As Demonstrações Contábeis das entidades públicas obedecem às condições, metodologia e regras consubstanciadas na Contabilidade Pública, que por sua vez, seguem os aspectos legais dispostos na Lei nº 4.320/64.

Portanto, para Kohama (2000;15), no procedimento de análise ou interpretação dos Balanços Públicos deve-se atentar sempre para as características intrínsecas relativas aos



aspectos legais, regulamentares e técnicos, e ainda, levar em consideração a estrutura e composição dessas peças.

**a) Balanço Financeiro**

No Art. 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Para Silva (2003; 349) o Balanço Financeiro demonstrará o registro das operações relativas à movimentação de valores, especialmente numerário.

Mota (2006; 403) ressalta um aspecto importante na estrutura do Balanço Financeiro:

*“Tanto na receita quanto na despesa, há distinção entre a orçamentária e a extraorçamentária, demonstrando mais uma vez a grande importância do orçamento para os órgãos públicos, pois além de termos um grupo de contas próprio para registro dos atos e fatos de natureza orçamentária que é o sistema orçamentário, de termos um balanço específico para demonstrar a execução da lei de orçamento, também fazemos menção do resultado orçamentário na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, finalmente, ainda destacamos os ingressos e dispêndios orçamentários.”*

No que tange à Gestão Financeira verifica-se, da análise do Relatório de Auditoria, que o Município de Boa Vista, em regra, seguiu os aspectos legais dispostos na Lei nº 4.320/64.

Pois bem, não fora detectada pela Equipe de Auditoria nenhuma irregularidade em relação à Gestão Financeira. Assim, passemos a análise da Gestão Operacional.

## 5-GESTÃO OPERACIONAL

Primeiramente, há de ser ressaltado que foram escolhidas para ser analisadas, quanto a gestão operacional, 2 (dois) Programas de Governo, quais sejam: I) Programa 70 – Segurança Alimentar (SETRABES) e II). Programa 80 – Educação Básica (SECD)

Segundo a Equipe Técnica, a análise da Gestão Operacional dos citados Programas de Governo, no que se refere o primeiro, conclui-se que o programa na foi **Eficaz e nem Eficiente**, pois o programa Vale Solidário segundo os dados do PPA e LDO, possui meta física atender 45.000 mil famílias, tendo atendido 21.379 família, o que equivale 47,50% do proposto e além de ter definidos no projeto, o governo do estado não sabe quais famílias realmente se enquadram na situação de vulnerabilidade social, para distribuição do Vale Solidário, e, além disso, há falta de acompanhamento. Logo, apesar das dificuldades também encontradas neste Programa Segurança Alimentar, executado pelo SETRABES, a Equipe Técnica conseguiu detectar as seguintes irregularidades, que deverão ser comunicadas ao atual Governador do Estado a fim de serem sanadas:

*12.1.20 atraso no inicio da execução, bem como a não regularidade na distribuição dos vales tanto na capital como no interior, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.4 Da Distribuição do Vale Solidariedade (fl.1928/1929, vol. X);*

Justificativa: “o responsável alegou que concerne, por outro lado, a regularidade da distribuição do Vale Solidariedade, ressaltamos com propriedade que o Projeto instituído pelo Decreto n. 4.735A-E em nenhum momento contempla a observância de um calendário mensal para entrega dos vales, destacando, tão somente, o numero estimativo de famílias a serem beneficiadas, por esta razão não seria recomendável afirmar “... que o Programa não atingiu ao fim ao qual se propunha..., já que foram cumpridas 8 (oito) etapas na capital e 4



(quatro) no interior”.

**12.1.21 indicio de ocorrência de cadastramento em desacordo com o art. 5º do Decreto 4.735A-E que estabelece que o cadastramento seria realizado nos domicílios, coisa que verificamos não ter ocorrido, uma vez que ficou comprovado a existência de beneficiário cadastrado sem endereço, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.3, Quadro com Ocorrências mais frequentes (fls.1924/1927, vol. X);**

Justificativa: “o responsável alegou que de acordo com o REAUD 064/2006 a equipe técnica do TCE constatou algumas irregularidades na relação/cadastro das famílias que se encontravam inscritas para o recebimento do benefício assegurado pelo Programa “Vale Solidariedade” no exercício de 2005, dentre as quais se destacam: CPF duplicados, ou seja, pessoas que se encontravam cadastradas mais de uma vez; CPF utilizado por pessoas diversas; CPF inválido, ausência de CPF; ausência de endereço e utilização de endereço genérico para mais de uma pessoa. As ocorrências delineadas, entretanto, podem ser facilmente justificadas pela relevância e particularidade assumida pelo Programa em destaque. Explico De fato, em 2005 poucas foram as modificações realizadas no Cadastro dos beneficiários, já existente por ocasião da mudança governamental, porquanto, eventual exclusão exigiria a adoção de um procedimento deveras cauteloso já que o objetivo do programa é o de justamente atender famílias carentes que diariamente sofrem com a fome e com a pobreza. Não seria, portanto, nem um pouco razoável colocar em risco a segurança alimentar e de rendimentos dos inúmeros familiares contemplados pelo outrora denominado Vale Alimentação. Assim, em nome do Principio da Razoabilidade, adotou-se como medida inicial o reaproveitamento o das fichas cadastrais existentes.

**12.1.22 ocorrência de inconsistências no cadastro de beneficiários, conforme apontado no Quadro de Ocorrências, item 8, subitem 8.1.1.3 deste relatório (fls. 1924/1927, vol. X);**

Justificativa: “o responsável alegou que a presença de CPF’s duplicados, por exemplo, ou mesmo o as irregularidades apontadas, justificam-se, também, pela deficiência no processo de cadastramento inicialmente realizado, fator este contributivo, para as ocorrências das impropriedades descritas às quais, infelizmente, foram se acumulando no decorrer da execução do programa. As dificuldades apresentadas no transcorrer das etapas do processo de trabalho, decorrentes, não da deficiência do quantitativo de pessoal, como também, do difícil acesso (causado pelo mau tempo e más condições de ruas, avenidas e estradas) das equipes de visita nas cidades que compõem o interior do Estado, São fatores outros decisivos que impedem a feitura de um cadastro isento de erros e representativo de um retrato fiel e irretocável das Famílias que, indubitavelmente, necessitam do benefício.





Sendo assim, conclui-se que o Programa apresentou inconsistência no Cadastro do Vale Alimentação e no houve eficácia e efetividade do programa Vale Solidariedade. Diante disso, este Parquet de Contas recomenda aos próximos governos que se adequam a realidade social do Estado e que adotem mecanismos eficazes de fiscalização sobre programa dessa natureza.

Quanto ao segundo programa 80- Educação Básica, executado pela SECD, a equipe Técnica observou que são vários os projetos e atividades dentro do programa 80, porém foi delimitado ao exame da Ação “Reforma de Unidades Escolares”, além do que possui ações vinculadas a mais de uma unidade orçamentaria, sendo a execução da obra pela SEINF e parte pedagógica e administrativa a cargo da SECD.

Sendo assim, também foram encontradas neste Programa pela Equipe Técnica a seguinte irregularidade, que deverão ser comunicadas ao atual Governador do Estado a fim de ser sanado:

***12.1.10. O pagamento a maior, no valor de R\$ 12.505,96 (doze mil, quinhentos e cinco reais e noventa e seis centavos), pago à CONSTRUTORA GUARUPI LTDA, referente a reforma da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena, conforme demonstrado no item 8, subitem 8.1.3.7 (Reforma Geral da Escola Estadual Dr. Luiz Rittler Britto de Lucena), deste relatório (fls.1934/1935, vol. X);***

Justificativa: “o responsável alegou a irregularidade apontada neste item não se sustenta Senhor Relator. Esta embasada em fato inverídico, O controle que envolve orçamento disponível, empenho e emissão de ordem bancárias representam um controle dos mais elementares em qualquer sistema de execução de despesa pública. 2 - Bastou uma simples consulta no SIAFFM para detectar que uma das Ordens Bancárias (12.461 e 12.694/2006) com valores iguais, de R\$ 12.505.96 relacionadas no demonstrativo do item 8.1.3.7 do REAUD nº 064/2006, foi cancelada no próprio SIAFEM. A Ordem Bancária foi devolvida ao Estado pelo Banco do Brasil, via sistema. Nesses casos, como tudo ocorre de forma on-line, o próprio sistema gera uma GR (guia de recolhimento), retomando o recurso para a conta única do Estado. 3 - Para comprovar essa

*afirmação, encaminha a Corte de Contas copia das telas, consultadas no SIAFEM, inclusive da GR, citada no item anterior. (DOC 003) fl. 2181 dos autos”.*

Sintetizando a conclusão dos técnicos, que a “Reforma de Unidades Escolares”, previa 35 unidades, no entanto só foram reformas apenas 20 unidades, e teve um acréscimo de 226,72 de recursos financeiros.

Portanto, com relação à **Eficácia** do programa apresentou-se da seguinte forma:

a) a execução das metas físicas alcançou um índice, aproximado, de apenas 57,14% do inicialmente planejado e b) as metas financeira inicialmente fixada foram superadas em 226,72% aproximadamente, logo se conclui que além de não ter a figura da eficácia, o programa não foi **Eficiente**, tendo em vista o monte de obras executadas pela superação financeira de 226,72% aproximadamente. Quanto a irregularidade, o responsável sanou com apresentação do documento comprovando o cancelamento do empenho e do retorno do recurso aos cofre do Tesouro.

## **06-LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

Quanto ao cumprimento dos Limites Constitucionais e Legais atinentes a Educação e a Saúde, conforme verifica-se da análise das documentações que instruem o presente processo de contas e, principalmente, do Relatório de Auditoria, contata-se que:

- o Governo do Estado de Roraima observou o artigo 212 da Constituição Federal, já que cumpriu o limite constitucional exigido de aplicação de no mínimo 25% da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino. Mais precisamente, o Estado de Roraima aplicou 26,36% da sua receita no 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.

- Por fim, o Governo do Estado observou o artigo 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tendo em vista que cumpriu o limite constitucional exigido de aplicação de no mínimo 12% da receita no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Especificamente, o Estado de Roraima aplicou 14,01% da sua receita na Saúde.

➤

A principal irregularidade detectadas pela Equipe Técnica na presente prestação de contas foi o não atingimento do percentual de 60% dos recursos oriundos do FUNDEF com remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, conforme demonstrado no subitem 9.2.1.3 Da Aplicação dos 60% do FUNDEF.

Pois bem, como as conclusões da Equipe Técnica, este Ministério público de Contas se posiciona no sentido de que, o Governo do Estado de Roraima, no exercício de 2005, cumpriu as exigências constitucional e infraconstitucional de aplicar o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências na manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212, da CF c/c art. 69 da Lei nº 9.394/96), ficando apenas com déficit com relação 12.1.12 não atingimento do percentual de 60% dos recursos oriundos do FUNDEF com remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, da qual este Parquet de Contas recomenda que o próximo governo do Estado busque meio para corrigir essa falha.

Outro fato desapontador relacionado aos limites constitucionais, refere-se no sentido, do Governo do Estado não utilize de promoção pessoal, em afronta ao § 1º do artigo 37, inciso XXII da Constituição Federal, conforme apresentado no item 12.1.18 do relatório de auditoria. Trata-se de irregularidade que apesar de não possuírem o condão de macular as

presentes Contas, deverá ser comunicadas ao Governador do Estado, que adote mecanismo para erradicar essa situação.

## **7-GESTÃO FISCAL**

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi estabelecido para os Gestores Públicos de todo o país um modelo de Responsabilidade na Gestão Fiscal.

Tal modelo é fundamentado em uma “*ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*”, conforme estabelece § 1º, do artigo 1º, da LRF.

Pois bem, ao analisarmos o Relatório de Auditoria, podemos concluir que o Estado de Roraima, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, seguiu, em parte, o aludido modelo de Responsabilidade na Gestão Fiscal previsto na LRF, já que observou parcialmente os limites e as exigências por ela estabelecidas.

Quanto à Gestão Fiscal pelo Estado de Roraima, no exercício de 2005, conforme verifica-se da análise das documentações que instruem o presente processo de contas e, principalmente, do Relatório de Auditoria, constatou-se as seguintes irregularidade:

*12.1.14 não encaminhamento ao Tribunal de Contas, por via documental, dos demonstrativos previstos no artigo 10 da Instrução Normativa nº*



*002/2004, conforme descrito no item 10, subitem 10.1.2- Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual e prescrito na IN 001/2003, em face das impropriedades/irregularidades descritas no item 3, alínea “c” do Relatório N° 007/2005, fls. 13, vol. I e Despacho exarado as fls. 039, vol. I (fl. 1947, vol. X);*

Justificativa: *“o responsável alegou que na data de 27 de dezembro de 2005, foi protocolado nesse Tribunal a Exceção de Suspeição, onde figure, enquanto Governador deste Estado, como Excipiente e o senhor Reinaldo Fernandes Neves Filho, Conselheiro do TCE/RR, e encaminha neste ato dos documentos elencados como DOC 008 a 011, juntado aos autos”.*

***12.1.15 extrapolação dos limites de despesas com pessoal por parte da Assembleia Legislativa e Tribunal de contas, conforme descrito no item 10, subitem 10.2.1 deste relatório (fl. 1949/1950, vol. X);***

Justificativa: *“o responsável alegou que está improbidade diz respeito ao Poder Legislativo*

***12.1.16 divergência de informação referentes à Gestão Fiscal, entre os dados informados por meio do sistema LRF Net e aqueles informados na Prestação de Contas, conforme citado no item 10, subitem 10.1.3 DADOS DE PUBLICIDADE DO RGF DOS DEMAIS ENTES/PODERES, alínea “a” (fl.1947/1948, vol. X);***

Justificativa: *“o responsável alegou que **Divergência RGF - LRF Net e Prestação de Contas 2005**, o fato apontado neste item foi cuidadosamente analisado e concluiu-se que a divergência se deu em razão do RGF ter sido publicado antes do encerramento do Balanço Anual. Com o encerramento do Balanço algumas informações contidas naqueles relatórios sofreram alterações, gerando a divergência entre publicação e Prestação de Contas. Hai que se ponderar que o prazo para publicação dos relatórios estipulados na LRF é até 30 dias após o encerramento do período (31 de dezembro) e o prazo para encerramento do Balanço Anual é até 60 dias após o reinício dos trabalhos na Assembleia, este conforme a Constituição Estadual. Nossa*



*assertiva materializa-se com a PORTARIA/SEFAZ/GAB n° 436/2007, publicada no D.O.E. n° 620, em 17-7-07, cópia anexa. DOC 007.*

**2. Publicação do RCF do 3° quadrimestre de 2005 – prazo não cumprido.**

*O entendimento firmado pelos técnicos do Governo não reflete o entendimento do TCE, pelos motivos a seguir descritos:*

*a) Os arts. 54 e 55 da LRF dispõem que os Relatórios de Gestão Fiscal serão emitidos ao final de cada quadrimestre, devendo a publicação ocorrer em até 30 dias após o encerramento do período;*

*b) O ultimo dia do 3° quadrimestre é 31 de dezembro;*

*c) O art. 181 do Regimento Interno do TCE/RR dispõe sobre a contagem de prazo, no seguinte teor: “art. 181 - Na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário excluir-se-á o dia de inicio e incluir-se-á o de vencimento, e se este recair em dia em que mio haja expediente, a prazo será prorrogada para o dia útil imediato;*

*d) Considerando que a LRF não explicita e silencia de forma eloquente a contagem de prazo, este poderá também ocorrer de forma subsidiaria ao Código Civil, Lei n° 10.406/2002, que possui teor semelhante ao Regimento Interno do TCF/RR: CCB -art. 132 - “Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se prazos, excluído o dia do começo , e incluída o do vencimento”;*

*e) Ora, se a publicação ocorreu no dia 31 de janeiro, entendemos estar dentro dos trinta dias estipulado no §2°, do art. 55, da LRF.*

*f) Com base no exposto, propõe-se que este Tribunal que considere cumpridas as exigências de omissão e publicação do relatório de gestão fiscal referente ao 3° quadrimestre de 2005”.*

**12.1.17 encaminhamento fora do prazo estabelecidos no art. 55, § 2° da Lei Complementar 101/2000 do Relatório de Gestão Fiscal do 2° quadrimestre e encaminhamento fora do prazo do 3° quadrimestre do Poder Legislativo, bem como do encaminhamento do 1° quadrimestre do**



*Poder Judiciário, conforme documentos as fls. 1832/1833, vol. X, da Análise Prévia da Gestão Fiscal e item 10, subitem 10.1.3 DADOS DE PUBLICIDADE DO RGF DOS DEMAIS ENTES/PODERES, alínea “c” deste relatório (fl.1948/1949, vol. X);*

Justificativa: “o responsável alegou que essas ocorrências dizem respeito aos Poderes Legislativo e Judiciário com comandos independentes”.

*12.1.19 existência de diferenças significativas constatadas entre os valores fixados no PPA para despesas no exercício de 2005, com relação aos fixados no Q.D.D. do mesmo exercício, conforme relatado no item 8, subitem 8.1.1.2 do relatório (fl.1923/1924, vol. X);*

Justificativa: “o responsável alegou que quando analisado o relato sobre as inconsistências entre PPA e QDD (fl. 1924), faz-se necessário algumas considerações de ordem técnicas e operacionais. As metas físicas e financeiras previstas no PPA - Plano Plurianual, traduzido por um planejamento de ações para 4 (quatro) anos, é regulado e alterado anualmente pela LOA - Lei Orçamentária Anual, instrumento legal e constitucional. No entanto, tais instrumentos (diretrizes de trabalho) são previsões futuras entre orçamento de receita e despesa concomitantemente dependente.

O único Poder Estadual que não conseguiu se adequar ao citado modelo foi o Poder Legislativo, conforme será demonstrado no item **12.1.15**. Ocorre que tal questão não pode ser enfrentada no presente processo, mas sim, no Processo de Prestação de Contas da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, referente ao exercício de 2005, e do Tribunal de Contas do Estado, tendo em vista, ambos terem ultrapassados os limites legais.

## **9-DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM EDUCAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 enuncia o direito à educação como um direito



social no artigo 6º, especifica a competência legislativa nos artigos 22, XXIV e 24, IX, dedica toda uma parte do título da Ordem Social para responsabilizar o Estado e a família, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação.

Além do regramento minucioso, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade (Ranieri, 2000, p. 78).

Pois bem, a Constituição Federal de 1988 tratou do financiamento da educação de modo bastante incisivo.

Vinculou receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino em caráter excepcional, fugindo ao preceito genérico do artigo 165, IV, instituiu a contribuição social do salário-educação e previu fundo de natureza contábil voltado para o setor.

Quanto as metas constitucionais destinadas à educação, já foram apresentados no tópico *06-limites Constitucionais e Legais*.

Quanto à Gestão da Educação pelo Governo do Estado de Roraima, no exercício de 2005, conforme verifica-se da análise das documentações que instruem o presente processo de contas e, principalmente, do Relatório de Auditoria, constatou-se as seguintes irregularidades:

*12.1.11 lançamento de despesas estranhas à educação, como Merenda Escolar e gêneros alimentícios diversos, bem como outras despesas, como reforma e equipamento de cozinha industrial, totalizando o montante de R\$ 11.068.757,20, pagas com recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, contrariando o artigo 71, inciso IV da Lei 9.394/96, conforme demonstrado no subitem 9.1. Dos Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e no Anexo I do relatório (fls.*





1936/1939, vol. X);

Justificativa: “o responsável alegou que neste item os Analistas do TCE afirmam que encontraram lançamentos de despesas na ordem de R\$ 11,068.757,20, pagas incorretamente com recursos do FUNDEF, contrariando o art. 71, inciso IV da Lei n. 9.394/96, que veda utilização dos recursos do FUNDEF para despesas com merenda escolar e gêneros alimentícios diversos, bem como outras como reforma e equipamento da cozinha industrial.

Os técnicos da educação analisaram cuidadosamente essa afirmação e concluíram que não há procedência na conclusão dos analistas. Vejamos:

a) No SIAFEM a UG 170001, gestão 00001 se refere à Secretaria de Educação onde são executadas as despesas com fontes do Tesouro Estadual e convênios;

b) A UG 170002, gestão 00007 se refere ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, onde são executadas tão somente as despesas específicas da fonte FUNDEF, representadas no SIAFEM pelos códigos 031 e 032;

c) A relação de empenhos informada pelos Analistas nos autos do processo 155/2005-TCE/RR, fls. 2106/2121, Vol. XI, foram obtidas na UG 170001/00001, tome Tesouro Estadual e convênios, onde há permissão para execução daquelas despesas. Inclusive os empenhos com merenda escolar constantes naquela relação se referem a convênios de Associação de Pais e Mestres-APMs financiados com recursos do FUNDEF. Logo não tem referência com o FUNDEF.

d) Ressaltamos com propriedade absoluta que as despesas citadas pelos Analistas não foram empenhadas e nem pagas com recursos do FUNDEF.

e) Para comprovar esta afirmativa segue anexas todas as notas de empenho da UG 170002/00007, do exercício de 2005, reimpressas no S M, onde fica definitivamente comprovado que as despesas citadas neste item não foram realizadas”.

**12.1.13 aquisição de 527.000 livros para alunos e 30.000 para professores, ao custo total de 12.498.220,00 (doze milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e vinte reais) para um contingente de 61.730 alunos matriculados na rede estadual do ensino fundamental, infringindo o**



*princípio de economicidade, insculpido no artigo 70 da Constituição Federal, uma vez que o Governo Federal disponibiliza livros dentro do Programa Nacional do Livro Didático, conforme destacado no item 9, subitem 9.2.1.4 Da Aplicação dos 40% dos Recursos do FUNDEF (fls. 1942, vol. X);*

Justificativa: “o responsável alegou que é difícil entender o raciocínio que levou os analistas a afirmar que houve infração ao princípio da economicidade na aquisição de 527.000 livros didáticos, no exercício de 2005. Os analistas não consideraram que no montante de 527.000 livros estão contempladas varias disciplinas para cada série. Cada uma dessas disciplinas representa um livro individual, Tudo devidamente detalhado nos projetos básicos nas propostas e nas Notas de empenho. A necessidade da aquisição, bem como sua quantidade esta devidamente justificada e esclarecida nos projetos básicos que deram origem aos dois processos: n° 6049/2005 para Ensino Fundamental - 2° Seguimento e Ensino Médio da Educação de Jovens e Adultos A EJA e, o de n° 6050/2005 para Ensino Fundamental e Médio Regular. O esclarecimento citado anteriormente, esta contido no item 2 dos projetos básicos, no seguinte teor: **Justificativa da Proposição:** Através do PNLD e PNLEM professores e alunos do sistema educacional recebem livros didáticos para diversos componentes curriculares. Entretanto, que na área do Ensino Fundamental quer na do ensino médio, e principalmente neste constata-se ausência de ofertas de livros para atender todos as componentes curriculares. Visando corrigir tal distorção e considerando a situação financeira das famílias que não suportam gastos adicionais, cube ao Estado promover solução adquirindo os livros para completar as necessidades de estudos e pesquisas de alunos e professores. (.....)

Trata-se de irregularidade grave que apesar de não possuírem o condão de macular as presentes Contas, deverá ser comunicadas ao Governador do Estado a fim de seja sanada e não repetida quando da atual gestão da educação.

## **10) CIDE**

A Lei Federal n° 10336/01 instituiu a CIDE para assegurar um volume mínimo de recursos para investimento em infraestrutura de transportes.

A contribuição incide sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, querosenes, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo (GLP) e álcool combustível.

Por lei, os recursos arrecadados devem ser usados fundamentalmente no financiamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; programas de infraestrutura de transportes; e projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

Do total arrecadado pela Cide, 20% são destinados para o fundo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e, com a reforma tributária, 25% passaram a ser transferidos aos estados. Estes repassam 25% de suas cotas aos municípios.

Pois bem, aos analisar a aplicação dos recursos da CIDE pelo Estado de Roraima, no exercício de 2008, a Equipe Técnica constatou 01 (duas) irregularidade, qual seja:

***12.1.23 o valor apresentado no Balancete Geral como Transferência aos Municípios da cota-parte da CIDE diverge do informado através do site do Banco do Brasil e da Secretaria do Tesouro Nacional, inclusive quanto à distribuição entre os municípios, item 11 deste relatório (fl.1953/1955, vol. X).***

Justificativa: “o responsável alegou que o repasse aos municípios é feito diretamente pelo Banco do Brasil e dessa forma pode-se afirmar que os municípios receberam as transferências da CIDE exatamente como constam no site do Banco do Brasil. Analisando os dados contabilizados naquele exercício, observou-se certa inconsistência nos lançamentos de apropriação daquela despesa. As transferências foram apropriadas no valor exatos dos empenhos de RS 1



*00.000,00 para cada município com exceção de Boa Vista e Caracaraí. Por interpretação equivocada do servidor que apropriou a despesa no SIAFEM, os Valores que ultrapassaram os empenhos de R\$ 100.000.00, foram apropriados a contas dos municípios de Boa Vista e Caracaraí, gerando divergência entre os Valores especificados no site do Banco do Brasil e os registrados no SIAFEM, apresentados no Balancete Geral. O fato aqui em referência ocorreu por inexperiência e não por má fé ou a qualquer Outro proposito de servidores do Tesouro Estadual, na operacionalização do SIAFEM. Esclarece-se com propriedade que aquele fato representou uma exceção. Ciente da necessidade de reforçar conhecimentos, treinar, capacitar e qualificar os servidores do quadro efetivo, o Governo do Estado investiu em ações contínuas de treinamentos nas áreas de administração e finanças públicas. O grande avanço nesse campo foi à criação da Escola de Governo. Também na política de investimento de qualificação os servidores estão as aquisições de vagas em cursos abertos ofertados por empresas de treinamento, dentro e fora do Estado, como também aquisição de vagas em cursos de pós-graduação ministrados por órgãos de ensino superior no Estado. Essa ação do Governo tem resultado, principalmente, nas sensibilização e mobilização dos servidores para que se tomem agentes ativos da transformação da gestão pública, além da profissionalização e qualificação do quadro efetivo em vários seguimentos da administração pública deste Estado”.*

Diante desta circunstância, resta a esta Egrégia Corte de Contas recomendar ao Estado de Roraima que cumpra fielmente o Programa de Trabalho de utilização dos recursos da CIDE, apresentado ao Poder Executivo Federal, uma vez que, quanto a legalidade e legitimidade da aplicação dos recursos da CIDE pelo Estado de Roraima, não foram apresentadas pela Equipe Técnica qualquer impropriedade.

Ora, da análise do citado dispositivo legal verifica-se todos os recursos atinentes à CIDE repassados aos Estados devem, obrigatoriamente, ser movimentados

exclusivamente em conta vinculada aberta para essa finalidade no Banco do Brasil S.A. ou em outra instituição financeira que venha a ser indicada pelo Poder Executivo federal.

Desta forma, ante a constatação pela ocorrência de transferências de recursos da CIDE para conta do Tesouro Estadual, resta configurada a infração ao § 1º do artigo 1º-A da Lei 10.336/2001.

Sendo assim, faz-se necessária que esta Egrégia Corte de Contas recomende, imediatamente, a atual gestão do Governo do Estado de Roraima, que tome as medidas no sentido de que não ocorram transferências de recursos da CIDE para conta do Tesouro Estadual.

Isto posto, resta feita da apreciação das Contas do Estado de Roraima referente ao exercício de 2005.

### **III-Conclusão**

Neste quadro, a par da conclusão a ser oferecida pela Douta Decisão Plenária acerca destas Contas, o Ministério Público de Contas, propõe à Egrégia Corte que as contas da Administração Estadual, referentes ao exercício de 2005, do Exmo. Sr. OTTOMAR DE SOUZA PINTO sejam **aprovadas com ressalvas**, com fulcro no artigo 17, II c/c 19, §1º da LC 006/94, arguindo a prescrição com base no art. 61-A e 61-B da LC 006/94- tendo em vista o responsável ter sido citado em 16/06/2007 fl. 2158, vol XI dos autos.

#### IV – DAS RECOMENDAÇÕES

- a) Que o Estado, cumpra como limite de gastos com ensino, exigido pela Constituição Federal;
- b) Que seja considerado, quando da elaboração do Balanço Orçamentário Consolidado, na previsão da receita, as deduções para formação do FUNDEF, como dispõe a Portaria STN nº 328/2001;
- c) Observância, e reestruturação do Controle Interno e Material no Estado;
- d) Que sejam corrigidas as inconsistências existentes nos Cadastro do Vale Alimentação, bem como, que sejam tomadas as medidas necessárias no sentido de imprimir maior eficácia e efetividade no programa Vale Solidariedade;
- e) Cumprimento, pelo Poder Legislativo Estadual, do limite de gastos com pessoal estabelecido pela LRF.
- f) Que sejam tomadas as medidas necessárias no sentido de corrigir as divergências encontradas em diversos documentos contábeis.
- g) Que o Governo do Estado não utilize de promoção pessoal, em afronta ao § 1º do artigo 37, inciso XXII da Constituição Federal
- h) Este Parquet de Contas ratifica as Recomendações dos Auditores Técnicos desta Conta de Contas, fls. 1959/1960 dos autos.

É a Cota Ministerial

Boa Vista-RR, 17 de março de 2014

**Paulo Sérgio Oliveira de Sousa**  
Procurador de Contas