



<i>PARECER-065/2010</i>	
PROCESSO Nº.	0106/2010
ASSUNTO	Prestação de Contas- Exercício 2010
ÓRGÃO	Governo do Estado de Roraima
RESPONSÁVEIS	José de Anchieta Júnior
RELATOR	Manoel Dias Dantas

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA - GER - EXERCÍCIO DE 2010 – Acompanhamento concomitante da Gestão. Análise técnica circunstanciada. Aspectos da gestão examinados com minudência. Infringência a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, em especial. Aprovadas com ressalva. Aplicação de Multa, Inteligência do art. 21 da IN 002/2004-TCE/RR e no artigo 63, VI, da Lei Complementar nº 06/94 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

I- RELATÓRIO

Para exame e parecer deste Ministério Público de Contas, o Processo epigrafado, que versa sobre as Contas do Governador do Estado de Roraima, *Exmo. Sr. JOSÉ DE ANCHIETA JUNIOR*, relativas ao exercício de 2010.

A matéria é trazida a consideração deste Ministério Público de Contas a partir do impulso processual determinado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Manoel Dias Dias, 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.

Às fls. 2.430/2.542 acostam o Relatório de Auditoria nº 002/2012 DIFIP, que depois de lido e aprovado, foi encaminhado para apreciação da Relatoria para providências processuais



necessárias. Outrossim, é digno de nota, que, no âmbito processual, nos termos da legislação pertinente, foi oportunizado a ampla defesa e garantido o contraditório ao responsável José de Anchieta Júnior (fls. 2561/2562).

O Responsável, intempestivamente, apresentou sua defesa e documentos pertinentes às fls. 2.564/2.820.

Por fim, a Consultoria Técnica, através da assessoria do Conselheiro fls. 2.865/2.879, procedeu à apreciação da defesa.

Este é o relatório.

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, 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, 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 2010, como a seguir se explicitará.

As principais irregularidades identificadas pela equipe técnica foram destacadas na conclusão do Relatório de Auditoria, nos seguintes termos:

19.1 Dos Achados de Auditoria **19.1.1. Da Estrutura Administrativa**



a) Publicações intempestivas das Leis 768, 776 e 794, todas de 2010, referentes as prorrogáveis do prazo de duração de 3 (três) Secretaries de Estado Extraordinárias (**item 3, subitem 3.1, alínea 3.1.1**), ocasionando com isso, vácuo legislativo;

b) Ausência de norma legal quanto a ordenação de despesas na Representação do Governo, Relações Públicas e Cerimonial, Ouvidora-geral e da Academia de Polícia de Roraima, dificultando a responsabilização dos atos administrativos (**item 3, subitem 3.6**), em desacordo com o art. 58 da Lei 4.320/64.

19.1.2. Da Gestão Orçamentária

a) Meta nula para o montante da dívida consolidada líquida de 2010, mesmo considerando a existência de amortização do principal e de previsão de receita de operações de crédito na Lei Orçamentária (item 5.1, letra “b.1.2”);

b) Infringência ao artigo 167, V da Constituição da República, em função da extrapolação do limite autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares, (item 5, subitem 5.1, letra “c”);

c) Planejamento da execução orçamentária em desacordo com os instrumentos de Planejamento, em virtude de expressiva economia orçamentária no exercício (item 5, subitem 5.2);

d) Divergência entre as receitas arrecadadas (correntes e de capital) registradas no Demonstrativo da Receita e no Balancete Geral do Estado, e as republicadas no DOE 1541, de 10/5/2011 (item 5, subitem 5.3).

19.1.3. Da Gestão Financeira

a) Ausência de registro, no Balanço Financeiro, do saldo dos investimento sem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativos ao IPER (**item 6, subitem 6.1**);

b) Ausência de detalhamento de itens genéricos do Balanço Financeiro, impossibilitando a análise do fluxo de caixa do Estado (item 6, subitem 6.2.2).

19.1.4. Da Gestão Patrimonial

a) Ausência de detalhamento dos valores registrados na conta Devedores - Entidades e Agentes, no total de R\$ 388.459.716,88, inobservado os artigos 85 e 88 da Lei 4320/64 (item 7, subitem 7.1).

9.1.5. Dos Cancelamentos de Despesas Liquidadas

a) Cancelamento de despesas liquidadas, inobservado o princípio da anualidade do orçamento e os instrumentos de planejamento (**item 8, subitens 8.3.1, 8.3.2, 8.3.3 e 8.4**).

19.1.6. Da Gestão de Pessoal

a) Ausência, no âmbito do Poder Executivo, de lei especificando as atribuições, as responsabilidades e os requisitos necessários para investidura dos servidores nos cargos em comissão e nas funções gratificadas (**item 9, subitem 9.2, alínea 9.6.2**), em desobediência ao art. 44, I da Lei Nº 498/2005;

b) Inexistência de legislação aplicável a acumulação remunerada de cargos públicos do pessoal ativo do Executivo estadual (**item 9, subitem 9.6, alínea 9.6.2**), em desobediência ao art. 20-E da Constituição do Estado de Roraima;

c) Ineficácia das Ações de Governo quanto a “Formulação e Implementação do Programa de Saúde e Segurança no Trabalho” e “implementação de Política de



Qualificação do Servidor” no tocante as metas físicas e financeiras(**item 9, subitem 9.7**).

19.1.7 Da Aplicação de recursos na Educação

a) Realização de transporte escolar em desacordo com a Legislação vigente(**item 10, subitem 10.1, alíneas 10.1.1 e 10_1.2**).

19.1.8. Da aplicação de recursos na Saúde

a) Sub-dimensionamento do limite de despesa com pessoal do Executivo em afronta ao § 1º, art. 18 da LRF (**item 11, subitem 11.3, alínea 11.3.1 e item 13**);

b) Contratação de servidores por cooperativa para exercerem cargos estranhos a área de saúde, em desacordo com a Cláusula Primeira - Do Objeto, do Contrato nº 108/2005 (**item 11, subitem 11.3, alínea 11.3.2, letra a**);

c) Contratação de servidores por cooperativa para exercer cargo do quadro permanente privativo de servidor efetivo, descumprindo o art. 37, inciso II, da CF, caracterizando burla a concurso publico (**item 11, subitem 11.3, alínea 11.3.2, letra b**);

d) inexistência de uma unidade semi-intensiva no Pronto Socorro Francisco Elesbão(**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.1, letra a**);

e) Déficit de profissionais de saúde no Pronto Atendimento Airton Rocha -PAAR e Pronto Socorro Francisco Elesbão - PSFE (**item 11, subitem 11.6.1, letra b**);

f) Carência sistemática de medicamentos e material médico-hospitalar na rede pública de saúde estadual (**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.1, letra c**);

g) Insuficiência de leitos de UTI no HGR (**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.1, letra d**);

h) Número insuficiente de profissionais de saúde nos finais de semana, no HMINSN (**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.2, letra b**);

i) Ausência de manutenção das maquinas do setor de Lavanderia do HMINSN por parte da empresa terceirizada contratada (**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.2, letra c**);

j) Estrutura inadequada dos núcleos Central e HGR da Ouvidoria do SUS para a realização dos serviços(**item 11, subitem 11.6, alínea 11.6.3, letra c**).

19.1.8.1. Das Ações Governamentais na área da saúde

a) inexistência de fiscalização e monitoramento da execução dos serviços contratados perante a Unihealth, por parte do Governo do Estado de Roraima (**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.2, letra b.1**);

b) Descarte de medicamentos, dentro prazo de validade, em desconformidade com o interesse público(**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.2, letra c.1**);

c) Aquisição de medicamentos e material médico-hospitalar com validade inferior a um ano (**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.2, letra d.1**);

d) Indisponibilidade de medicamentos e material médico-hospitalar, no DAF(**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.2, letra f.1**);

e) Deficiências e inadequação da estrutura física da farmácia da Policlínica Cosme e Silva (**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.3, letra a**);

f) Atraso no Calendário de execução da reforma e ampliação da PCS (**item 11, subitem 11.7, alínea 11.7.2.3, letra b**).

19.1. 9. Da Gestão Fiscal



- a) Divergência entre as informações constantes deste Processo e dos Processos de Prestação de Contas de Gestão das Secretarias de Estado da Educação e da Saúde, bem como com as que foram publicadas e republicadas no Diário Oficial do Estado **(item 13, subitem 13.1)**;
- b) Registros ou envio de dados inconsistentes, especificamente, no sistema informatizado LRFnet, cometidos no decorrer de todo o exercício por ocasião do encaminhamento periódico dos RREO's e RGF's e que em resumo foram descritos no item 13 e seus subitens, deste Relatório, em desacordo com a **IN N° 00212004 - TCEIRR - PLENARIO, alterada peia IN N° 00112006 - TCEIRR - PLENARIO**, cuja previsão de cominação de multa por inadimplência ou prestação de informações incorretas ou incompletas, esta prevista na mesma norma regulamentar **(art. 21)**;
- c) Inadimplência quanto ao encaminhamento de documentos ao Tribunal **(quadro 37, item 13, subitem 13.2)**;
- d) Não publicação do Demonstrativo do Desdobramento das Receitas Previstas no Orçamento em metas bimestrais de arrecadação, conforme prevê o art. 13 da Lei N°101/2000 c/c o art. 4°, inciso II da IN N° 002/2004, alterada pela IN de N° 001/2006TCE/RR - PLENARIO **(Item 13, subitem 13.2, alínea 13.2.1, letra “b”)**;
- e) O Resultado Primário Calculado (R\$ 17.142.565,88) diverge do apurado pelo Balancete Acumulado Consolidado (R\$ 16.442.565,88) e do evidenciado no Relatório do 6° Bimestre de 2010, emitido pelo Sistema LRF-Net - R\$303.469.154,85 - **(item 13, subitem 13.2, alínea 13.2.1, letra “d”)**;
- f) O Resultado Nominal Calculado (R\$ 80.749.214,25) diverge do evidenciado no Relatório do 6° Bimestre de 2010, emitido pelo Sistema LRF-Net -R\$ 48.339.475,05 - **(item 13, subitem 13.2, alínea 13.2.1, letra “e”)**;
- g) As Disponibilidades Financeiras e as Obrigações Financeiras divergem das evidenciadas no Balancete Geral do Estado, bem como a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados diverge da informada no Demonstrativo da Dívida Flutuante **(item 13, subitem 13.6, letras “a”, “b” e “c”)**;
- h) Inobservância as normas da STN quanto a identificação de Restos a Pagar por fonte (Manual do RGF, Anexo VI), não atendendo assim a requisitos da transparência estabelecidos na LRF **(item 13, subitem 13.7)**;
- i) Não contabilização da despesa com mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos como “Outras despesas de Pessoal” e por conseguinte no cálculo total da Despesa com Pessoal, em desobediência ao art., 18, § 1° da Lei N° 101/2000 c/c o art. 58 da Lei Estadual N°735/2009 **(item 11, subitem 11.3, alínea 11.3.2 e item 13, subitem 13.9)**;
- j) Divergência entre o total das Receitas de Operações de Crédito publicado no Anexo I do RREO (R\$ 149_704_281,31) e o registrado no Anexo 12 da Lei4.320/64 - R\$ 150_031.567,67 - **(item 13, subitem 13.13)**.

19.1.10. Dos Precatórios

- a) Pagamento de valores inferiores em comparação com os constantes nas requisições iniciais **(item 14, subitem 14.2)**;
- b) Não pagamento no decorrer do exercício analisado de 6 (seis) precatórios de natureza genérica **(item 14, subitem 14.2)**, em descumprimento ao art.100(CF/88);



c) Não exercício do direito de regresso previsto no art. 37, § 6º da Constituição da Republica (**item 14, subitem 14.3**).

19.1.11. Dos Recursos da Cide

a) Transferência de R\$ 15.500.000,00 da conta bancaria vinculada da Cide para conta única do estado, conforme descrito no **item 15, subitem 15.2, alínea 15.2.1**, em desacordo com o que reza a Lei 10.336/2001, art. 1º - A, § 1º.

19.1.12. Das Exigências para o Ultimo Ano de Mandato

a) Não cumprimento as vedações listadas no**item 18, alíneas “b”, “c” e “f”**.

Examinando as razões da defesa expedida pelo Sr. Governador do Estado, passemos a análise dos achados de auditoria que lhe foram imputados.

Da Estrutura Administrativa

Neste item em análise, a justificativa do Responsável prosperou, uma vez que a atuação do Executivo foi pautada no art. 2º, §1º da Lei Estadual 499/2005 que cria cinco Secretarias de Estado Extraordinárias.

Nesse mesmo sentido, a mesma lei supracitada dispõe no seu art. 57, § 1º alíneas “a,b c”, que a Casa Civil passa a coordenar os apontamentos identificados pela equipe técnica, qual sejam, relações públicas, cerimonial, representações do Governo e ouvidoria.

Da Gestão Orçamentária

Num ligeiro magistério, é sobremodo 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.

Nesse sentido, o 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, é o que a doutrina denomina de mecanismo dos freios e contrapesos.



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:

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.

No achado subitem 19.1.2, alínea “a”, considerando a nota técnica de esclarecimento nº 025/2012-DIFIP, a meta para o montante da dívida consolidada não fora alcançada. Nas justificativas, o responsável não contrapôs o que fora identificado, entretanto, pleiteou a dilatação de prazo o que não foi atendido.

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. Assim, 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.

Pontua-se também que 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.

Neste achado, subitem 19.1.2, alínea “b”, que identificou infringência ao art. 167 V da



CRFB, em função da extrapolação do limite autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares, o responsável utilizou a oportunidade de defesa para pleitear prazo deixando de se justificar.

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 pela 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 sub atividades, 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.

No caso em análise, no tocante ao achado subitem 19.1.2 alínea “c”, percebe-se que no planejamento da execução orçamentária não foi realizado em consonância com os instrumentos de planejamento, uma vez que não é objetivo precípua da Administração Pública auferir resultados positivos, mas, aplicar os recursos arrecadados da melhor maneira possível, sem comprometer o equilíbrio fiscal (Nota Técnica fls. 2.834 e Defesa fl.2.567).

Em defesa, o responsável não justificou os apontamentos buscando a prorrogação de prazo o que não fora atendido.



Ainda na análise da gestão orçamentária, subitem 5.3 alínea “d”, equipe técnica identificou divergências quanto às correntes arrecadadas (correntes e de capital), conforme Nota Técnica e análise da defesa, a questão restou justificada.

Da 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.

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.

Logo, nos achados subitem 19.1.3 alínea “a” e 19.1.3 alínea “b”, verifica-se que só a apresentação dos Balanços Financeiros do IPER e de seus Fundos, às fls. 2.816, 2.817 e 2.819 não justifica as irregularidades identificadas. Igualmente, o responsável informou também que o problema gerado pelo aplicativo da equação só foi corrigido em 2011, ou seja, fora do exercício sob análise e mais, não juntando o Balanço Financeiro Consolidado do Estado, com o detalhamento analítico do saldo das contas, tem-se que as justificativas do responsável não merecem prosperar.

Da Gestão Patrimonial

Neste achado subitem 19.1.4, alínea “a”, numa ligeira análise prefacial, verifica-se que as razões apresentadas foram suficientes para justificar os apontamentos, uma vez que foi acostado o balancete. Quanto à necessidade de detalhamento, é razoável intimar o responsável para que querendo, especifique ou esclareça qualquer dúvida quanto à ausência de informação deste Balanço.



Dos Cancelamentos de Despesas Liquidadas

Neste achado 19.1.5, a equipe técnica identificou cancelamentos de despesas liquidadas, inobservando o princípio da anualidade e os instrumentos de planejamento.

É sobretudo importante pontuar que é de responsabilidade do ordenador de despesas zelar pela programação orçamentária e financeira, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, como dispõe a LRF.

Nesse sentido, verifica-se que a responsabilidade pelos atos cometidos e apontados no achado supracitado impõe-se aos ordenadores de despesas.

Da Gestão de Pessoal

Neste item, foram identificados três achados- item 19.1.6 a, b,c , dos quais este *Parquet* coaduna razoavelmente com a equipe técnica, uma vez que faz-se necessário a implantação de um sistema de recursos humanos e protocolo visando à gestão de pessoal eficiente e parametrizada com as propostas de modernização contidas nas Leis nº 498 e 499 ambas de 2005.

Aplicação de Recursos na Educação

Neste item, ficou demonstrado pela equipe técnica que o Estado cumpriu o mínimo com a obrigação emanada na Constituição Federal art. 212 caput, bem como pelo próprio responsável.

Com isso, do ponto de vista jurídico, não resta elementos suficientes para comprovar o contrário.

Aplicação de Recursos na Saúde e Ações na Saúde

Neste item, este *Parquet* corrobora com a equipe técnica e manifesta-se no sentido de



que as despesas com pessoal, especificamente no caso da COOPERBRAS, enquadram-se nos termos do art. 18, § 1º da LRF, resultando no sub-dimensionamento do limite de despesa com pessoal.

No tocante as ações invertidas na saúde, considerando as informações obtidas pela equipe técnica, este Parquet entende que 98,11% dos recursos gastos na função Saúde foram aplicados em despesas correntes, com predomínio das rubricas Outras Despesas Correntes(56,56%) e seguidas dos dispêndios com Pessoal e Encargos Sociais, representando 41,55% do total despendido.

Nas justificativas apresentadas, bem como na conclusão apresentada pela equipe técnica, o mínimo de 12% estabelecido através da Emenda Constitucional 29/2009 foi alcançado.

Da Gestão Fiscal

Neste item em análise, verifica-se que a Secretaria da Fazenda atua no Estado como órgão central do sistema de Contabilidade e Finanças (art. 78, V, da Lei 498/05), com a responsabilidade pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos, bem como funcionamento eficiente e coordenado de suas tarefas instituídas por lei infraconstitucional.

Nesse sentido, manifesta-se o entendimento de que as impropriedades não justificadas são de responsabilidade do titular da Pasta.

Dos Precatórios e Recursos da Cide

No tocante aos precatórios, entende-se que é necessário cumprir com presteza aquilo que foi tutelado pelo Poder Jurisdicional, uma vez que, o não atendimento resulta em mora ao Estado configurando um aumento significativo do passivo judicial. Ainda que de forma precária, visualiza-se que os apontamentos foram sanados.



Quanto ao repasse da Cide, ficou demonstrado que a Secretaria da Fazenda, através do Titular da Pasta, utilizou os recursos destinados ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes, para os demais Poderes constituídos no Estado.

Assim, alega o responsável que restituiu os valores utilizados através das Ordens Bancárias acostadas anexo.

Das Exigências para o último mandato

Considerando que a Lei não comporta exceções quanto a transferências nos termos do art. 73, VI da Lei 9.504/97, torna-se necessário maior informação quanto a aplicação dos recursos, uma vez que o responsável demonstrou que os recursos foram destinados a Associação de Pais e Mestres- APM's. Assim, o mesmo se aplica aos demais achados deste item em apreço.

CONCLUSÃO

Por fim, 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 2010, do Exmo. Sr. JOSÉ DE ANCHIETA JUNIOR sejam **aprovadas com ressalvas.**

Opina também, no sentido de que seja aplicado ao Responsável, Sr. JOSÉ DE ANCHIETA JÚNIOR, a multa prevista no art. 21 da IN 002/2004-TCE/RR e no artigo 63, VI, da Lei Complementar nº 06/94 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 18 de março de 2014.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas