



PARECER Nº 217/2013-MPC-RR

Processo: 0138/2001

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 1999

Órgão: Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto - SECD

Responsáveis: Governador do Estado de Roraima

Neudo Ribeiro Campos

Vice Governador do Estado

Francisco Flamarion Portela

Secretária de Estado da Educação

Antônia Vieira dos Santos

Secretária Adjunta de Educação

Anna Maria Gaspar Ferst

Secretário de Estado da Fazenda

Roberto Leonel Vieira

Relator: Essen Pinheiro Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECD/ FUNDEF. EXERCÍCIO DE 1999. SÚMULA 001 TCE/RR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS. ÔNUS DO GESTOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. GRAVE INFRAÇÃO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INDÍCIOS DE INFRAÇÃO PENAL. CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **CONTAS IRREGULARES.** CONDENAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS AO RESSARCIMENTO DO DANO APURADO. REMESSA DE CÓPIAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ART. 71, XI, CF/88.

Trata-se de Prestação de Contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF referente ao exercício de 1999, sob a responsabilidade do **Sr. Neudo Ribeiro Campos – Governador do Estado; Francisco Flamarion Portela – Vice-Governador do Estado; Antônia Vieira dos Santos – Secretária Estadual da Educação; Anna Maria Gaspar**



Ferst – Secretária Adjunta de Educação e **Roberto Leonel Vieira** – Secretário de Estado da Fazenda.

A relatoria do presente feito coube ao Conselheiro Henrique Machado, posteriormente ao Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias, este sucedido na presidência do feito pelo Conselheiro Manoel Dantas Dias. Novamente redistribuídos, assumiu a relatoria o Conselheiro Essen Pinheiro, atual relator.

Às fls. 924/941, consta o Relatório de Auditoria, acatado e ratificado pelo então Secretário Geral de Controle Externo, sendo sugerida a citação do então Governador do Estado – Sr. Neudo Ribeiro Campos (fls. 942/943).

Regularmente citados (fls. 945), o Sr. Neudo Ribeiro Campos apresentou extemporaneamente sua defesa, acostada às fls. 951/954.

Devolvidos ao corpo técnico, exarou-se o Parecer nº 048/2004, sugerindo a citação dos Srs. Francisco Flamarion Portela, Roberto Leonel Vieira, Antônia Vieira Santos e Anna Maria Gaspar Ferst (fls. 969/979), acolhida pelo relator às fls. 980.

Regularmente citados, consoante fls. 981,983,984 e 986, os responsáveis apresentaram oportunamente suas defesas, acostadas às fls. 1.015/1.021 – Sra. Anna Maria, fls. 1.023/1.031 - Sr. Francisco Flamarion, fls. 1.033/1.039 – Sra. Antônia Vieira Santos e fls. 1.043/1.048 – Sr. Roberto Leonel Vieira.

Devolvidos ao corpo técnico para análise final, consoante determinava a legislação vetusta, exarou-se o Parecer Conclusivo nº 49/2005 – CGM, acostado às fls. 1.057/1.060.

Instado a se manifestar, e representante ministerial *pro tempore* então com assento nessa Casa exarou o Parecer nº 008/2008-MIPUC-TCERR (fls. 1.140/1.144).

Às fls. 1.146 consta decisão do então relator determinado o sobrestamento do feito face à ilegalidade da nomeação dos procuradores de contas *pro tempore* nessa Casa.

Remetidos a este *Parquet* de Contas, os autos foram solicitados para redistribuição, ocasião em que o relator sorteado, Manoel Dantas, monocraticamente



exarou a decisão de fls. 1.155/1.156, declarando a prescrição do feito e conseqüente extinção com resolução do mérito, nos termos do art. 269, IV do Código de Processo Civil - CPC.

Irresignado com a referida decisão, este Ministério Público de Contas - MPC interpôs Recurso Inominado, julgado procedente à maioria dos membros dessa Corte (Acórdão de fls. 1.166/1.167), pelo que o feito retornou ao seu trâmite regular.

Após, vieram os autos a este Órgão Ministerial para a necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Prestação de Contas encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual, uma vez que as normas procedimentais aplicáveis foram atendidas em sua inteireza. Principalmente no que pertine à citação dos Responsáveis, quesito sempre acompanhado de perto por este Órgão Ministerial tendo em vista a sua relevância jurídica processual.

Insta observar nos presentes autos, ainda, questão relevante acerca da prescrição da pretensão punitiva dessa Casa, uma vez que em determinados achados o prazo fatal de 05 (cinco) anos já se ultimou.

Com efeito, no que toca à prestação de contas em si, temos que desde a sua apresentação até a data atual, transcorreu o lapso temporal superior a 12 (doze) anos. Analisando os autos, constatamos que os mandados de citação referentes aos achados de auditoria apontados no presente feito foram recebidos pelos Responsáveis em 15/03/2004 (Sr. Neudo Campos), 14/02/2005 (Sr. Francisco Flamarion, Sra. Antônia Vieira e Sra. Anna Maria) e 24/02/2005 (Sr. Roberto Leonel). Desta forma, o prazo prescricional deve levar em conta o interregno entre os referidos atos - citações válidas - até o presente momento, o que totaliza mais de 5 (cinco) anos e, portanto, inevitável reconhecer a perda da pretensão punitiva em relação aos achados que não acarretaram



dano ao erário.

Contudo, no que concerne aos achados que indicam possível dano ao erário, consistente na ausência dos documentos comprobatórios da execução das despesas com recursos do fundo, não há que se falar em configuração de prescrição, uma vez que, conforme entendimento já pacificado no âmbito dessa Corte com a edição da Súmula 01, tratando-se de dano ao erário aplica-se o estatuído no art. 37, § 6º da CF/88 quanto à possibilidade de ressarcimento ao erário.

A prescrição, repisa-se, acaso ultimado o seu prazo fatal, incide somente sobre a pretensão punitiva dessa Corte de Contas, nunca na possibilidade de ressarcimento de dano ao erário, tampouco prejudica a análise das contas em si. Mesmo porque, dentro de um processo de contas poderão ser apuradas condutas criminais e até mesmo atos de improbidade cujos prazos prescricionais divergem entre si e entre aquele aplicado no âmbito dos Tribunais de Contas.

Tendo que nos presentes autos está configurada a prática de conduta danosa ao erário, bem como indícios razoáveis de conduta criminosa e ato de improbidade e, ainda, levando em consideração que o direito dessa e. Corte de apreciar os achados de auditoria não se submete a prazo decadencial, o Ministério Público de Contas entende que, no presente caso, não há que se falar em extinção do processo nos termos do art. 267, do CPC, mas sim no efetivo julgamento do feito, imputando as responsabilidades devidas e determinando as correções devidas, com encaminhando de cópias dos autos aos demais órgãos de controle interessados (art. 71, incisos IX e XI da CF/88), conforme esclareceremos a seguir.

Superadas as preliminares, passamos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

Em seu relatório de auditoria, a equipe de auditores do TCE/RR concluiu:



“10 – CONCLUSÃO:

Em face do exposto, e em decorrência do fato de não terem sido apresentados a esta equipe os documentos necessários à comprovação das despesas do exercício de 1999, incluindo-se as Despesas relativas a Pessoal, esta equipe fica impossibilitada de manifestar-se conclusivamente sobre os percentuais aplicados (60% e 40%) dos recursos do FUNDEF, bem como sobre a realização das despesas.

Considerando as prerrogativas institucionais conferidas aos Tribunais de Contas por via dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e em seus correspondentes da Constituição Estadual;

Considerando que estas prerrogativas não puderam ser plenamente exercidas por meio de seus técnicos em função da ausência de documentos imprescindíveis a análise das contas, enfatizando-se a circunstância do TCE/RR ter disponibilizado Equipe Técnica por um período de 26 dias;

Considerando que os autos foram instruídos em desacordo com o que determina o art. 38 da lei 8.666/93, estando ausentes Notas Fiscais, Ordens Bancárias e devidos Atestos de recebimento do material/serviço; Considerando que da análise dos extratos Bancários fls. 094/248 constatou-se de forma freqüente, o lançamento de operações como saque contra-recibo, pagamento com a rubrica Pagamento Direto a Fornecedores, taxas diversas (AABB, juros decorrentes de saldo a descoberto);

Considerando ainda que a totalidade da amostra relativa aos processos de licitação apresente Termo Aditivo, onerando os cofres públicos;

Considerando que foi detectado na conta específica do FUNDEF vários créditos e débitos estranhos à movimentação do Fundo, conforme quadro de detalhamento às fls. 900/901 e 902/923 respectivamente;

Considerando o desinteresse do Administrador da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Desporto em atender as solicitações desta Egrégia Corte de Contas em relação aos documentos solicitados, os quais são de importância ímpar para que a equipe técnica possa emitir parecer conclusivo sobre a Prestação de Contas de 1999 e sobre a Denúncia objeto do Proc. Nº 0346/2001;

Finalmente considerando que nem todas as cópias de documentos inclusos nos autos foram devidamente autenticados conforme determina a lei e regulamenta a Resolução nº 021/93 TCE/RR.

Submetemos o presente Relatório à apreciação do Relator, sugerindo que:

- 1. Determine ao Responsável que comprove, no prazo regulamentar, todas as despesas relativas ao FUNDEF, exercício de 1999, apresentando, para os processos de licitação, os documentos probatórios conforme exige o art. 38, incisos I/XII da Lei 8.666/93, c/c art. 28, III da mesma Lei;*
- 2. Seja enviada a esta Corte de Contas a Folha de Pagamento de Pessoal relacionado com o ensino Fundamental, discriminada mês a mês, incluindo-se o Abono Natalino e outros abonos, se houver, com comprovantes de pagamento (contra-cheque/depósito em conta),*



- bem como as despesas relativas a encargos patronais, diferenciando nas Guias de GRPS parte patronal, parte do empregado e demais despesas efetuadas com recursos do FUNDEF;*
3. *Os documentos/comprovantes de pagamentos mencionados nos dois últimos parágrafos acima, sejam devidamente separados em dois grupos: (a) despesas concernentes aos 60% do FUNDEF; e (b) despesas relativas aos 40% restantes, conforme preceitua o art. 2º IN nº 002/99-TCE/PLENÁRIO;*
 4. *Determine ao Gestor do Órgão ora auditado comprovar junto a esta Corte de Contas a improcedência da Denúncia feita pelo Parlamentar, Sr. Almir Sá;*
 5. *Determinar a aplicação de multa a atual Secretária Estadual de Educação, Cultura e Desporto em função do não atendimento de determinação desta Corte, deixando de disponibilizar documentos durante a auditoria, conforme previsto no inciso VI do art. 279 do Regimento Interno deste Tribunal.”*

Conforme delineado na conclusão exarada pelo corpo técnico, transcrita supra, não foram trazidos aos autos os comprovantes de execução das despesas efetuadas com recursos do Fundo, tais quais notas fiscais e termo de recebimento em processos licitatórios, demonstração da origem de créditos e débitos verificados na conta específica estranhos às movimentações pertinentes ao FUNDEF, demonstração da legalidade dos aditamentos de contratos, entre outros.

O relatório de auditoria noticia a ausência de tais documentos, o que implicaria, *prima facie*, em concluir pela ilegalidade na gestão daqueles recursos, configurando evidente dano ao erário e, de toda sorte, implicando na obrigação de ressarcimento.

O chamamento ao presente feito dos responsáveis pela gestão daqueles recursos, por sua vez, oportunizou àqueles demonstrarem que não houve irregularidade na execução de despesas, através da devida apresentação dos documentos pertinentes, afastando assim a presunção de ilegalidade trazida pela ausência dos mesmos.

Não obstante isso, os responsáveis se restringiram a tergiversar acerca das dificuldades em terem acesso àquela documentação. Findaram, então, por não lograr êxito em demonstrar através dos documentos pertinentes a aplicação dos recursos do Fundo, embora concedida a oportunidade de fazê-lo.



Ressaltamos que alegações infundadas acerca da falta de acesso a documentos não basta para eximir suas responsabilidades, uma vez que sequer se valeram das medidas judiciais cabíveis. O Responsável Neudo Campos, aliás, em patente tentativa de levar essa Casa a erro colacionou aos autos cópia da peça vestibular através da qual pretendeu demonstrar que demandou em juízo acesso aos documentos. Ocorre que, conforme demonstra documento de fls. 1.061 foi o respectivo feito arquivado por falta de prosseguimento motivado pelo próprio responsável, ou seja, não passou de mera medida protelatória e eivada de manifesta má-fé na tentativa de ludibriar essa Corte.

Pois bem, impende asseverar que competia àqueles a demonstração da regularidade dos gastos efetuados com os recursos vinculados ao FUNDEF.

Com efeito, aquele que nomeado para cargo que implique em atos de gestão e ordenação de despesa conhece, ou deveria conhecer, de antemão, o encargo que sobre ele recai, condizente com a comprovação da boa aplicação dos recursos postos sob sua administração, inclusive sendo este múnus fundamento para o dever imposto de prestar contas.

A doutrina e a jurisprudência são uníssonas quanto ao ônus do gestor em demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos.

Para ilustrar a assertiva trazemos à baila os ensinamentos de Jacoby:

“Nesse momento, vem à balha a questão de saber se o Tribunal de Contas tem a obrigação de provar, se está sujeito ao ônus da prova. A questão constitui ponto angular da ação do controle, pois se está sujeito ao dever de provar, não poderá, em tese, ter o direito de julgar, posto que se inserem em órbitas distintas os deveres de quem acusa e daqueles que devem ter isenção para julgar. Cabe destacar, o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas.”

Há muito tal entendimento é manifesto no âmbito da Suprema Corte.

Confira-se:



“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.”
(Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, relator Ministro Moreira Alves)

No mesmo sentido é o entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União. Senão vejamos:

“(…) a não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n.º 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’ (TCU - Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

Como se vê o tema não encontra controvérsias na mais abalizada doutrina e jurisprudência pátrias, filiando-se este órgão ministerial à tal corrente, de modo a concluir que o gestor que manuseia recursos públicos e não faz prova da regularidade das despesas realizadas através dos documentos exigidos por lei, autoriza a presunção da irregularidade na aplicação daqueles.

E, uma vez presumida a irregularidade na aplicação daqueles recursos, inegável reconhecer que aqueles que deram causa devem recompor os cofres públicos.

Em beneplácito a tese colacionamos o julgado abaixo:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS DE CONVÊNIO – REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS ESTADUAIS – AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS – CONTAS IRREGULARES – IMPUTAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – DETERMINAÇÕES A ÓRGÃOS DA CASA.



Em face da inércia do responsável na aplicação dos recursos conveniados, conclui-se que o repasse efetuado pela SEAM não teve a sua aplicação comprovada, devendo, portanto, ser ressarcido ao erário estadual, visto que a despesa pública realizada sem comprovação por meio de documentos hábeis é de responsabilidade do gestor, consoante Súmula TCEMG n. 93.(Processo n°: 359446, 2ª Câmara TCE/MG, julgado em 31 de maio de 2012)

No caso concreto ora em debate, os gestores, mesmo diante de diversos apontamentos que indicam irregularidades nos gastos - tais quais ausência de processos licitatórios, inexistência de notas fiscais e atestos em processos de compras, movimentações bancárias de entrada e saída de recursos na conta do FUNDEF impertinentes ao fundo - não trouxeram aos autos documentos que elidissem tais constatações, não se eximindo do encargo de demonstrar a regular aplicação dos recursos.

Além disso, não consta nos autos qualquer documento que comprove a aplicação daquele dinheiro, embora reiteradamente requerido por essa Casa.

Assim, nos termos comentados acima, considerando que competia aos responsáveis a demonstração da regularidade da aplicação daqueles recursos, ônus do qual se furtaram, outra medida não resta senão reputar irregular a aplicação integral dos recursos do Fundo e, de toda sorte, impor a obrigação de recomposição do montante integral aos cofres públicos – R\$ 58.291.165,65 (cinquenta e oito milhões, duzentos e noventa e um mil, cento e sessenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos).

Embora seja incontroversa a obrigação de ressarcimento do montante integral dos recursos do FUNDEF, importa, por fim, discorrer sobre quem recai a responsabilidade.

Verifica-se que nos presentes autos foram chamados a compor o feito os então Governador e vice governador do Estado, as Secretária e Secretária Adjunta de Estado da Educação e, por fim, o Secretário de Estado da Fazenda à época.

No período ora analisado a gestão implementada no Estado foi centralizada,



de modo que conferiu ao Governador do Estado em conjunto com o titular da pasta legitimidade para ordenar as respectivas despesas, consoante Decreto 3.536-E de 23 de julho de 1999.

Nesse contexto, extrai-se que o então Governador do Estado figurou naquele exercício como responsável, já que ao centralizar a gestão orçamentária e financeira trouxe para si o *munus* afeto à gestão dos recursos, participando efetivamente de todos os atos emanados que implicasse em realização de despesa - empenho, liquidação e pagamento. O mesmo aplicando-se ao vice governador, que substituíra o titular em suas ausências, da mesma forma ordenando despesas, consoante demonstra documentos de fls. 673, 793 e 816.

Quanto as Secretárias de Estado da Educação, titular e adjunta, além do disposto no decreto que conferiu as mesmas os atos de ordenar despesas da pasta, soma-se a isso o contido na legislação que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério nesta unidade federativa (Lei nº 196/98), que dispôs categoricamente que a responsabilidade pela administração do fundo recai sobre o titular da Secretaria de Estado da Educação, *verbis*:

“Art. 1º. Fica instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF/RR, no âmbito do Estado de Roraima, criado através da Lei Federal nº 9424, de 24 de Dezembro de 1993, de natureza contábil a ser administrado pelo titular da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desportos”.

Por outro lado, no tocante ao Secretário da Fazenda, não vislumbramos possibilidade de transferir àquele qualquer responsabilidade pela ilegalidade na contratação de despesa com recursos do FUNDEF.

Conforme já esclarecido, a legislação que instituiu o FUNDEF (Lei nº 196/98), preconizou que a responsabilidade pela administração do fundo recai sobre o titular da Secretaria de Estado da Educação, que naquele exercício financeiro ordenou despesas em conjunto com o Governador do Estado em razão da medida que centralizou



a gestão orçamentária e financeira nesta unidade federativa (decreto 3.536-E), ficando a Secretaria de Estado da Fazenda adstrita à emissão das ordens de pagamentos em consonância com a gestão conduzida pelo então Governador e Secretários. Equivale a dizer, os Secretários da Fazenda figuraram no ato em comento exercendo a mera função de tesouraria e pagadoria.

Ademais, não competia àqueles a obrigação de prestar contas perante essa Casa daqueles recursos, eis que conforme advertido acima, o ônus de demonstrar a escorreita aplicação recaía sobre os gestores do fundo.

Destarte, não há que se conferir qualquer responsabilidade pelas presentes contas ao Sr. Roberto Leonel Vieira, pelo que a ilegitimidade para figurar no presente feito é patente, de modo que deve ser excluídos do rol de responsáveis.

Ressaltamos, por derradeiro, que a reposição dos valores deve recair sobre os gestores de forma solidária, uma vez que em razão da ausência dos documentos que motivam tal obrigação, impossível restou a individualização de responsabilidade.

O fato se amolda, ainda, ao tipo penal descrito no art. 312 do CP e atos de improbidade administrativa definidos no *caput* dos arts. 9º e 10, da Lei 8.429/92, devendo o Ministério Público Estadual ser provocado para adoção das medidas que reputar pertinentes.

Como se vê, os fatos noticiados acima incorrem em grave infração às normas constitucionais e legais, além de evidente dano ao erário, caracterizando a hipótese normativa prevista no art. 17, III, c da LOTCE/RR, impondo o julgamento IRREGULAR das presentes contas e condenação dos responsáveis ao ressarcimento do dano.

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

- 1 - que o Tribunal de Contas do Estado Roraima julgue as presentes contas



como **IRREGULARES**, com fulcro no art. 17, III, alínea “c”, da Lei Complementar Estadual 006/94;

2 – nos termos do **art. 20, caput**, da LOTCE/RR sejam os Responsáveis - **Sr. Neudo Ribeiro Campos, Sr. Francisco Flamarion Portela, Sra. Antônia Vieira dos Santos e Sra. Anna Maria Gaspar Ferst** - julgados em débito e condenados a ressarcir ao erário o valor de **R\$ 58.291.165,65** (cinquenta e oito milhões, duzentos e noventa e um mil, cento e sessenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), devidamente atualizado nos moldes da legislação pertinente;

3 - pelo encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e providências de seu mister;

4 - pelo encaminhamento de cópia do acórdão ao Ministério Público Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral, nos moldes dispostos na Resolução nº 008/2012 – TCERR/PLENO.

É o parecer.

Boa Vista, 17 de maio de 2013.

Paulo Sérgio de Oliveira Sousa
Procurador de Contas – MPC/RR