



PARECER Nº 73/2013-MPCRR

Processo: 0410/2006

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2005

Órgão: Secretária de Estado do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES

Responsáveis: Maria Marluce Moreira Pinto

Carlos Pedrosa Júnior

Relator: Conselheiro Essen Pinheiro Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E BEM ESTAR SOCIAL - SETRABES. EXERCÍCIO DE 2005. CONTAS IRREGULARES. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO ILEGAIS. PLURALIDADE DE SANÇÕES. DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. DANO AO ERÁRIO.

Trata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES, referente ao Exercício de 2005, sob a responsabilidade de Maria Marluce Moreira Pinto - Secretária, e do Sr. Carlos Pedrosa Júnior - Secretário de Estado da Fazenda - SEFAZ.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Henrique Machado. Após, os autos foram redistribuídos, respectivamente, aos Conselheiros Marcus Hollanda e Manoel Dantas Dias. Tendo em vista a declaração de suspeição deste último, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Essen Pinheiro Filho, atual relator do feito.

Às fls. 1282/1305, consta o Relatório de Auditoria nº 046/2007, acatado e ratificado pela DIFP, sendo sugerida a citação dos Responsáveis para apresentarem defesa.

Regularmente citados os Responsáveis apresentaram defesa às fls.1315-1410 e 1412-1427.

Às fls.1431-1433 consta manifestação deste órgão ministerial requerendo ao Conselheiro Relator que sua consultoria técnica cumpra o estabelecido o art. 13, § 1º, c/c artigo 14, inciso III, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima-TCE/RR.

Realizada a análise pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, às fls.1435-1444, foram os autos conclusos ao Conselheiro Relator que declarou a Prescrição Administrativa do julgamento das presentes contas.

Em 26/12/2011, este *Parquet* de Contas interpôs Recurso Inominado em desfavor da Decisão Monocrática, sendo registrado e autuado sob o nº0030/2012.

Às fls.1463/1464 consta o acórdão nº018/2012 provendo o respectivo recurso, com a



consequente anulação da respectiva decisão monocrática recorrida, ordenando o retorno dos autos principais à origem, para o restabelecimento de seu trâmite originário.

Após, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas 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 este sempre acompanhado de perto pelo *Parquet*, tendo em vista a sua relevância jurídica-processual.

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

Em seu relatório, a equipe de auditores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima-TCE/RR apresentou os seguintes achados:

10.1 ACHADOS DE AUDITORIA

a) Achados de Auditoria relativos à avaliação do Sistema de Controle Interno:

a.1) Ineficácia do Controle Interno da SETRABES, caracterizando descumprimento do art. 74 da CF (item 4, deste Relatório);

b) Achados de Auditoria relativos à Gestão Financeira:

b.1) De acordo com movimentação financeira extraída no balancete, há indícios de que recursos financeiros foram gerenciados pela SETRABES sem que sua origem e aplicação fossem evidenciados na prestação de Contas (subitens 6.1. 6.1.1 e 6.1.2, deste relatório);

b.2) Movimentação da ordem de R\$ 5.503.576,35 na conta de aplicação financeira enquanto o valor recebido à título de convênios federais foi de R\$ 819.994,01 (subitem 6.1.3 deste relatório);

b.3) Divergência entre planejamento e execução das despesas relativas a programas de trabalho administrados pela SETRABES (subitens 6.2.1, 6.2.2 e 6.2.3, deste relatório);

b.4) Concessão de adiantamentos a servidores sem a observância do Princípio da Legalidade (subitem 6.2.4, deste relatório);

b.5) Devolução de recursos de convênio com acréscimos de despesas com correção monetária e juros no montante de R\$ 90.689,70 (subitem 6.2.5, deste relatório);

c) Achados de Auditoria relativos à Gestão Patrimonial:

c.1) Não há na SETRABES, normas internas para utilização e controle de seus bens permanentes (subitem 7.2, deste relatório);

c.2) Diferença de R\$ 1.184,47 entre os dados contábeis e a existência física no almoxarifado e os elementos consignados nas fichas de movimento do material (subitem 7.1, deste relatório);

c.3) Não foi apresentado o Inventário Físico-Financeiro dos Bens Patrimoniais, de acordo com o que estabelece o art. 94 da Lei ° 4.320/64, inobservando, também, o inciso III do art. 13 da Instrução Normativa n° 001/2004 – TCE/RR – PLENÁRIO (subitem 7.2 deste relatório);

c.4) Divergência de R\$ 6.843,00 entre os valores informados pela SETRABES com despesas em materiais e equipamentos (subitem 7.2 deste relatório);

c.5) O valor apresentado no anexo XII, às fls. 549/553, vol. III, são divergentes dos informados nos anexos XIII e XVI, respectivamente às fls. 554 e 555, vol. III dos autos;



c.6) Não foi demonstrada nenhuma ação efetiva, por parte da SETRABES, acerca do desaparecimento de uma filmadora portátil

d) Achados de Auditoria relativos à Gestão de Pessoas:

d.1) *Em 2005 houve um aumento expressivo da despesa pública com pessoal (de R\$ 3.707.428,00 para R\$ 10.560.517,00), representando um acréscimo de 184,84 %, quando comparada com o exercício financeiro de 2004 (subitem 8.1.1 deste relatório);*

d.2) *Há divergência entre os valores dos gastos com administração de recursos humanos, visto que a fl. 35 aponta R\$ 10.560.517,17 e a fl. 177 aponta R\$ 10.345.557,48 (subitem 8.1.2 deste relatório);*

d.3) *Irregularidade na criação/ manutenção de cargos comissionados (subitens 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, deste relatório);*

d.4) *Irregularidades na contratação/manutenção de pessoal temporário (subitens 8.2.4 a 8.2.12, deste relatório);*

d.5) *Acumulação irregular de Remunerações por Servidores Federais (subitem 8.2.12 deste Relatório).*

A primeira questão que se afigura é a necessidade de definir o número de penalidades a ser aplicada a cada gestor. Opina-se no sentido de que, para cada ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar, deve o TCE/RR apenar os Responsáveis de forma cumulativa e autônoma. Ou seja, a constatação de uma irregularidade e a consequente aplicação de multa prevista no art. 63, II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima - LOTCE/RR, não prejudica a aplicação de uma nova multa em razão de nova irregularidade.

Tal posicionamento encontra respaldo nos princípios da personalidade da pena, proporcionalidade, prevenção, entre outros, bem como no art. 69 do Código Penal. Nesse sentido e com maiores aprofundamentos ver os pareceres ministeriais constantes nos processos 164/2007 e 345/2006, aos quais nos reportamos.

Assim, temos que os achados de auditoria de subitens “a”, “b”, “c” e “d”, constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, de forma cumulativa.

Outra questão que merece destaque é a necessidade de exclusão de responsabilidade do então Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Carlos Pedrosa Júnior, em relação aos achados b.3 e b.5. Não há conduta relacionada às irregularidades que possa ser imputada ao referido agente. Enfim, não há nexo de causalidade entre o resultado danoso (devolução de recursos de convênio e divergência entre planejamento e execução de despesas) com qualquer ação ou omissão atribuível ao Sr. Carlos Pedrosa, pelo simples fato de não compor o rol de suas competências legais e regulamentares.

Em relação ao item a.1, relata a gestora que o controle interno só começou a tomar corpo com a nomeação do seu responsável em junho de 2005. Segundo ela, o controle interno da SETRABES realizava ações no sentido de dar suporte e emitir alertas para que



todos os setores observassem as normas aplicáveis a cada caso.

A justificativa apresentada não merece guarida, senão vejamos:

Cumpra primeiramente destacar que é imprescindível que o cargo de controlador interno seja exercido por servidor público efetivo. Fiscalização não se enquadra nas hipóteses constitucionais excepcionalíssimas do concurso público. Para o exercício do cargo é imprescindível a imparcialidade para o exercício da atividade e a não sujeição a pressões políticas .

O que não ocorre no presente caso, tendo em vista que o único servidor que exercia a função de controlador interno na SETRABES ocupava um cargo comissionado. A natureza do cargo, puramente de fiscalização, em nada se identifica com as funções de assessoramento, chefia e direção, autorizativas de provimento em comissão.

De mais a mais, o item c.1 dos achados de auditoria corrobora a presente irregularidade. Uma vez que trata de consequência material da ineficácia e inefetividade do controle interno do jurisdicionado.

O controle é atribuição estatal, na defesa e proteção do interesse coletivo, constituindo-se em poder-dever a quem a lei atribui essa função, precisamente pela finalidade corretiva. Ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Abrange ainda a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida dos inconvenientes ou inoportunos. Também se presta a conferir precisão e confiabilidade aos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas administrativas prescritas.

Na presente Prestação de Contas ficou demonstrado, que há necessidade premente de adoção das ações típicas do controle interno, unificando procedimentos de gestão e controle de despesas, assim como registro, guarda e proteção do patrimônio público. Razão pela qual se recomenda que a SETRABES envie esforços para a efetiva execução de ações de controle interno, em atendimento ao disposto no art. 74, da Constituição Federal, c/c o art. 52 da Lei Complementar Estadual nº 006/94.

A inexistência de controles efetivos por parte da administração, ou a sua existência de forma fragilizada, indica a possibilidade da ocorrência de erros, como de fato ocorreu, contrariando assim um de seus principais objetivos, qual seja: a prevenção.

Assim, resta violado as regras expressas no art. 74 do Texto Constitucional, o que conduz o enquadramento das presentes contas como irregulares, na forma prevista no art. 17, inc. III, alínea “b” da LOTCE, com a consequente aplicação da multa à responsável Maria Marluce Moreira Pinto, prevista no art. 63, inc. II do mesmo diploma legal.



Em relação ao item **b.1**, os responsáveis esclarecem que, não existe uma conta única restrita ao recebimento de transferência de recursos de convênios ou à indicação da receita arrecadada, pois no exercício de 2005 os pagamentos eram efetuados mediante utilização de contas correntes bancárias cadastradas nos Bancos Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil em nome da SETRABES.

Somente a partir de 2007 a conta Única do Tesouro passou a ser utilizada para os referidos pagamentos, portanto, o registro de entrada de recursos na ordem de R\$ 16.720.437,96 refere-se a toda movimentação bancária do grupo e não especificamente da conta corrente de transferência de convênios.

Dessa forma, resta justificado o presente achado.

No que tange ao item **b.2**, esclarecem os responsáveis que a importância de R\$ 5.503.576,35 refere-se a aplicação financeira dos recursos disponíveis nas contas correntes do grupo “BANCOS CONTA MOVIMENTO”, tendo sido constatado que a maior movimentação na conta de aplicação diz respeito as entradas de recursos para pagamento do Vale Alimentação.

Asseveram ainda, que a SETRABES no exercício de 2005 apresentava várias contas bancárias em movimento, não só os recursos provenientes de receitas de Convênios com Órgãos Federais foram aplicados no mercado financeiro, mas também os recursos disponíveis naquelas contas correntes, o que explica o alto valor da movimentação de entrada (débito) na conta “APLICAÇÃO FINANCEIRA” (111131000) indicada no Balancete da UG 23001.

Dessa forma, resta justificado o presente achado.

Quanto ao item **b.3**, alega a responsável que as metas previstas e realizadas recebem tratamentos diferenciados, não permitindo afirmar a ocorrência de divergência. Sustenta ainda que, na elaboração da lei orçamentária trabalha-se com meras previsões, suscetíveis de alteração a qualquer tempo, no todo ou em parte, a bem da Administração Pública.

Analisando o mérito da defesa apresentada, temos que as justificativas não sanam as irregularidades apontadas.

Depreende-se dos autos que a execução da despesa orçamentária, no exercício de 2005, monta em R\$30.575.291,04, ou seja, aproximadamente 79,18% da dotação autorizada, conforme os registros extraídos do QDD- Quadro de detalhamento de despesa final, às fls. 27-32.

Da referida despesa, constata-se que para o programa “Segurança Alimentar” foi autorizada uma dotação orçamentária de R\$257.700,00 sendo que nada foi empenhado/gasto, havendo grande divergência entre planejamento e execução.



Quanto ao programa “Desenvolvimento Social”, também houve significativa divergência entre o planejado na lei e o executado, visto que a dotação inicial foi de R\$817.500,00 e a execução foi de somente R\$47.113,77.

Há expressiva divergência da espécie, também quanto aos programas “Apoio a Geração de trabalho, Emprego e renda” e “Construção de casas populares”.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas, não podendo nenhum agente público atuar a seu bel prazer.

A lei de responsabilidade fiscal- LRF veio dar um caráter mais expressivo às funções de planejamento, controle e transparência, inclusive criando mecanismos de acompanhamento periódico de resultados, disciplinando as atividades de ajuste entre programado e executado e ratificando a punição dos infratores no exercício da ação governamental. Assim procura evitar improvisações, desperdícios e até, no limite, malversações e desvios na administração dos escassos recursos públicos.

A função de controle deve propiciar a mensuração e a avaliação dos resultados da ação, a partir da comparação entre o planejado e o executado, a fim de corrigir os desvios detectados ou refazer a programação.

As determinações da LRF, contidas nos artigos 8º a 10, possuem um objetivo implícito de propiciar um acompanhamento dinâmico e prospectivo da execução orçamentária e do cumprimento de metas.

Dos dados apresentados na presente Prestação de Contas conclui-se que não houve o correto planejamento das ações governamentais a serem implementadas. Não existe, ao menos, segurança nas projeções de arredações de curto e médio prazo.

O planejamento é uma das funções essenciais da administração, articulando-se no denominado ciclo administrativo, e suas funções são organizar, dirigir e controlar. Trata-se de um elemento fundamental para a sobrevivência das organizações, para prever ações, escolher caminhos e estabelecer processo de tomada de decisão. O planejamento precisa ter uma visão global do sistema e estudar cenários futuros e, para isso, precisa ser factível.

A questão dessa crise do sistema de planejamento é bastante consensual, e a própria Constituição Federal, no sentido de resgatar os instrumentos de planejamento, criou mecanismos nesse sentido. Um deles é o Plano Plurianual-PPA, o qual estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada, nos termos do parágrafo 1º do artigo 165 da CF. O



mesmo é paulatinamente esmiuçado e executado, ano a não, nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias.

Entretanto, apesar desse pressuposto legal, o que se tem verificado na prática é a insuficiência desse instrumento enquanto peça de política financeira. Os Planos Plurianuais em geral têm-se mostrados descolados da realidade, com pouco embasamento técnico e com parca correlação com os orçamentos anuais, tornando-se uma mera peça de ficção legal. Consequentemente, seus instrumentos concretizadores quais sejam: a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e respectiva Lei Orçamentária Anual-LOA seguem esse mesmo caminho vicioso.

Saindo da análise do planejamento para a sua execução, temo que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes, o dever de agir com eficácia real e concreta. Trata-se de minimizar os recursos disponíveis e maximizar os resultados obtidos. Deságua no ordenamento como fundamento de legalidade e legitimidade do próprio ato estatal (dever jurídico de boa administração).

Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e patrimoniais.

A atuação do agente público deve seguir fielmente as diretrizes elencadas acima. Seja na fase de planejamento ou execução. Servem como norte para uma atuação profissional, coesa, moderada e de bom senso por parte dos gestores, nos moldes exigidos pelo texto constitucional e legislação aplicável.

Percebe-se que o caso em epígrafe encaixa-se perfeitamente na zona de certeza negativa. Pois, conforme restou demonstrado nos autos, a gestão assumida pela SETRABES não cumpriu os objetivos para os quais foi criada, destoando de finalidade legal, bem como no atendimento ao interesse público para o qual foi criada.

Na análise da presente prestação de contas, constata-se que vários programas e ações ligados umbilicalmente à missão essencial da secretaria deixaram de ser atendidos conforme planejado.

Das duas uma, ou as leis financeiras do Estado de Roraima são peças eminentemente fictícias, contrariando todo o acervo legal e constitucional anteriormente citado. Ou, há sérios problemas na execução das despesas, gerando desvios e desperdícios que acabam por prejudicar o atingimento das metas pré-estabelecidas no PPA, LDO e LOA. De qualquer forma, a situação é grave e revela um alto grau de amadorismo na gestão pública estadual.

Deste modo, a situação encontrada pelos auditores do TCE/RR e devidamente



documentada nos autos, gera preocupação por parte deste órgão ministerial. Nesse sentido, sugere-se a esta colenda Corte que inclua a SETRABES - no programa de auditoria operacional, cujo um dos objetivos é justamente avaliar o órgão pelos critérios da eficácia, eficiência e efetividade.

A ineficiência da gestão da SETRABES constitui grave afronta a norma de natureza constitucional e legal. Fato este que enquadra as presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, "b", da LOTCE e conseqüente aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal à responsável Maria Marluce Moreira Pinto.

Em relação ao item **b.4**, os responsáveis aduzem que a concessão de suprimento de fundos está regulamentada nos artigos 68 e 69 da Lei 4.320/64, artigo 115 da Lei Federal nº 8.666/93 e, no âmbito da administração do Estado de Roraima, pelo artigo 67 do Decreto Estadual nº 219, de 31 de dezembro de 1991, bem como, pela Instrução Normativa nº 001/1996 da SEFAZ/RR, que disciplina a concessão, aplicação e prestação de contas de suprimento de fundos.

Argumenta ainda, que o referido decreto foi editado pelo Poder Executivo que utilizou-se do seu Poder Regulamentar, e que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Roraima se utilizou de instrumento semelhante, ou seja, a Resolução nº04/2004-TCE/RR, para regulamentar a concessão de suprimento de fundos no âmbito de sua competência.

Este achado não resulta em irregularidade passível de multa, pois não cabe aos gestores da SETRABES a regulamentação estadual do suprimento de fundos, mas sim ao Chefe do Poder Executivo no exercício de seu Poder Regulamentar.

Ademais, o suprimento de fundos é previsto pela legislação federal que estabelece normas gerais sobre o tema (Lei 4.320/64, Decreto-lei 200/67, Instrução Normativa 04/2004 da Secretaria do Tesouro Nacional, entre outras normas).

Assim, eventual inexistência de legislação estadual (o que não é o caso) sobre o instituto pode ser tranquilamente preenchida pela legislação federal pertinente.

Razão assiste aos gestores, restando o presente achado superado.

No tocante ao item **b.5**, a defesa justifica o não atingimento das metas em diversos programas, com alegações que vão desde ao desinteresse das pessoas atingidas pelos programas ao despreparo de instituições e profissionais necessários, afora circunstâncias alheias a vontade da SETRABES em executar alguns deles.

Nos termos dos documentos juntados às fls. 1183-1280, detectou-se que foram devolvidos à União diversos recursos financeiros, objeto de convênios, em face de o Estado não executar a despesa ou não atingir as metas, causando assim, danos não só financeiros,



pois esses recursos foram devolvidos com juros no valor de R\$ 59.233,88 e correção monetária no valor de R\$ 59.233,88, mas também sociais.

No presente caso, constata-se que houve falha no levantamento de metas, bem como, foi superestimado o quantitativo de educandos programados para serem qualificados, tudo isso em razão de não ter sido feito o levantamento devido do público a ser atendido, bem como dos beneficiados interessados nas respectivas ações.

O apontamento revela um amadorismo na gestão pública que redundou em indevido prejuízo ao erário, o qual deve ser imputado aos gestores.

O problema começa quando não se estabelecem critérios factíveis para o cumprimento de programas e respectivas metas. Idealizam projetos sem estudos prévios criteriosos que definam os recursos materiais e humanos necessários, bem como a demanda a ser atendida.

As ações precisam e devem ser distribuídas e gerenciadas afim de obter o melhor resultado esperado. Ao contrário do que se faz, as ações precisam ser amplamente planejadas, executadas e gerenciadas de forma coerente, buscando a melhoria constante do que se administra e alcançando resultados finais satisfatórios, minimizando custos e otimizando resultados.

Nesse sentido, o princípio da eficiência impõe, a todo agente público, o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da ação administrativa. A legalidade pura já é insuficiente para se avaliar a atuação administrativa, exige-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Feitas essas considerações, temos que restou demonstrado que os valores foram pagos por falhas durante o planejamento e execução das respectivas ações. Trata-se de conduta omissiva que resultou em indevido dano ao erário já apurado pela equipe técnica deste Tribunal.

Assim, as contas devem ser julgadas irregulares nos termos do art. 17, III, "c", da LOTCE, com a imputação do débito nos valores de **R\$59.233,88** (cinquenta e nove mil, duzentos e trinta e três reais e oitenta e oito centavos) relativo aos juros, e **R\$31.455,29** (trinta e um mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e vinte e nove centavos) relativo à correção monetária, totalizando um valor de **R\$90.689,17** devidamente atualizados na forma da lei, com a consequente aplicação a Responsável da multa prevista nos arts. 63, III, da



mesma lei.

No que tange ao item **c.1**, o mesmo já foi tratado na alínea a.1, ao qual nos reportamos.

No que tange ao Item **c.2**, esclarece a responsável que efetivamente ocorreu uma diferença de R\$1.184,47.

Entretanto, diante das justificativas e dos documentos juntados aos autos, restou a divergência devidamente esclarecida e corrigida.

Em relação ao **item c.3**, explica a responsável que o registro de inventário analítico de bens foi devidamente elaborado pela SETRABES, porém, que na descrição de alguns destes bens deixou-se de mencionar o respectivo tombamento.

A justificativa para a falha acima foi no sentido de que no momento da elaboração do aludido registro, verificou-se que muitos bens haviam perdido a placa de identificação de tomo ou o número anotado havia sido apagado inviabilizando, conseqüentemente, o seu registro no Inventário.

De conseguinte, os bens encontrados sem registro ou outro elemento que o identificasse foram relacionados no inventário com suas características, para que a Comissão de Patrimônio pudesse adotar as medidas cabíveis.

Diante das justificativas da responsável e dos documentos que acompanham os presentes autos, concluímos que resta esse apontamento justificado.

Em relação ao item **c.4**, a responsável inicia sua defesa fazendo a retificação do valor lançado no Anexo XII (arrolamento de bens patrimoniais - existências em 01/01/05 a 31/12/05), cuja falha, via de consequência, acabou repercutindo no somatório geral deste anexo, de modo que o valor total correto é de R\$118.872,79. Na oportunidade a responsável apresentou o novo arrolamento dos bens patrimoniais.

Pelo Balancete da UG 23001 o total de bens adquiridos no exercício de 2005 foi de apenas R\$42.217,79, sendo este total composto por: equipamento de proteção de quantia equivalente a R\$5.960,00; por mobiliário em geral de valor igual a R\$17.425,56; por equipamento de processamento de dados no montante de R\$14.972,00; bem como, por outros materiais permanentes no valor de R\$3.860,23.

O montante de R\$112.092,79 apontado no relatório de auditoria, constante do Balancete de fls. 52 e 118, vol. I, refere-se ao somatório dos restos a pagar de equipamentos e materiais (R\$69.875,00) e do valor total de bens adquiridos pelo órgão no exercício de



2005 (R\$42.217,79).

Diante disto, a divergência assinalada pela equipe técnica não tem pertinência. Haja vista que a única comparação cabível há de ser feita em relação ao total das existências físicas de bens móveis adquiridos da Unidade Gestora 23001 (SETRABES), no montante de R\$42.217,79, e pela UG 23002 (R\$76.655,00), pelo que entendo haver consonância com as informações prestadas.

A jurisdicionada trouxe a baila informações capazes de elucidar o referido equívoco. Posto que a somatória dos valores despendidos para aquisição dos bens foram esclarecidos com a somatória dos valores indicados às fls. 1343, quais sejam: a soma total de bens adquiridos pela UG 23001 (R\$42.217,79) e pela UG 23002 (R\$76.655,00), repercutindo assim igual valor apresentado no saldo constante no Anexo XII. Perfazendo o total de R\$118.872,79 e não o valor de R\$112.092,79 conforme a equipe técnica apontou.

Dessa forma, resta afastado o presente achado.

No que pertine ao item **c.5**, a responsável afirma que o Anexo XIII representa fielmente a soma dos valores consignados para cada bem adquirido pela Unidade Gestora 23001.

Conforme assinalado, o saldo apresentado para os bens patrimoniais no Anexo XII, faz referência ao valor de R\$118.872,79 que em verdade, representa a soma dos seguintes valores: R\$42.217,79, referente a totalidade de bens adquiridos pela UG 23001 no exercício de 2005, em conjunto com o montante de R\$76.655,00, relativo aos bens adquiridos pela UG 23002.

O Anexo XIV esclarece que o saldo final de bens móveis da Unidade Gestora 23001 alcançou o montante de R\$423.561,19. Valor este resultante da soma do saldo anterior verificado em 01/01/2005 (R\$381.343,40) com a importância de bens adquiridos (R\$42.217,79).

Já no anexo XVI indica-se também o saldo final de bens móveis da Unidade Gestora 23002 de valor equivalente a R\$221.569,46, importância esta resultante da soma do saldo anterior verificado em 01/01/2005 (R\$144.914,46) mais a importância relativa aos bens adquiridos (R\$76.655,00). Destarte, o somatório geral das duas Unidades Gestoras perfaz o valor total de R\$645.130,65.

Assim, revela-se inexistir desarmonia entre os valores informados nos Anexos XII, XIII, XIV, restando dessa forma, superado o presente achado.



No que tange ao Item **c.6**, em sua defesa a responsável informou que os referidos bens foram repostos pelos respectivos setores. A filmadora furtada foi restituída e tombada sob o nº 369.743. Em relação à máquina fotográfica, a mesma também restituída porém não pôde ser tombada em razão de inexistência de nota fiscal.

Em ambos os casos, embora tenha havido comunicação tão logo foram identificados as falhas dos referidos bens, o órgão entendeu que não havia necessidade de comunicação a autoridade policial, face a reposição dos mesmos.

As justificativas da gestora não ilidem a falha apontada, senão vejamos:

É responsabilidade do titular da Unidade Administrativa no qual o bem está localizado, a guarda, utilização e manutenção do mesmo. O dever da boa administração é um desdobramento lógico do princípio da eficiência contido no art. 37 da Constituição Federal-CF, os quais exigem do administrador o trato competente do patrimônio público. Nesse mesmo sentido as disposições contidas no Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado de Roraima.

Neste quadro também se insere o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual sendo os interesses qualificados como próprios da coletividade não se encontram a livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido que lhe incumbe apenas curá-los, o que é também um dever, na estrita conformidade do que dispuser a vontade da lei.

Exatamente para preservar o patrimônio público, o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal salienta a importância da continuidade de sua conservação.

Deste modo, o gestor, como mero detentor da coisa pública, possui responsabilidade sobre a sua guarda e correto manuseio, uma vez que trata-se de patrimônio comum a toda a coletividade, que não podem ser dispostos ao seu bel prazer.

A apuração de irregularidades que envolvam o desaparecimento de bens públicos não deve se ater exclusivamente aos aspectos relativos à autoria de ilícitos penais (roubos e similares). As investigações devem ser estendidas à esfera da responsabilidade administrativa do agente a quem caberia a boa guarda e conservação dos bens desaparecidos .

O fato dos bens terem sido restituídos não exonera o dever de correição, investigação e de responsabilização pelo desaparecimento dos bens.

Primeiramente observa-se que o servidor responsável não comunicou a quem de direito, o desaparecimento do bem. Não obstante à gritante falha, nada foi apurado em relação a tal omissão.



A eventual dificuldade de se encontrar o responsável pelo ilícito não pode ser justificativa plausível para a não persecução disciplinar que o fato exige, o qual, em tese, configura falta funcional.

A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar. Tais providências não foram tomadas caracterizando omissão no seu dever legal, conforme estabelecido no art. 137 da LC 53/01 .

Conclui-se que resta violado as regras expressas na Lei Complementar n° 053/01, o que conduz o enquadramento das presentes contas como irregulares, na forma prevista no art. 17, inc. III, alínea “b” da LOTCE, com a consequente aplicação da multa à responsável Maria Marluce Moreira Pinto, prevista no art. 63, inc. II do mesmo diploma legal.

Em relação ao Item **d.1**, alega a responsável que, ao contrário de 2004 no qual houve um decréscimo funcional, em 2005 o que se verificou foi um efeito justamente inverso, pois, com a admissão e lotação dos concursados na SETRABES o quadro de pessoal foi restabelecido, gerando a necessidade de adequação na administração dos recursos humanos o qual evidenciou, conseqüentemente, um aumento significativo dos gastos com pessoal durante o exercício auditado.

Ante a defesa apresentada, opina-se pelo afastamento do presente achado.

No que tange ao Item **d.2**, após a análise dos documentos constantes nos autos, verificamos que houve uma análise equivocada da documentação por parte da equipe de auditoria. O documento de fls. 35 deve ser desprezado, tendo em vista que é o quadro de detalhamento de despesa (doc. fls. 30) que deve ser considerado na presente análise.

Analisando o referido documento constatamos que não há divergência de valores, conquanto consta no quadro de detalhamento de despesa o valor de R\$ 10.560.517,15 como despesa empenhada e R\$10.345.557,48 como despesa liquidada, restando superado o presente achado.

Em relação ao Item **d.3**, a inexistência de lei definindo as atribuições dos cargos em comissão não pode ser imputada aos gestores. Tal matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo-lhe a iniciativa de lei que disponha sobre a criação de cargos com suas respectivas atribuições e responsabilidades.

A matéria em questão é afeta às Contas de Resultado do Governo do Estado de Roraima analisada em processo específico, conforme se infere o art. 38 da Lei Complementar Estadual n° 06/94 e art. 106 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas.

Entretanto, na ausência da lei pertinente, é imprescindível que o próprio gestor, via ato próprio, organize sua estrutura interna definindo as atribuições, competências e funções de



seus agentes a fim de dar um mínimo de organização aos serviços e processos internos. É recomendável ainda que o atual gestor da SETRABES estabeleça todos os mecanismos de gestão dos servidores em um conjunto de regras e normas as quais, repisa-se, na falta da lei específica, sejam estabelecidas em regulamento próprio do órgão sob análise.

Por outro lado, temos que apesar da situação apontada pela equipe técnica ser irregular, não é o caso de inexistência dos cargos. Não obstante incompleta, existe a lei criando os mesmos. Nesse sentido considerar tais cargos e funções como inexistentes seria desarrazoado.

Não cabe aos gestores da SETRABES a responsabilidade por tais fatos, uma vez que não é da competência deles fixar, **em lei**, as atribuições dos referidos cargos. No mesmo sentido, não se pode também penalizar aqueles que exerceram os cargos de boa fé com base em uma lei que, apesar de incompleta prevê a existência dos cargos.

Desta forma, opina-se pelo afastamento do presente achado, mas com determinação, por parte do TCE/RR, ao atual gestor da SETRABES no sentido que promova as medidas necessárias para estabelecer, **em regulamento próprio**, o detalhamento das atribuições de todos os cargos e funções que compõem o seu quadro servidores, até o advento de lei nova que melhor defina a questão.

Uma vez não cumprida a determinação do TCE/RR, em um segundo momento, caberia a responsabilização do gestor nos moldes dos arts. 17 § 1º c/c 63, VII da LOTCE.

No tocante ao item **d.4**, alega a responsável que, com o objetivo de prezar pela moralidade administrativa, havia sido firmado na gestão anterior um Termo de Ajustamento de Conduta -TAC - entre o Ministério Público Estadual e o Estado de Roraima onde este, reconhecendo implicitamente a ilegalidade da conduta, concernente às contratações temporárias, assumira o compromisso de eliminar a ofensa ao interesse coletivo através da adequação de seu comportamento às exigências legais (art. 37, inciso II, da CF).

Asseverou ainda que os termos do ajustamento de conduta firmados são instrumentos legais servíveis para dar guarida às contratações ora em apreço.

Razão não assiste a gestora, senão vejamos:

O referido TAC, celebrado entre o Estado e o Ministério Público Estadual, é inservível para dar guarida as contratações temporárias, não só em face destas violarem preceitos de ordem jurídica e ética, mas também em razão de se tratar de obrigação judicial do Estado promover o afastamento até a data de 30/04/04 de todos os servidores contratados sem concurso público.

Trata-se de assunto já decidido por meio de homologação judicial nos autos da Ação Civil nº 0010020054916-7, com trâmite no Juízo e Cartório da 8ª Vara Cível desta Comarca,



(fl.1137).

Ressalta-se que os servidores contratados “temporariamente”, sob o manto do TAC, ocuparam cargos distintos dos “autorizados” no termo (fl.1138, vol.VI). Por este ângulo, mesmo que o TAC atendesse a ordem jurídica, ainda assim, as contratações afigurariam-se irregulares.

De acordo com as disposições contidas na Lei Estadual nº 323/2001, bem como pela diretriz maior, estabelecida no art. 37, IX do texto constitucional, infere-se a ausência de amparo para as contratações temporárias na SETRABES, haja vista a não configuração de qualquer das hipóteses autorizativas expressas naquela lei.

Ademais, não houve publicidade acerca do processo seletivo, ainda que simplificado. Tampouco dos respectivos atos de nomeação, deixando, assim, espaço e margem para inobservância dos princípios da moralidade, impessoalidade e ingressos por critérios não-objetivos.

De mais a mais, além da hipótese aqui tratada não coadunar com qualquer das dispostas em lei, as contratações extrapolam o prazo máximo estipulado pelo art. 4º da Lei Estadual nº323/2001, tratando-se de verdadeira sucessão de contratos temporários, que há mais de dez anos, vem se perpetuando nesse Estado.

Trata-se de grave ofensa ao ditame constitucional, inserto no art. 37, II e às disposições da Lei Estadual 323/2001, devendo as presentes contas serem julgadas irregulares, nos moldes do art. 17, III, 'b', da LOTCE/RR, com aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 63, II do mesmo diploma à Responsável.

Já no item **d.5**, no que toca aos indícios de acumulação irregular, temos que não há subsídios suficientes nos autos para verificação de eventuais irregularidades e conseqüente responsabilização. Opina-se pelo afastamento do presente achado.

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

1 – pelo julgamento das presentes contas como **IRREGULARES**, nos termos do art. 17, III, “b” e “c”, da LC 06/94 - LOTCE, tendo em vista os achados a.1, b.3 b.5, c.1, c.6 e d.4, constantes no Relatório de Auditoria nº 046/2007;

2 - em razão dos achados a.1 e c.1, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, a senhora Maria Marluce Moreira Pinto;



- 3 – em razão do achado b.3 pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, à Responsável Maria Marluce Moreira Pinto, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo da sanção do item anterior;
- 4 – em razão do achado b.5, seja julgada em débito a Senhora Maria Marluce Moreira Pinto, a restituir ao erário o valor de R\$90.689,17 (noventa mil, seiscientos e oitenta e nove reais e dezessete centavos), acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei;
- 5 – como consequência do item anterior, pela aplicação da multa prevista no art. 62 da LOTCE/RR, à Senhora Maria Marluce Moreira Pinto;
- 6 – em razão do achado c.6, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, à Senhora Maria Marluce Moreira Pinto, sem prejuízo das sanções anteriores;
- 7 – em razão do achado d.4, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, à Senhora Maria Marluce Moreira Pinto, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo das sanções dos itens anteriores;
- 8 – determinar ao atual responsável que promova as medidas necessárias para estabelecer, em regulamento próprio, o detalhamento das atribuições de todos os cargos e funções que compõem o seu quadro servidores, até o advento de lei nova que melhor defina a questão.
- 9- pela inclusão da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social no programa de auditoria operacional desta Corte de Contas;
- 10 - pela expedição de determinação ao atual gestor para adotar as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo cessar as ilegalidades noticiadas nestes autos acaso persistam até a presente data, nos termos comentados neste parecer.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 26 de março de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas MPC/RR