



PARECER Nº 385/2013-MPC/RR

Processo: 0176/2012
Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2011
Órgão: Junta Comercial do Estado de Roraima
Responsável: Clodezir Bessa Filgueiras
Alexandre Cordeiro de Araújo
Relator: Conselheiro Essen Pinheiro Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE RORAIMA. EXERCÍCIO DE 2011. INTEMPESTIVIDADE DAS CONTAS. ATOS PRATICADOS COM GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL, CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAR. CONTAS IRREGULARES APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÕES AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Junta Comercial do Estado de Roraima - JUCERR, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade dos Srs. Clodezir Bessa Filgueiras - Presidente da autarquia à época - e Alexandre Cordeiro de Araújo - Contador.

A relatoria do presente feito coube ao Conselheiro Essen Pinheiro Filho.

Às fls. 371-381, consta o Relatório de Auditoria Simplificada nº 04/2013, acatado e ratificado pela Diretoria Geral de Fiscalização das Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

Regularmente citados, os responsáveis apresentaram defesa às fls. 391-415



e 417-514.

Em razão da juntada de novos documentos pelos responsáveis, o relator determinou a elaboração de nota técnica de esclarecimento em relação aos achados “c”, “d” e “e”. Cumprindo a determinação, a DIFIP exarou a nota técnica de esclarecimento nº 003/2013, acostada às fls.517-521.

Após realizada a análise de praxe pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, foram os autos encaminhados a este 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 sempre acompanhado de perto por este órgão ministerial tendo em vista a sua relevância jurídica processual.

Superadas as questões formais, 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:

4 – CONCLUSÃO

4.1- DOS ACHADOS DE AUDITORIA

- a)** Envio intempestivo da prestação de contas da JUCERR, referente ao exercício de 2011, conforme comentado no subitem 2.2 deste relatório de auditoria simplificada;
- b)** Descumprimento do previsto no caput do art. 51, da Lei 8.666/93, haja vista que a CPL da JUCERR em 2011, foi composta apenas por servidores comissionados, nos termos dos comentários constantes do subitem 2.4 deste relatório de auditoria simplificada;
- c)** O balanço financeiro não reflete a realidade contábil do órgão



auditado, conforme comentários constantes do subitem 3.2.2 deste relatório de auditoria simplificada;

d) O balanço patrimonial não reflete a realidade contábil do órgão auditado, nos termos dos comentários constantes do subitem 3.2.3 deste relatório de auditoria simplificada;

e) O órgão auditado não apresentou a relação de bens adquiridos no exercício, conforme comentários constantes do subitem 3.2.4 deste relatório de auditoria simplificada;

f) Não realização de concurso público, nos termos dos comentários constantes do subitem 3.4 deste relatório de auditoria simplificada;

g) Contratação de pessoal sem previsão legal, conforme comentários constantes do subitem 3.4 deste relatório de auditoria simplificada.

**3.5 - Do cumprimento da Instrução Normativa nº5/2004-TCE/RR-
PLENÁRIO**

No que tange ao **item “a”**, o responsável reconhece a falha apontada, restando incontroverso os fatos.

Assim, a afronta ao disposto no art. 7º da Lei Complementar Estadual nº006/94 é patente, de modo a impor a aplicação da sanção prevista no art. 63, VIII do mesmo diploma, ao responsável Sr. Clodezir Bessa Filgueiras.

Em relação ao **item “b”**, alega o responsável que desde o advento da lei que regulamentou a transformação da JUCERR em autarquia, qual seja, a lei delegada nº 06 de 16 de janeiro de 2003, não houve previsão de comissão permanente de licitação em sua estrutura organizacional.

Esclarece, ainda, que a JUCERR não possui servidores efetivos e que, por tal razão, a comissão de licitação foi implementada com servidores comissionados.

Ocorre que, a lei de licitações em seu art. 51 determina que a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros **permanentes** dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.



Além do mais a lei 8.666/93 determina que as diversas fases da seleção das propostas e dos licitantes sejam conduzidas por uma comissão, integrada por três membros, no mínimo, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados.

Segundo Marçal Justen Filho: “A nomeação de membros técnica e profissionalmente não habilitados para julgar o objeto da licitação caracteriza abuso de poder da autoridade competente. Se a Administração impõe exigências técnicas aos interessados, não pode invocar sua discricionariedade para nomear comissão destituída de condições para apreciar o preenchimento de tais requisitos. O agente que não está técnica, científica e profissionalmente habilitado para emitir juízo acerca de certo assunto não pode integrar comissão de licitação que tenha atribuição de apreciar propostas naquela área”.

A JUCERR foi criada pela Lei Estadual nº 001 de 26 de Janeiro de 1991, ou seja, não é de se admitir que passados mais de 22 anos de sua criação, esta não tenha quadro de servidores efetivos.

Sendo assim, a ilegalidade da composição da Comissão de Licitação por falta de pelo menos dois servidores pertencentes aos quadros permanentes do órgão é inequívoca, haja vista a expressa disposição contida no art. 51 da lei federal nº 8.666/93, o que conduz o enquadramento das contas em IRREGULARES, conforme o art. 17, III, “b, com aplicação de multa ao Responsável nos termos do art. 63, II, ambos da LOTCE/RR.

No que tange aos **itens “c” e “d”**, a responsabilidade foi atribuída aos Srs. Clodezir Bessa Filgueiras e Alexandre Cordeiro de Araújo. Alegaram, em síntese, que em razão de erro do técnico que executa a operacionalização do sistema de contabilidade, houve um equívoco no fechamento do exercício no momento da transposição dos saldos do SIAFEM para o FIPLAN, com a conseqüente ausência de baixa de restos a pagar.

Diante disso, para a solução de tal problema, houve a baixa dos mesmos (restos a pagar processados 2011), no exercício de 2012, através das NOBS (notas



de ordem bancária), em 31/12/2012.

Aduziram ainda, que a diferença de R\$ 280.673,60 (consignações inscritas em restos a pagar) referem-se a valores que passaram de exercícios anteriores para o exercício de 2011.

Razão assiste aos gestores, senão vejamos.

Restou demonstrado nos presentes autos que a diferença apontada pela equipe de auditoria envolve consignações de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar que passaram para o exercício de 2011, visto que existe contabilização da rubrica esclarecendo tal divergência. Para a solução de tal problema os gestores já deram baixa nos mesmos durante o exercício de 2012, conforme documentação juntada em sede de defesa às fls. 434-435.

Sendo assim, entendemos que o gestor apresentou justificativa suficiente para elidir a questão, restando dessa forma sanados os presentes achados.

Em relação ao **item “e”**, o gestor apresentou relação de bens adquiridos em 2011, às fls. 452-478. Todavia, os documentos apresentados não atendem às prescrições contidas no item 18 do anexo I da Instrução Normativa nº 001/2009-TCERR/PLENO.

Nesse sentido verifica-se a ausência das seguintes informações: número do processo de aquisição, número de notas fiscais com sua respectiva data de emissão, fonte de recurso com que o bem foi adquirido, localização, responsável pela guarda ou manutenção e número de registro de tombamento.

Consoante determina a referida IN, compete aos gestores a apresentação da relação de bens adquiridos no exercício acompanhada de todos os elementos necessários à perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis.

As normas de Direito Financeiro estatuídas pela lei nº 4.320/64, em seus artigos 94 a 96, no mesmo sentido, fixam regras para o controle do patrimônio público.



A ausência daquelas informações impossibilita a perfeita caracterização dos bens móveis pertencentes ao órgão auditado, bem como impede que se verifique a correspondência do valor total dos bens com o saldo da respectiva conta no Balanço Patrimonial.

Diante dos fatos e argumentos acima destacados, conclui este órgão ministerial que a relação dos bens apresentados pelo responsável foi elaborada em dissonância às prescrições normativas que regem a matéria, configurando grave afronta à norma de natureza legal e regulamentar (arts. 94 a 96 e 106, da lei 4.320/64 e art. 3º da IN 01/2009), o que conduz ao enquadramento das presentes contas como **IRREGULARES**, nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do estado de Roraima - LOTCE/RR, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 63, II, do referido diploma legal.

No que tange ao **item “f”**, o responsável alegou que já adotou todas as providências de sua competência no sentido da efetivação do quadro de cargos da JUCERR, ocasião em que ressaltou que a conclusão deste processo não depende exclusivamente deste. Informou, ainda, que o procedimento está em andamento, aguardando manifestação dos demais órgãos do Governo do Estado, quais sejam: Instituto de Modernização, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Planejamento e Assembleia Legislativa.

Razão assiste aos técnicos do Controle Externo, vejamos porque.

A situação do quadro de servidores da JUCERR é incompatível com o que preceitua o artigo 37, II, da CF/88:

*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:
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para*



cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

As justificativas apresentadas apenas tentam contornar a situação alegando problemas estruturais ou transferindo responsabilidades. Não há a demonstração de que o responsável atuou no sentido de se buscar a solução de tão grave problema. Na realidade, **o que falta é boa vontade administrativa no sentido de se dar cumprimento aos normativos legais e constitucionais que exigem o concurso público**. A defesa apresentada pelo gestor não pode ser acatada em razão do dever de uma ação administrativa planejada e também, pelo fato de tal irregularidade existir desde quando a JUCERR foi transformada em Autarquia, ou seja, desde , pasmem, 26 de Janeiro de 1991.

Assim, mesmo 22 (vinte e dois) anos depois de sua transformação, a situação de irregularidade ainda permanece, violando princípios básicos da Administração como o da moralidade, impessoalidade, eficiência e legalidade, bem como a regra expressa no art. 37, II do texto constitucional. Não há como permitir tamanho descalabro administrativo sem uma reprimenda a altura da ilegalidade.

A situação seria outra caso o responsável tivesse comprovado que, realmente, adotou as medidas ao seu dispor para a criação e implantação do quadro permanente de servidores, bem como do Plano de Cargos e Salários da JUCERR.

Consoante reza o próprio regimento interno da JUCERR em seu art. 12, inc. XXVI¹, compete ao presidente submeter à apreciação do Plenário o plano de cargos e salários dos servidores EFETIVOS, entretanto, o gestor não elencou em sua defesa nenhum documento formal que demonstre sua atuação nesse sentido.

1 “Art. 12, Ao presidente compete:
(...) omissis
XXIV – Submeter à apreciação do Plenário o Plano de cargos e salários da JUCERR;
(...) omissis”



Frise-se também que, dos documentos acostados aos autos não se verifica qualquer gerência do responsável para instituir o quadro de pessoal efetivo da JUCERR, mas sim para reestruturação dos cargos em comissão. Infere-se que o ocorrido não apenas não soluciona a irregularidade em questão como ainda agrava, na medida em que não inova no sentido da criação de cargos Ora, o dever de eficiência, no que tange a pessoal, só é observado para a criação de cargos comissionados? Os documentos de fls. 479 e a 480 demonstram bem o tipo de prioridade da pelos gestores da JUCERR no que diz respeito à contratação de servidores públicos. Todos os esforços são direcionados para a ampliação e contratação de mais cargos em comissão, deixando de lado o dever constitucional do concurso público.

No presente caso há nítida inversão de valores, o que deve ser regra (concurso) passa a ser exceção e o que deveria ser exceção (cargos comissionados) passa a ser regra.

Diante disso, é evidente e da mais solar clareza, a comprovação da omissão do gestor em buscar a profissionalização do serviço público, bem como sua atuação em agravar ainda mais o problema ora identificado, conforme demonstram cabalmente os documentos 479, 480, 484 e 497.

Assim, nestas circunstâncias, a inexistência de sequer **UM** servidor concursado no quadro da JUCERR além de violar a regra do concurso público, viola também os princípios constitucionais básicos da Administração Pública como o da moralidade, legalidade e isonomia.

Como se vê, o fato configura grave afronta às normas e princípios constitucionais, o que conduz ao enquadramento das contas como IRREGULARES, conforme o art. 17, III, “b” da LOTCE, com aplicação de multa ao Responsável, Sr. Clodezir Bessa Filgueiras, nos termos do art. 63, II, da LOTCE.

Em relação ao **item “g”**, a equipe de auditoria relata que constam na folha de pagamento da JUCERR um total de 53 pessoas, sendo desse total 44



servidores ocupantes de cargos comissionados e 9 estagiários, enquanto a lei que dispõe sobre a regulamentação da JUCERR prevê em seu anexo I a existência de tão somente 25 cargos comissionados. Ou seja, constam da folha de pagamento de pessoal 19 servidores a mais do que o quantitativo previsto em lei.

Em sede de defesa o gestor esclarece que a lei estadual nº 532, de 22 de janeiro de 2006, alterou o anexo I da lei delegada nº 6, criando 07 novos cargos comissionados, o que alterou o total para 32. Afirma ainda que a folha de pagamento da JUCERR referente ao mês de janeiro/11 foi composta por 31 servidores ocupantes de cargos comissionados, 10 estagiários e 14 vogais do conselho deliberativo remunerados mediante recebimento de JETONS - gratificação paga a integrantes de órgãos colegiados em razão do comparecimento às sessões ou reuniões. E que, devido a um equívoco na elaboração da folha de pagamento dos vogais do conselho deliberativo, foi informado no sistema que o tipo de vínculo destes servidores corresponderia a cargos comissionados (código 02), quando deveria ter sido informado que o tipo de vínculo corresponde ao código 09 e, assim, gerando a diferença apontada pela equipe de auditoria.

Por último, noticiou que o servidor Carlos Mayk de Souza Padilha, embora tenha constado na referida folha, estava exonerado desde o dia 11/01/2011 e a servidora Rosemeire Moraes Costa cuja informação na folha de pagamento refere-se a ocupação de cargo comissionado – código 02, da mesma forma, se deu de forma equivocada, uma vez que o vínculo da referida servidora é de estagiária.

Razão assiste ao gestor, vejamos.

Com base na documentação apresentada pelo gestor, pode-se constatar que houve um equívoco por parte da equipe de auditoria, tendo em vista que de fato a lei 532/06 alterou o anexo I da lei delegada nº06, criando 07 cargos a mais, o que totaliza 32 cargos comissionados na JUCERR.

Na mesma linha, ainda com base na documentação apresentada às fls.502-514, constam como cargos comissionados apenas 31 servidores comissionados.



Os demais são estagiários e vogais do conselho deliberativo remunerados mediante recebimento de JETONS.

Sendo assim, conclui-se que não há que se falar em contratação de pessoal sem previsão legal, já que a lei 532/06 prevê a existência de 32 cargos comissionados nos quadros da JUCERR. Restando dessa forma sanado o presente achado.

Por derradeiro, no tocante ao **subitem 3.5**, o responsável sustenta que, em razão da reduzida estrutura de pessoal e da perda dos dados dos backups da JUCERR ocorrida no final do exercício de 2010, não foi possível atender as determinações constantes da IN nº 005/2004, remetendo ao TCE/RR, a tempo e modo, as informações afetas às folhas de pagamento. Na oportunidade, esclareceu que a situação foi regularizada e anexou as cópias das folhas de pagamento de todo o exercício de 2011.

A alegação de perda de backups, bem como com a redução e rotatividade de pessoal não o exonera do dever de se adequar às normas emitidas pelo Tribunal no exercício de seu poder regulador, uma vez que não traduzem a ocorrência de caso fortuito ou de força maior. Assim, os fatos noticiados não configuram qualquer excludente de responsabilidade.

Como se sabe, aquele nomeado para o exercício de um cargo público deve conhecer de antemão as obrigações que lhe são afetas. Dentre as quais se insere, indubitavelmente, a obrigação de prestar contas nos moldes ditados pela legislação pertinente e, ainda, pelos atos normativos internos exarados pelo órgão de controle ao qual se sujeita à fiscalização, *in casu*, o TCE/RR.

Assim, os argumentos do gestor revelam descaso e má administração, de modo que, na opinião deste Ministério Público de Contas, deve o mesmo responder pela omissão.

Ressaltamos que o encaminhamento das folhas de pagamento em sede de defesa não sana a irregularidade, tendo em vista que o envio das informações deve



ser feito pelo sistema AFP-NET até quinze dias após o mês de referência, o que não ocorreu.

Busca-se, com o sistema AFPNet o acompanhamento concomitante pelo TCE das despesas de pessoal de seus jurisdicionados, alcançando assim maior celeridade e eficácia em sua atuação, o que foi obstada pelo responsável no caso vertente, em razão de sua inércia em remeter os referidos dados.

Ademais, o prazo cominado tem natureza peremptória, inalterável e improrrogável, fato que justifica a aplicação da penalidade ao gestor faltoso, tudo isso nos termos dos arts. 1º, 3º e 4º, da Instrução Normativa 005/2004.

Art. 1º. Ficam todos os jurisdicionados desta Corte de Contas obrigados a encaminhar por meio eletrônico, via internet, no site deste Tribunal, mensalmente, as informações contidas na folha de pagamento de cada órgão.

Art. 3º. A transmissão das informações contidas na folha de pagamento do mês de referência, deverá ocorrer até a segunda quinzena do mês subsequente.

Art. 4º. A multa a ser aplicada pelo Tribunal de Contas será de acordo com o que preceitua o art. 63, inciso IV da LC nº 006, de 06 de junho de 1994, por mês de referência em atraso, independente de outras providências legais cabíveis, caso não seja obedecido o constante nos arts. 1º e 3º desta Instrução Normativa.

Entretanto, conforme já advertido por este MPC em manifestações pretéritas – Parecer nº 303/2013 – entendemos que a IN nº 005/2004, ao estender o alcance do art. 63, IV da lei complementar 06/94 além do previsto na própria norma legal, extrapola os limites legais e constitucionais de seu poder regulamentar. Constata-se afronta ao art. 5º, II da Constituição Federal, pois, a referida IN em seu art. 4º fere o princípio da legalidade ao inovar na ordem jurídica, o que lhe é vedado.

O princípio da legalidade estrita na imputação de pena, ainda que na seara administrativa exige lei para tal. Do contrário, haveria verdadeiro retrocesso nas



liberdades inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Assim, conclui-se que não há fundamento jurídico para apenar o gestor nos moldes estabelecidos no art. 4º da IN 05/2004.

Por outro lado, o descumprimento dos normativos do TCE/RR pelos seus jurisdicionados pode, nas circunstâncias do caso concreto, ser enquadrado na hipótese normativa do art. 17, III, “b”, da LOTCE/RR, tendo por consequência a aplicação da multa prevista no art. 63, II, da referida lei.

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 de Roraima julgue as presentes contas como IRREGULARES, com fulcro no art. 17, III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual 006/94, em razão dos achados descritos no subitem 4.1, alíneas “a”, “b”, “e”, “f”, e “3.5”, do Relatório de Auditoria nº 04/2013;

2 - seja o Responsável **Sr. Clodezir Bessa Filgueiras** apenado nos termos do disposto no **art. 63, VIII, da LOTCE**, em razão da apresentação intempestiva das presentes contas (subitem 4.1, alínea “a” do Relatório de Auditoria nº 04/2013);

3 - em razão do achado descrito no subitem 4.1, alínea “b” do Relatório de Auditoria nº 04/2013, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável **Sr. Clodezir Bessa Filgueiras**;

4 - em razão do achado descrito no subitem 4.1, alínea “e” do Relatório de Auditoria nº 04/2013, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável **Sr. Clodezir Bessa Filgueiras**, sem prejuízo da



aplicação da sanção do item 3.

5 - em razão do achado descrito no subitem 4.1, alínea “f” do Relatório de Auditoria nº 04/2013, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE ao responsável **Sr. Clodezir Bessa Filgueiras**, de forma autônoma e cumulativa com as sanções requeridas nos itens anteriores.

6 - que essa e. Corte de Contas determine ao atual Responsável pela Junta Comercial de Roraima, a adoção das medidas necessárias ao estrito cumprimento das normas em vigor, especificamente quanto a realização de concurso público, definição das atribuições dos cargos existentes e criação e implantação de quadro permanente de servidores e, ainda, ao atendimento do disposto na IN nº 05/2004 – TCE/RR, sob pena de irregularidade das futuras contas.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 30 de setembro de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas MPC/RR