



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DE RORAIMA**

**REPRESENTAÇÃO Nº 004/2015**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA,**  
por intermédio do Procurador - Geral de Contas, no uso de suas atribuições  
constitucionais e legais, com fulcro na Emenda Constitucional nº 29/2011; arts. 33, III, da  
Constituição do Estado de Roraima; arts. 46, *caput*, e 95, I, da Lei Complementar 006/94  
(Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima) e Lei Complementar nº 205 de  
23 de janeiro de 2013 (Lei Orgânica do Ministério Público de Contas do Estado de  
Roraima), vem oferecer com respaldo nos arts. 11, I e 12, III, da Lei 8.429/92,

**REPRESENTAÇÃO  
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

em face de **MARIA SUELY CAMPOS**, brasileira, casada, Governadora do Estado de  
Roraima, demais dados ignorados, residente e domiciliado em Boa Vista/RR, com  
endereço profissional situado à Praça do Centro Cívico, Palácio Senador Hélio Campos,  
pelas razões a seguir delineadas.

**1. DA COMPETÊNCIA DO MPC**

A Lei Complementar nº 006/1994 reconheceu a competência do MPC



para **promover a defesa da ordem jurídica em atos de interesse público** representando ao Tribunal de Contas e aos órgãos competentes para que adotem as medidas quando assim entenderem cabíveis (art. 95, I).

A Lei Orgânica do Ministério Público de Contas (Lei Complementar nº 205/2013) conferiu ao *Parquet* de Contas a função institucional de zelar pela legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, nos atos de gestão da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e Municípios (art. 2º, I, a), bem como defender a probidade administrativa (art. 2º, III), entre outros.

Nesse mister, vem requerer a adoção de medidas contra o ato praticado pela Representada, consistente na criação de função no seio da Administração Pública por meio de Decreto.

## 2. DOS FATOS

No dia 22 de maio de 2015, por intermédio do DECRETO Nº 18.816-E, publicado no Diário Oficial do Estado nº 2527 (pág. 5), a Governadora do Estado de Roraima criou a função/cargo de CONSULTOR ESPECIAL DA GOVERNADORIA, no âmbito da Casa Civil, para o exercício das seguintes atividades:

- Atuação como agente articulador e mobilizador no desenvolvimento de programas multissetoriais em todas as áreas da Administração Direta e Indireta;
- Interlocução com outros órgãos públicos estaduais e federais, conselhos estaduais, prefeituras, entidades urbanas e rurais da sociedade civil, organizações não governamentais, com vista a ampliar a participação popular na definição das políticas públicas e nas ações desenvolvidas pelo Governo do Estado;
- Assistência direta à Governadora do Estado no desempenho de suas atribuições, em conjunto com os demais órgãos competentes;

Ocorre que a instituição da denominada atividade de Consultor Especial do Governo, na realidade, é a criação de mais uma função/cargo na administração pública



mediante decreto, em frontal **violação ao princípio da legalidade e moralidade**, resguardados pelo *caput* do artigo 37 da CRFB/1988, porquanto há exigência expressa de que o ato deve ser realizado por lei.

Por conseguinte, trata-se de ato inconstitucional por afrontar dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, precisamente aos art. 62, incisos IV e XIX; art. 63, incisos II e V.

### 3. DAS IRREGULARIDADES RESULTANTES DO DECRETO Nº 18816-E

Segundo Hely Lopes Meirelles: “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.<sup>1</sup>

Nesse sentir, pacificado está o entendimento de que o Poder Público deve estar totalmente subordinado à previsão legal, não sendo permitido ao administrador público, por meio de mero ato administrativo, estabelecer obrigações, atribuições, conceder direitos, quando há a exigência de que tais atos ocorram mediante Lei.

Conforme destacado, por intermédio do **Decreto nº 18816-E** houve a criação de nova “atividade” (leia-se função/cargo) que resultou em nova atribuição na estrutura da Administração Pública, quando esta deveria ocorrer mediante iniciativa de Lei, nos termos da Constituição Estadual. Vejamos:

*Art. 62. São atribuições privativas do Governador do Estado:*

*(...)*

*IV- dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Estadual, na forma da Lei;*

*(...)*

*XIX – prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da Lei e coma as restrições previstas nesta Constituição.*

*Art. 63. É da competência privativa do Governador a iniciativa de Leis que*

---

<sup>1</sup> MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



*disponham sobre:*

(...)

*II – criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;*

(...)

*V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública;*

Inexiste previsão legal a resguardar a atividade de Consultor Especial da Governadoria.

Na precisa doutrina de Pontes de Miranda citada por Bandeira de Mello, decreto encontra na lei o fundamento de sua validade, não podendo ir além do que aquela estabelece. Textualmente:

**“Se o regulamento cria direito ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica.”**

O ato praticado pela Representada contraria o princípio da legalidade por contrariedade à lei.

A “atividade” de CONSULTOR ESPECIAL DA GOVERNADORIA, no âmbito da Casa Civil, deve ser extinta; o termo firmado para prestação de serviço voluntário declarado nulo de pleno direito, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e criminais cabíveis ao caso.

Em princípio, o administrador está autorizado juridicamente a nomear, a contratar ou se relacionar com qualquer pessoa desde que ela esteja habilitada para o



exercício da atividade ou função e, ainda, ostente idoneidade pessoal, moral e social.

A moralidade administrativa (art. 37, caput, CF) impõe naturalmente postura, cautelas e cuidados da Administração Pública e dos entes estatais para reprovação de atos imorais e em imoralidade, visível em relação a pessoas com restrição de relacionamento jurídico com entes públicos em decorrência de condenação por improbidade administrativa.

O Decreto nº 18.816-E, de 22 de maio de 2015, foi um engodo utilizado para afrontar os princípios administrativos e estabelecer uma relação jurídica entre a Administração Pública e o Consultor Especial da Governadoria pautada no **TERMO DE ADESÃO PARA TRABALHO VOLUNTÁRIO**, nos termos da Lei 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, com efeito retroativo a contar de 1º de janeiro de 2015, para possibilitar serviço voluntário.

Trata-se de ato atípico, solene, comutativo, bilateral e oneroso, isto é, não segue regras padronizadas, existe previsão em lei específica e reciprocidade de obrigações; dependência da vontade das partes no fazer e receber o serviços voluntário, onera o receptor pelo fato da previsão legal de ressarcimento das despesas do voluntário com a atividade.

Ao verificar a atividade a ser desempenhada nos termos do art. 2º do Decreto 18.816-E, de 22/05/2015, entre as quais assistência “direta à Governadora do Estado no desempenho de suas atribuições”, tem-se que a descrição da citada atividade de Consultor Especial da Governadoria não está abrigado no taxativo elenco do art. 1º da Lei 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que limita o voluntariado a serviços com objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social (art. 1º).

*Art. 1º: “Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.”*

Ademais, não obstante se fale de trabalho não remunerado, a Lei do



Voluntariado (art. 3º) permite que o prestador do serviço voluntário seja ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Quanto ao voluntariado, deve-se observar que esse tipo de prestação de serviço não significa necessariamente (e nem poderia) gratuidade, haja vista o caráter ONEROSO do ato contratado, isto é, a previsão de “ressarcimento das despesas do voluntário”.

Acrescente-se a isso o fato de que, em decorrência da função ou atividade desenvolvida, podem surgir outras modalidades onerosas de contraprestação, o que abre espaço para possibilidades de “desvirtuamento do contrato” ou do termo aderido.

Tal afirmativa encontra substrato no fato do termo remuneração ter sido adotado na lei 9.068/98 de forma ampla, indo além da questão salário, para incluir qualquer forma de retribuição de eventual atividade produtiva, mesmo que indireta de contraprestação resultante do desempenho da atividade: transporte, moradia, vestuário, saúde, transporte, entre outras facilidades (cartões de crédito, crédito em conta corrente, viagens, etc.).

Nesse sentir, a **Lei nº 053/201** que disciplina o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis Estaduais, no art. 4º, proíbe expressa e taxativamente que estes prestem trabalho voluntário para o Estado de Roraima.

*Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.*

Por fim, pelo que já fora explicado anteriormente acerca dos casos permissivos para tal voluntariado, o serviço no molde em que apresenta o DECRETO Nº 18.816-E DE 22 DE MAIO DE 2015 neles não se enquadra e gera um enriquecimento por parte da administração pública, pois qualquer forma de trabalho, a princípio, enseja remuneração, até porque se sabe ser indispensável à sobrevivência humana a remuneração pelo labor exercido.

Logo, estamos diante de uma afronta aos Princípios da dignidade da Pessoa Humana e da Legalidade.



#### 4. DA RESPONSABILIDADE DA GOVERNADORA

Sem delongas, há de se concluir que as irregularidades apontadas alhures amoldam-se à prática de improbidade administrativa prevista no **art. 11 da Lei 8.429/92**, cuja consequência, entre outras, está disciplinada no art. 12, III (*in verbis*), e abrange todas as pessoas denominadas agentes públicos, quer integrantes da administração direta, indireta e fundacional, ainda que no exercício da função em caráter transitório ou sem remuneração:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*(...)*

*I – Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;*

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:*

*(...)*

*Na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.*

O fato de o Consultor Especial da Governadoria exercer a atividade sem remuneração NÃO AFASTA a improbidade administrativa cometida pela Representada, porque o ato pode ser concretizado de forma isolada em um ou cumulativa em dois ou mais elementos, quais sejam: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário OU atentado contra os princípios da Administração Pública.

O caso em questão enquadra-se ao que dispõe o art. 11, da Lei 8.429/92, isto é, a prática de atos contra os princípios da Administração Pública, mormente quando a Constituição



Estadual estabelece que a remodelação, criação de cargos e funções dependem de Lei.

No que tange à demonstração do dolo, deve-se lembrar de que a caracterização dessa espécie de improbidade está pautada no dolo genérico, não sendo, portanto, necessária à demonstração do dolo específico, com a comprovação da intenção do agente.

*“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO OU MANUTENÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO PRINCIPOLÓGICA DE CONHECIMENTO PALMAR. DOLO GENÉRICO. CARACTERIZAÇÃO. (AgRg no REsp 1107310 / MT, Rel. Min.Humberto Martins)”*

*“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - ART. 11 DA LEI 8.429/1992 - CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO - PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO - PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. (EResp. 772241/MG, Rel. Min. Carlos Meira)*

Faz-se necessário lembrar que a Constituição da República de 1988 incumbiu ao Ministério Público *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e como função institucional, a promoção do inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.*

E, inserido nesse contexto, o Ministério Público de Contas não pode deixar de observar a vergonhosa situação a qual o Estado de Roraima está vivenciando: a formação de um feudo familiar na administração pública.

A expedição do DECRETO Nº 18.816-E, de 22 de maio de 2015, é a cristalina tentativa de burlar os processos legislativo e eleitoral, bem como uma verdadeira “queda de braço” com os órgãos de fiscalização, no caso o Ministério Público de Contas, cuja mensagem que se pretende registrar perante a sociedade local é que o atual Governo age como bem entende a ponto de desrespeitar a própria Constituição Federal e Estadual e os demais poderes constituídos.



Diante dos quadros acima delineados, cabe ao *Parquet* a adoção de severas medidas para combater e rechaçar os atos ímprobos com a responsabilização dos maus agentes públicos.

## 5. DO REQUERIMENTO

Destarte, o Ministério Público de Contas, requer:

- A) A adoção de todas as providências extrajudiciais e judiciais que Vossa Excelência considerar necessárias a defesa da ordem jurídica vigente, mormente com relação às irregularidades identificadas para Expurgar do mundo jurídico o DECRETO Nº 18.816-E, DE 22 DE MAIO DE 2015.
- B) A nulidade do Termo de Adesão Celebrado entre a Casa Civil e de NEUDO RIBEIRO CAMPOS na qualidade de Consultor Especial da Governadoria, cujo extrato foi publicado no DOE 2527, de 22 de maio de 2015, em respeito às determinações legais, bem como às decisões na seara da Justiça Federal e Eleitoral.

Boa Vista (RR), 23 de junho de 2015.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa  
Procurador de Contas