



PARECER Nº 180/2013-MPC/RR

Processo: 033/2006

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2004

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

Responsáveis: Ângela Maria Gomes Portela e outros

Relator: Conselheiro Essen Pinheiro Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E BEM ESTAR SOCIAL - SETRABES. EXERCÍCIO DE 2004. INTEMPESTIVIDADE DAS CONTAS. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO ILEGAIS. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA E 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 2004, sob a responsabilidade de Ângela Maria Gomes Portela e Maria Marluce Moreira Pinto.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Henrique Manoel Fernandes Machado e posteriormente à Conselheira Cilene Salomão. Em observância aos princípios da equidade e alternância os autos foram novamente redistribuídos ao Conselheiro Essen Pinheiro Filho, atual relator do feito.

Às fls. 981/1003, consta o Relatório de Auditoria nº 045/2007, acatado e ratificado pela Diretoria Geral de Fiscalização das Contas Públicas- DIFP, sendo sugerida a citação dos Responsáveis para apresentarem defesa.

Regularmente citados os Responsáveis apresentaram defesa às fls. 1019, 1027-1159, 1163-1172, 1174-1180, 1182-1185.

Às fls. 1188-1190 consta Manifestação deste *Parquet* de Contas, requerendo a devolução dos presentes autos a Consultoria Técnica para o cumprimento do estabelecido no artigo 13, § 1º, c/c artigo 14, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Roraima- LOTCE.

Realizada a devida análise pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, 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 por este *Parquet*, tendo em vista a sua relevância jurídica e processual.

Superadas as questões formais, passemos a analisar o mérito da presente 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) Encaminhamento da Prestação de Contas a este Tribunal fora do prazo (vide item 2, deste Relatório);

a.2) Ineficácia do Controle Interno da SETRABES, caracterizando descumprimento do art. 74 da CF (item 4, deste Relatório);

b) Achados de Auditoria relativos à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial:

b.1) A Receita de Convênios mencionada, conforme extraídos dos Demonstrativos Contábeis é de R\$ 530.360,59. Entretanto, de acordo com o Balancete às fls. 216/225, vol. II, constata-se registro de entrada (débito) de recursos na Conta Banco Movimento da ordem de R\$ 23.715.279,85 (subitem 6.1, deste Relatório);

b.2) Concessão de Adiantamento a Servidores sem a observância do princípio da Legalidade (subitem 6.2.1, deste Relatório);

b.3) Anulação de Empenho (subitem 6.2.2, deste Relatório);

b.4) Divergências entre as Metas físicas "previstas" e "realizadas" (subitem 6.2.3, deste Relatório);

b.5) Dano ao erário – Devolução de Recursos de Convênios (subitem 6.2.4 deste Relatório);

b.6) Não há, na SETRABES, normas internas para a utilização e controle de seus bens permanentes e nem para os materiais de consumo (subitem 7.1 e 7.2 deste Relatório);

b.7) O inventário Físico-Financeiro dos Bens Patrimoniais está em desacordo com o que estabelece o art. 94 da Lei n° 4.320/94, inobservando também os incisos III e IV do art. 13 da IN n° 001/2004 – TCE/RR-PLENÁRIO (subitem 7.2 deste Relatório);

b.8) Os valores apresentados pelo órgão jurisdicionado no Anexo XII são divergentes dos informados no Anexo XIII (subitem 7.2 deste relatório);

b.9) No Anexo XIII (fl. 457, vol III), o item referente à máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial, cujo código do plano de contas é 14.21.21.800, apresentou saldo de R\$ 37.483,00, quando o saldo final real deveria ser de R\$ 38.483,00 para o item analisado, divergindo, portanto, em R\$ 1.000,00 do valor informado no referido Anexo XIII (subitem 7.2 deste Relatório);

b.10) Os Anexos XII e XIII utilizados para comprovar a gestão patrimonial da SETRABES são os mesmos usados na demonstração das despesas com Almoxarifado do Fundo Estadual de Assistência Social e iguais, também aos empregados para justificar a gestão do patrimônio do referido FEAS (subitem 7.2, deste Relatório);

b.11) Não foi demonstrado nenhuma ação efetiva, por parte da SETABRES, acerca do desaparecimento de 1 (um) aparelho de som microsystem marca CCE (subitem 7.2, deste Relatório);

c) Achados de Auditoria relativos à Gestão de Pessoas:

c.1) Redução em 88,44% da despesa com a Folha de Pagamento em relação ao exercício de 2003 (subitem 8.1 deste Relatório);

c.2) Irregularidades nas Contratações Temporárias (subitem 8.2.1 deste Relatório);

c.3) Irregularidades na criação de Cargos Comissionados (subitens 8.2.2 a 8.2.4 deste Relatório);

c.4) Acumulação irregular de Remunerações por Servidores Federais (subitem 8.2.5 deste Relatório).

A primeira questão que se afigura é a necessidade de definir o número de penalidades a serem aplicadas 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 LOTCE, não prejudica a aplicação de uma nova multa, sob o mesmo fundamento legal, 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" e "c", constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art.

2



63, II, da LOTCE, de forma cumulativa.

Cumpra ainda registrar que as irregularidades noticiadas nos subitens b.1, b.7, b.8 e b.10, condizentes à ausência de demonstrativos contábeis nos moldes determinados pela lei 4.320/64, devem ser atribuídas tão somente à Maria Marluce Moreira Pinto. Uma vez que, como se sabe, a elaboração daqueles documentos ocorre por ocasião do encerramento do exercício financeiro, período em que a Sr^a Ângela Maria Gomes Portela já não respondia pela SETRABES.

Em Relação a alínea "a.1", a gestora reconhece a falha apontada pela equipe técnica de auditoria, restando incontroverso os fatos.

Diante disso constatou-se que houve o descumprimento ao art. 7º da lei complementar 006/94.

Neste quadro, o Ministério Público de Contas opina pela aplicação da multa prevista no artigo 63, VIII da Lei Orgânica do TCE/RR à responsável Sra. Maria Marluce Moreira Pinto.

Quanto a alínea "a.2", as Responsáveis apresentaram justificativas alegando que o questionário dos auditores do TCE/RR foi recebido pela SETRABES na data de 24/04/2007 (fls. 887/896), ou seja três anos após o término da gestão auditada, sendo na época todas as questões devidamente esclarecidas.

A alegação do recebimento tardio do questionário feito pelos auditores do TCE/RR não ilidem as falhas apontadas, tendo em vista as inúmeras irregularidades apresentadas na presente prestação de contas, 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 a chefe da Unidade do Controle Interno na SETRABES ocupava um cargo comissionado. Vale repisar, 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, os **itens b.6 e b.11** dos achados de auditoria corroboram 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. Trata-se de verdadeiro dever imposto não somente pela lei, mas também a Constituição Federal (art. 74). Justamente por seu um "*munus*" público, não há de ser renunciado, muito menos postergado, sob pena de responsabilidade daquele que se omitiu.

O controle abrange a fiscalização, prevenção 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 condizentes aos princípios e regras norteadores da Administração Pública.

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 c/c o art. 52 da Lei Complementar Estadual nº 006/94. Por sua gravidade, a presente irregularidade conduz ao enquadramento das presentes contas como irregulares, na forma prevista no art. 17, inc. III, alínea "b" da LOTCE, com a consequente aplicação de multa às responsáveis Maria Marluce Moreira Pinto e Ângela Maria Gomes Portela, prevista no art. 63, inc. II do mesmo diploma legal.

Em relação ao **item "b.1"**, esclarecem os responsáveis que o valor de R\$ 530.360,59 não é oriundo somente de transferências de convênios, conforme mencionam os técnicos do Tribunal, mas também de receita patrimonial e de outras receitas correntes (restituições).

Acrescentam que o valor apontado pelos técnicos como diferença no montante de R\$23.184.919,26, na realidade refere-se a valores relativos a 31 (trinta e uma) contas bancárias, sendo 26 (vinte e seis) do Banco do Brasil e 5 (cinco) da Caixa Econômica Federal. Dentre as quais, a conta bancária onde se verificou a maior movimentação foi a conta do Vale Alimentação (Banco do Brasil, Agência 3797-4, conta nº7.359-8), com entrada de recursos na ordem de R\$14.410.040,00 (quatorze milhões, quatrocentos e dez mil e quarenta reais)- movimentação (débito), recursos estes que foram posteriormente repassados aos fornecedores e devidamente lançados na movimentação (crédito).

Razão não assiste a responsável, vejamos.

A obrigatoriedade da apresentação dos balanços contábeis em conformidade com a lei 4.320/64, está determinada no art. 39, parágrafo único e art. 38, § 3º da Lei Complementar nº 006/94.

Insta observar que a elaboração - em desacordo com o que determina a legislação - dos balanços e registros contábeis- é uma irregularidade constante na grande maioria dos órgãos do Estado, cuja responsabilidade deve ser atribuída a gestora do órgão em apreço, uma vez que possui a obrigação legal e regulamentar de realizar o registro contábil e patrimonial das disponibilidades e recursos do órgão ou entidade que administra.

Segundo o doutrina especializada: contabilidade nada mais é do que um sistema de



informação e avaliação destinado a prover seus usuários com demonstrações e análises de natureza econômica, financeira e patrimonial. Conforme se infere dos autos, o sistema contábil da SETRABES é incapaz de cumprir tal finalidade.

A não apresentação pelo Responsável de registros contábeis e patrimoniais confiáveis prejudica a fiscalização exercida pelo TCE, uma vez que os dados apresentados não condizem com a realidade fática do órgão. No caso em apreço, receitas não oriundas de convênios, foram indevidamente alocadas em conta contábil específica para convênios.

Tal situação fere o disposto nos arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64, que enumeram os objetivos básicos da contabilidade. Fere também o art. 50, I e III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com base na análise dos documentos que compõem os autos e dos argumentos apresentados pelas gestoras, conclui-se que os documentos contábeis não estão em conformidade com as normas do Direito Financeiro estatuídas pela lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, o que conduz ao enquadramento das presentes contas, como IRREGULARES, na forma prevista no art. 17, III, "b", da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima- LOTCE/RR, com aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE/RR.

No que tange a **alínea "b.2"**, 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 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.

Em relação ao **item "b.3"**, esclarecem os responsáveis que a maioria dos empenhos foram



anulados no encerramento do exercício, entre os dias 30 e 31 de dezembro, nos termos das normas editadas pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração – COFA (criada pelo Decreto nº5.235-E/03).

Afirmam ainda, que a SETRABES, quando da execução da despesa, está limitada tão somente a emissão de Nota de Empenho, cabendo o respectivo pagamento a Secretaria de Estado da Fazenda- SEFAZ.

Com relação à indagação aposta sobre eventual anulação de empenhos com despesas liquidadas, verificou-se somente anulações parciais. Sendo essas motivadas pelo encerramento do exercício, ocorridas no período de 30/12/2004 a 31/12/2004, de tal modo que as anulações restringiram-se à parcela do empenho referente a saldos remanescentes sem utilidade ou que ainda não havia sido liquidada.

Por fim, os responsáveis justificaram as referidas anulações com ilustração de quadros demonstrativos, acompanhados das notas de empenho solicitadas pela equipe de auditoria, fls.1036/1041 e 1070/1145.

Diante de tais esclarecimentos e da documentação apresentada, concluímos que resta este apontamento justificado.

Em relação ao item “b.4”, alegam as responsáveis que não há omissões quanto as metas, visto estarem previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A pormenorização ou detalhamento de cada atividade a ser desenvolvida dentro das ações indicadas estão contidas exclusivamente no PAT – Plano Anual de Trabalho.

Argumentam ainda que, as metas referem-se a ações futuras, podendo, no decorrer do exercício sofrer modificações, ser superadas ou até mesmo não atingidas, dentro de uma normalidade esperada em qualquer ação de governo.

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

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 o 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 para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Também dispõe sobre previsão e execução de despesas relativas aos programas de

6



duração continuada, nos termos do parágrafo 1º do artigo 165 da CF. O mesmo é paulatinamente esmiuçado e executado, ano a ano, nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias.

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

Dos dados apresentados na presente Prestação de Contas conclui-se que não houve estipulação de metas. Nesse mesmo sentido, constatou-se que o Plano Plurianual é incompleto tendo em vista que com base na adoção deste plano, nos termos de seu art. 3º, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas.

Saindo da análise do planejamento para a sua execução, temos que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública 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 de 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 em análise não logrou êxito em cumprir os objetivos para os quais a SETRABES foi criada, destoando de finalidade legal, bem como no atendimento ao interesse público.

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 consequente aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma legal às responsáveis Ângela Maria Gomes Portela e Maria Marluce Moreira Pinto.

No que tange a este **Item "b.5"**, o mesmo não deve prosperar, tendo em vista que os convênios analisados pelos técnicos do TCE/RR demonstrados às fls. 993, foram todos executados no exercício de 2003 conforme demonstrado por meio das cópias anexadas às fls. 915/929, 940/954 e 962/979, não fazendo parte da gestão ora analisada.

Assim, na opinião deste órgão ministerial, resta esse apontamento afastado.

No que tange ao item **b.6**, o mesmo já foi tratado na alínea a.2, ao qual nos reportamos.

No que tange ao item **"b.7"**, apresentaram as responsáveis cópia do OFÍCIO N°292/2005- GAB-DSG/SEAD, fls.1147/1148 – vol. VI, no qual consta ter sido encaminhado para Auditoria Geral do Estado, o Inventário Físico de Material Permanente da SETRABES.

No entanto, não apresentaram nenhuma justificativa quanto às divergências contábeis citadas pelos técnicos do TCE/RR.

Independentemente do controle realizado pela Secretaria Estadual de Administração, as Secretarias Estaduais devem possuir normas e regulamentos que possibilitem uma sequência de procedimentos internos, que possam permitir aferição atualizada de seus bens permanentes, bem como manter controle efetivo dos materiais de consumo, a fim de se evitar desvios e desperdícios.

Ademais, verificou-se na presente prestação de contas que não consta o levantamento de todo o material permanente pertencente à SETRABES. Somente foi apresentado uma relação dos bens adquiridos no exercício de 2004, contida no anexo XII, às fls. 451/455 dos autos.

Nos termos do art. 94 da Lei n° 4.320/64, o registro analítico dos bens de caráter permanente deve se constituir da indicação de todos os elementos que identifiquem de modo inequívoco o bem patrimonial cadastrado ou tombado. O citado registro deve ser realizado em todos os órgãos e sobre todos os bens móveis e imóveis submetidos à guarda e responsabilidade dos administradores das diversas Unidades Administrativas que compõem a Administração Pública Estadual.

Assim, resta violado as regras expressas no art. 94 da lei 4.320/64 e art. 13, incisos III e IV da Instrução Normativa n°001/2004-TCE/RR-PLENO, 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 a responsável Maria Marluce Moreira Pinto, prevista no art. 63, inc. II do mesmo diploma legal.

Em relação ao **Item "b.8"**, a responsável admite que houve um equívoco no preenchimento dos anexos XII e XIII, apresentou novo arrolamento dos bens às fls. 1048/1049-vol.VI. Informa ainda, novos valores a serem considerados pleiteando a exclusão daqueles apresentados anteriormente.

Constatou-se que no Balanço Patrimonial da SETRABES à fls. 451/455 está registrado a existência de Bens Patrimoniais adquiridos no exercício de 2004 no valor de R\$148.791,00.

No entanto, no Anexo XIII à fl.457 consta como entrada no referido exercício o valor de R\$ 142.738,00. Perfazendo assim, uma diferença, a menor, em relação ao registrado na contabilidade no valor de R\$6.053,00.

Não consta nos autos qualquer documentação que esclareça a referida diferença. Durante o exercício não foram realizadas doações ou qualquer outra forma de alienação que justificasse, a princípio, a diferença entre tais valores.

Isto significa que, bens adquiridos durante o exercício de 2004 que totalizam o valor de R\$ R\$6.053,00 foram misteriosamente desincorporados ao patrimônio da SETRABES, sem qualquer comprovação ou informação mínima a respeito de sua destinação.

Uma vez que, como demonstrado acima, houve perda patrimonial e consequente dano ao erário, a referida gestora foi, no mínimo, negligente no cumprimento de suas funções, fato este que a vincula ao ressarcimento do dano acima demonstrado.

Assim, levando-se em consideração que no processo de contas incube ao gestor o ônus da prova da boa aplicação dos recursos e **bens públicos** (art. 93 DL 200/67) e ainda, considerando o disposto no art. 17, III, "c" e §2º, "a", da LOTCE, a opinião deste órgão ministerial é pela caracterização de dano ao erário, no valor de R\$6.053,00. (seis mil e cinquenta e três reais) com a consequente condenação da Responsável Maria Marluce Moreira Pinto ao ressarcimento do dano, acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei. Por conseguinte, configurada a hipótese prevista no art. 62 da LOTCE.

No tocante ao **Item "b.9"**, a Responsável Sra. Maria Marluce Moreira Pinto, informou que ocorreu apenas uma falha na indicação do valor, que de fato o valor correto é R\$38.483,00.

Razão assiste à gestora, senão vejamos:

Conforme se extrai do documento indicado pelos técnicos à fl. 457 relativo ao anexo XIII, a diferença apontada pela equipe técnica de auditoria pode ser afastada com a simples somatória do valor de R\$ 710,00 referente ao saldo anterior com o valor de R\$ 37.773,00 referente a entradas de máquinas e equipamentos de uso industrial, perfazendo um total igual a R\$ 38.483,00.



Conclui-se assim, que restou caracterizado apenas uma falha somatória devendo, na opinião deste órgão ministerial, ser afastado o presente achado.

Em relação ao **item "b.10"**, admite a responsável, que o Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS não dispunha de almoxarifado próprio, motivo pelo qual utilizava a estrutura da SETRABES. No entanto, estranhou ter sido utilizado o mesmo anexo, em razão do próprio balancete ter feito a discriminação das unidades gestoras 23001 e 23002.

Não obstante a existência de balancete demonstrando as unidades gestoras 23001 e 23002, em separado, os anexos para comprovar a Gestão Patrimonial da SETRABES e do Fundo Estadual de Assistência Social- FEAS devem ser elaborados separadamente, conforme referenda a própria responsável em sua defesa à fl. 1050 – vol. VI.

Compulsando os autos, constata-se que a gestão patrimonial em apreço não atende o disposto na Lei 4.320/64.

A duplicidade do uso dos demonstrativos utilizados para comprovar a gestão patrimonial da SETRABES juntamente com o FEAS fere o artigo 50 I da referida lei, o qual afirma que a escrituração das contas públicas constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma **individualizada**, a fim de permitir o conhecimento da composição real do órgão.

Assim, falhas na escrituração contábil dos órgãos e entidades da Administração prejudica sobremaneira o controle exercido pelos órgãos de fiscalização. As auditorias são procedimentos de alta complexidade, cuja análise de documentos como balanços, balancetes, inventários físico-financeiros entre outros, exigem um alto grau de conhecimento técnico e de fidedignidade dos dados apresentados.

O gestor, na qualidade de ordenador de despesa, não pode se eximir da responsabilidade de apresentar os documentos contábeis em conformidade com a legislação vigente.

Restando incontroverso os fatos, e tratando-se de grave infração a norma de natureza contábil, a consequência lógico-normativa é o **enquadramento das presentes contas como irregulares**, na forma prevista no art. 17, inc. III, alínea "b" da LOTCE, bem como a aplicação da multa prevista no art. 63, inc. II do mesmo diploma legal.

No tocante ao **item "b.11"**, alegam as responsáveis que na época do furto, em 25/08/2004, não havia sido detectado o desaparecimento de nenhum bem. Tendo aquela Secretaria tomado conhecimento da ocorrência do furto narrado após o decurso de mais de 01 ano do fato, o que dificultara, por certo, a adoção de providências cabíveis, notadamente, de abertura de sindicância para apuração de responsabilidade.

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

Cumprime primeiramente destacar que, por se tratar de falhas na gestão patrimonial ocorrida em período anterior a gestão da Sr^a Maria Marluce Moreira Pinto, não pode a mesma



responder por tal irregularidade, uma vez que a conduta é imputável somente a gestora responsável á época, qual seja, a Sr^a Angela Gomes Portela.

Esse apontamento veio mais uma vez corroborar com a ineficácia do controle interno da SETRABES, tendo em vista que a gestora levou mais de 01 ano para tomar conhecimento do desaparecimento do referido bem.

É sabido que 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. Nesse mesmo sentido as disposições contidas no Estatuto dos Servidores Civis 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.

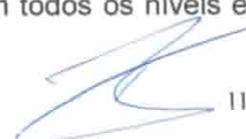
A apuração de irregularidades que envolvam o desaparecimento de bens públicos não deve se ater exclusivamente aos aspectos relativos à autoria de ilícitos penais (roubos e similares). As investigações devem ser estendidas à esfera da responsabilidade administrativa do agente a quem caberia a boa guarda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

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, ato de improbidade administrativa e, até mesmo, ilícito penal.

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 e conseqüentemente dano ao erário, apesar de não quantificado pela equipe de auditoria.

É sabido que a gestão pública obedece ao ciclo do planejamento, direção, execução e controle. O Decreto-Lei n. 200/67 dispõe que o Controle deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.



11



Assim, verificado desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento.

Os bens móveis, materiais e equipamentos em uso ficam sob a responsabilidade dos chefes de serviço, procedendo-se periodicamente a verificações pelos competentes órgãos de controle. Respondem prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.

Conclui-se que resta violado as regras expressas na Lei Complementar nº 053/01, art. 17, I e III da lei estadual 01/91, bem como arts. 13, "c", art.84, art.87 e art. 90 todos do DL 200/67, bem como da Constituição Federal, o que conduz ao enquadramento das presentes contas como irregulares, na forma prevista no art. 17, inc. III, alínea "b" e "c" da LOTCE, com a consequente aplicação das multas previstas no art. 63, inc. II e III do mesmo diploma legal.

Em relação ao **item "c.1"**, acolhe-se as justificativas apresentadas pelas responsáveis, haja vista a realização do concurso público no âmbito Estadual no exercício de 2003, para preenchimento das vagas, no exercício de 2004, dos cargos efetivos criados pela Lei Estadual nº 392/2003, o que gerou uma significativa redução do quadro de servidores temporários e comissionados.

Resta assim, superado o presente achado.

No tocante ao **item "c.2"**, alegam as responsáveis 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 último, reconhecendo implicitamente a ilegalidade da conduta, 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, conforme consta no próprio TAC, à fl. 828, vol. V.

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.854).

Ressalta-se que os servidores contratados "temporariamente", sob o manto do TAC,



ocuparam cargos distintos dos "autorizados" no referido ajuste (fl.828). 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 nº 323/2001, tratando-se de verdadeira sucessão de contratos temporários, que há mais de dez anos, vêm 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.

Em relação ao Item "c.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, uma vez que é da sua atribuição exclusiva, 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 nº 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.

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.

Já no **Item "c.4"**, cabe preliminarmente, analisar a conduta do controle externo comparando com a legislação e os normativos que regem a sua atuação.

O relatório de auditoria de nº045/2007 de fl. 1000 traz o apontamento de que há servidores federais acumulando **irregularmente** remuneração de cargos comissionados no estado, cujos valores, situações e identificações merecem ser apurados em processo específico de tomada de contas, em face da falta de informações por parte do jurisdicionado.

Importante salientar que o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (Resolução TCE/RR nº 8/2004) dispõe que "*o analista de controle externo deve apoiar-se em fatos, evidências e documentos que permitam opiniões em **bases consistentes***.", bem como define Achado de Auditoria sendo "... *constatações, ou seja, fatos, atos ou informações significativos observados durante determinada auditoria. Os achados de auditoria são constatações tanto de irregularidade como de regularidade e **fundamentam-se em evidências ou provas de auditoria, as quais devem ser adequadas, pertinentes e razoáveis**, de modo a servirem de fundamento aos próprios achados e às conclusões do Analistas de Controle.*"(grifo nosso)

Compulsando os autos, percebe-se, claramente, que o citado achado não possui qualquer dos atributos exigidos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, sendo que a equipe técnica no relatório consolidado imputou irregularidade sem qualquer evidência concreta, baseando sua conclusão em mero juízo pessoal de valor, sem fundamento em qualquer critério objetivo.

Trata-se de falha grave da equipe de auditores do TCE/RR.

A Lei Complementar Estadual nº 53/2001, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis do Estado de Roraima, estabelece em seu art. 109 que são deveres fundamentais do servidor: exercer com zelo e dedicação as atribuições legais e regulamentares inerentes ao cargo ou função e ainda observar as normas legais e regulamentares.

A inobservância dos deveres legais constitui infração funcional e acarreta para o servidor sanções disciplinares.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Roraima os trabalhos dos auditores é normatizado pelo Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (Resolução TCE/RR nº 8/2004), conforme preceitua o Regimento Interno desta Corte (artigo 162, §2º).

A não observância das normas de conduta, do estabelecimento de critérios de auditoria, de padrões e fontes, bem como dos atributos mínimos dos achados de auditoria, importa infração grave ao dever funcional por parte da equipe técnica.



No mais, pode-se até mesmo falar em desídia funcional, uma vez que referidos auditores agiram com negligência aos serviços que lhe são afetos.

Desídia é ação contrária à de diligência, de bom desempenho, de zelo que, por sua vez, constituem requisitos justificadores da presença do servidor público, no serviço. É sinônimo de negligência, relaxamento, descaso e incúria. É a conduta do servidor público consistente em deixar de cumprir, injustificadamente, as obrigações inerentes ao exercício da função pública, com a finalidade de eliminar ou diminuir a sua carga de trabalho, reduzindo a quantidade ou a **qualidade do produto de sua atividade**, afetando negativamente a eficiência do serviço público.

Deste modo, o Ministério Público de Contas entende que sem a devida comprovação e tipificação da irregularidade, não há como tratar o apontamento em destaque como "Achado de Auditoria" uma vez que a análise da equipe técnica não atende aos dispositivos regulamentares que tratam sobre o tema.

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" da LC 06/94 - LOTCE, tendo em vista os achados a.2, b.1, b.4, b.6, b.7, b.8, b.10, b.11 e c.2 constantes no Relatório de Auditoria nº 045/2007;
- 2 - em razão do achado a.1, pela aplicação da multa prevista no art. 63, VIII, da LOTCE, a senhora Maria Marluce Moreira Pinto;
- 3 - em razão do achado a.2, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, as senhoras Maria Marluce Moreira Pinto e Ângela Maria Gomes Portela, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo da sanção do item anterior;
- 4 - em razão dos achados b.1, b.7 e b.10, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, a senhora Maria Marluce Moreira Pinto;
- 5 - em razão do achado b.4, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, as senhoras Maria Marluce Moreira Pinto e Ângela Maria Gomes Portela, sem prejuízo das sanções anteriores;
- 6 - em razão dos achados b.6, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, as senhoras Maria Marluce Moreira Pinto e Ângela Maria Gomes Portela, sem prejuízo das sanções anteriores;



- 7 – em razão do achado b.8, seja julgada em débito a Senhora Maria Marluce Moreira Pinto, a restituir ao erário o valor de R\$6.053,00 (seis mil e cinquenta e três reais), acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei;
- 8 – como consequência do item anterior, pela aplicação da multa prevista no art. 62 da LOTCE/RR, à Senhora Maria Marluce Moreira Pinto;
- 9- em razão do achado b.11, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, à senhora Ângela Maria Gomes Portela, sem prejuízo das sanções anteriores;
- 10 - em razão do achado c.2, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, às senhoras Maria Marluce Moreira Pinto e Ângela Maria Gomes Portela, sem prejuízo das sanções anteriores;
- 11– 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.
- 12- pela inclusão da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social no programa de auditoria operacional desta Corte de Contas;
- 13 - 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, 08 de maio de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas MPC/RR