



PARECER Nº 255/2013-MPC/RR

Processo: 0439/2009
Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2009
Órgão: Defensoria Pública do Estado de Roraima - DPE
Responsável: Oleno Inácio de Matos
Relator: Conselheiro Manoel Dantas Dias

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA. EXERCÍCIO DE 2009. PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO ILEGAL DE NATUREZA CONTÁBIL, PATRIMONIAL. GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. CONTAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Defensoria Pública do Estado de Roraima - DPE, referente ao Exercício de 2009, sob a responsabilidade do Sr. Oleno Inácio de Matos.

A relatoria do presente feito coube ao Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias, após foram redistribuídos ao Conselheiro Manoel Dantas Dias, atual relator do feito.

Às fls. 897-916 consta o Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 043/2010, acatado e ratificado parcialmente pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação do Responsável para apresentar defesa em face dos achados de auditoria, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “h”, discordando quanto ao consubstanciado no achado de auditoria da alínea “g”.

Regularmente citado o Responsável apresentou defesa às fls. 924-1015.



Realizada a análise de praxe pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para a necessária manifestação.

Às folhas 1020-1024 consta manifestação deste *Parquet* de Contas requerendo a determinação de audiência junto à DIFIP sobre as considerações ministeriais em relação ao item 2.1.3 do termo de Visita nº 001/2009, e de conseguinte a citação do Sr. Oleno Inácio de Matos para que apresentasse defesa em relação ao referido item.

Às fls. 1027/1028 consta as informações da DIFIP em relação ao memorando onde foi solicitado esclarecimento no tocante ao item 2.1.3, alegando que a ocorrência descrita no item 2.1.3 do TVT retrocitado não se trata em tese, de ocupação de cargos superiores ao limite de vagas estabelecidas em lei, mas de servidores ocupando às vagas em regime de substituição.

Às fls. 1044-1068 consta defesa do Sr. Oleno Inácio de Matos em resposta ao mandado de citação nº 365/2011.

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 do Responsável, quesito sempre acompanhado de perto por este órgão ministerial 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 TCE/RR apresentou os seguintes achados:

10.1. Dos achados de Auditoria

- a)** *Todos os membros da comissão permanente de licitação são servidores comissionados, em desacordo com o art. 51. da lei nº 8.666/93, conforme na letra "a", do subitem 2.4 deste relatório;*



- b) Diferença de R\$ 164.414,19 entre o Inventário Físico-Financeiro e a Contabilidade relativa aos Bens Permanentes, conforme subitem 5.2.1 deste relatório;*
- c) Não localização de bens permanentes, no valor total de R\$ 53.263,39, pela Comissão Inventariante, conforme subitem 5.2.1 deste relatório;*
- d) Não localização de bens permanentes pela equipe técnica, conforme subitem 5.2.2 deste relatório;*
- e) Existência de Plano de Carreiras e de Cargos e Salários, bem como Quadro de Pessoal, todos aprovados por lei a longa data, sem todavia ocorrer a realização de concurso público, conforme subitem 7.2 deste relatório;*
- f) Criação de cargos públicos sem especificação das atribuições e responsabilidades, conforme subitem 7.2 deste relatório;*
- g) Acumulação de cargos e remuneração, conforme subitem 7.3 deste relatório;*
- h) Diferenças entre as Folhas de Pagamento fornecidas pelo jurisdicionado e aquelas enviada pelo AFP-Net, bem como no que se refere ao seu registro contábil, conforme subitem 7.4 deste relatório.*

No que tange a **alínea “a”**, o responsável alega que a Defensoria Pública do Estado de Roraima - DPE não possuía, à época, condições orçamentárias para a realização de concurso público, nomeando servidores efetivos do Governo do Estado de Roraima para solucionar tal questão.

Informa ainda que os servidores acima referidos, estão lotados no órgão por força da lei complementar nº 037/2000, que prevê o enquadramento destes servidores ao quadro da DPE.

Os argumentos do gestor não elidem a falha apontada, senão vejamos:

O art. 51 da 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 que pelo menos dois destes membros sejam servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes do órgão responsáveis pela licitação.

O Responsável alega que para solucionar o problema nomeou servidores efetivos do Governo do Estado de Roraima.

Entretanto, nomear servidores efetivos para fazerem parte da comissão de licitação não basta. 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”.

Nos autos, o gestor não informou se os servidores nomeados para compor a comissão permanente de licitação são membros gabaritados para julgar os objetos das licitações da DPE.

Na falta de regulamentação estadual específica, aplicar-se-á o art. 51 da lei nº 8666/93 à hipótese vertente, que proíbe expressamente que a Comissão de Licitação seja composta integralmente por servidores não-estáveis e não-qualificados. Nesta esteira de raciocínio, a falta de pelo menos dois servidores pertencentes aos quadros permanentes do órgão na composição da Comissão de Licitação será manifestamente ilegal, salvo se a legislação estadual dispuser em sentido contrário.

Sendo assim, à falta de regulamentação estadual, a ilegalidade da composição da Comissão de Licitação por falta de pelo menos dois servidores estáveis é inequívoca, haja vista a expressa vedação contida no art. 51 da lei federal nº 8.666/93, o que conduz o enquadramento da contas em IRREGULARES, conforme o art. 17, III, “b” da LOTCE, com aplicação de multa ao Responsável nos termos do art. 63, II da LOTCE.

No que tange a **alínea “b”**, o responsável informa que a real diferença é no valor de R\$ 155.447,23, conforme planilhas anexadas aos autos (doc. 01 e 02), sendo tal valor relativo a bens pertencentes ao Governo do Estado de Roraima, sob a responsabilidade da Defensoria Pública do Estado de Roraima – DPE, somando-se aos bens recebidos em doação.

Ao final, informa que irá atender a recomendação da equipe técnica e providenciar junto ao Governo do Estado a transferência ou doação dos referidos bens.



O Responsável assume a diferença apontada pela equipe técnica, ficando evidenciado que o mesmo desconhece o efetivo valor dos bens permanentes do órgão, pois informa valores completamente diferentes entre o Inventário Físico-Financeiro e a Contabilidade.

Ademais, na relação à fl. 351 não constam informações acerca dos bens recebidos e doados pelo órgão no referido exercício, como mencionado anteriormente pelo gestor.

O registro dos bens móveis aqui descritos deve possuir controle analítico e periodicamente deve haver um inventário físico dos bens em uso ou em estoques, de modo que o balanço patrimonial reflita a realidade, mesmo tendo sido adquiridos por doação.

Os artigos 94, 95 e 96 da lei 4.320/64 estabelecem que na contabilidade haverá registros de todos os bens permanentes, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico da unidade administrativa.

Assim, a contabilidade do auditado deverá evidenciar os elementos de todos os bens, física e financeiramente, que permitam sua identificação e conciliação com a escrituração contábil.

Ao analisarmos os documentos anexados pelo Responsável às fls. 937-952 dos autos, verificamos que realmente a diferença entre o inventário físico-financeiro e a contabilidade é no montante de R\$ 155.447,23.

Diante disso, entende este Órgão Ministerial que as justificativas apresentadas pelo Responsável não sanam o achado de auditoria aqui analisado. Ante o exposto, constata-se a inobservância do estatuído nos artigos 94, 95 e 96 da lei 4.320/64.

Dessa forma, verifica-se que se trata de grave afronta aos arts. 85, 94, 95 e 96 da lei 4.320/64, o que conduz ao enquadramento das presentes contas como IRREGULARES, nos termos do art. 17, III, "b", da LOTCE/RR, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 63, II, do referido diploma legal.

Referente ao apontamento da **alínea "c"**, o responsável informa que na elaboração do inventário físico e financeiro do material permanente houve duplicidade de alguns bens,



conforme planilha anexada (doc. 01).

O gestor assume a irregularidade apontada pela equipe técnica e ressalta que em razão da duplicidade acima citada o valor dos bens não localizados é de R\$ 48.363,39 e não R\$ 53.263,39 como consta no relatório de auditoria.

Diante dos argumentos do gestor e da documentação apresentada constatamos que assiste razão o mesmo em relação a tal diferença.

Portanto, não consta nos autos qualquer documentação que esclareça a localização dos bens restantes no valor de R\$ 48.363,39. Durante o exercício não foram realizadas doações ou qualquer outra forma de alienação que justificasse a irregularidade apontada.

Isto significa que durante o exercício ora em apreço, bens permanentes que totalizam o valor de R\$ 48.363,39 foram misteriosamente desincorporados ao patrimônio da DPE, sem qualquer comprovação ou informação mínima a respeito de sua destinação.

Assim, por essa falha, resta demonstrado que houve perda patrimonial e consequente dano ao erário.

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\$ 48.363,39 (quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e três reais e trinta e nove centavos) com a consequente condenação do Responsável - o Sr. Oleno Inácio de Matos, Defensor Público Geral - 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 que tange a **alínea "d"**, o mesmo já foi tratado nas alíneas **"b"** e **"c"**, ao qual nos reportamos.

No que tange a **alínea "e"**, o responsável alega que as previsões orçamentárias apresentadas pelo Governo do Estado de Roraima, incluindo valores destinados à realização de concurso público, foram ajustados para menos, inviabilizando a realização do referido concurso.

Alega ainda que o Ministério Público do Estado de Roraima ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, alegando possível inconstitucionalidade formal e material na lei



estadual nº 665/2008.

Ao final, o Responsável informa que na data de 02/09/2009, o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima decidiu pela concessão da liminar para suspensão da eficácia da lei estadual nº 665/2008 e conseqüente suspensão dos processos instaurados pela DPE/RR. Posteriormente a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima ajuizou Embargos Declaratórios com Efeitos Modificativos que ainda não foram julgados.

Razão assiste aos técnicos do Controle Externo tendo em vista a situação do quadro de servidores da DPE é incompatível com o que preceitua o artigo 37, II, da CF/88.

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 a criação de seu quadro permanente ou seja, dezembro de 2005. 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.

A situação seria outro caso o Responsável tivesse comprovado que tomou todas as providências ao seu dispor para a implantação do quadro permanente de servidores. Entretanto, o gestor não elenca na sua defesa nenhum documento formal que demonstre sua atuação nesse sentido.

Resta comprovado, no mínimo, a inação do gestor da DPE em se adequar ao disposto no art. 37, II, da CF/88. Assim, nestas circunstâncias, a inexistência de servidor concursado no quadro da DPE, além de violar a referida norma, viola também os princípios constitucionais básicos da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF/88).

Em razão da situação demonstrada acima, sem qualquer ação do Responsável em se adequar aos normativos legais e constitucionais que regem o ingresso no serviço público, este órgão ministerial entende que resta configurada a prática de grave infração à



norma legal, o que conduz o enquadramento da contas em IRREGULARES, conforme o art. 17, III, “b” da LOTCE, com aplicação de multa ao Responsável nos termos do art. 63, II da LOTCE.

Com relação a **alínea “f”**, 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 DPE 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 DPE 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 DPE 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 de servidores, até o advento de lei nova que melhor defina a questão.

No que tange a **alínea “g”**, foi constatado que o Responsável, apesar de não ter sido citado formalmente nos autos, apresentou defesa espontânea em relação ao mesmo.

Assim, incide no caso sob apreço o § 1º, do art. 214, do Código de Processo Civil:



Art. 214 - Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu.

§ 1º - O comparecimento espontâneo do réu supre, entretanto, a falta de citação.

Desta feita, considerando os argumentos suscitados acima, bem como o comparecimento espontâneo do gestor em se defender da questão ora sob análise, qual seja, a alínea “g” dos Achados de Auditoria, podendo ser apreciado por este órgão ministerial e, conseqüentemente, por esta egrégia Corte de Contas.

Feito esses esclarecimentos iniciais passemos à análise do achado.

O Responsável alega que os servidores efetivos do Governo do Estado de Roraima lotados na DPE são pagos pelos cofres do próprio Governo do Estado de Roraima, sendo somente pago pela DPE os vencimentos relativos aos cargos comissionados.

Assiste razão o gestor.

As funções públicas aqui discutidas são atribuições criadas por lei, correspondentes a encargos de direção, chefia ou assessoramento, a serem exercidos pelos membros da DPE. Ao exercerem tais encargos, estranhos à sua atividade rotineira, fazem jus à remuneração percebida, sem incorrer em acumulação indevida de cargos, nos termos do art. 59, II, da lei complementar 037/2000 c/c art. 37, V, CF.

Desta forma, resta justificado o apontamento feito pela equipe de auditoria.

Com relação à **alínea “h”**, a DIFIP constatou diferenças entre as folhas de pagamento enviada pelo sistema AFP-Net e o registro contábil do órgão.

Tal diferença atribui-se pelo fato de que o sistema AFP-Net não computa os encargos sociais da Folha de Pagamento, diferentemente do que ocorre no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, que o considera no total das despesas com pessoal.

No AFP-Net são armazenadas mensalmente as informações contidas na folha de pagamento do órgão, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa nº 005/2004 – TCE/RR – Plenário. Ao passo que no Demonstrativo das Variações Patrimoniais - DVP, no grupo de “Despesas com Pessoal e Encargos” são classificadas todas as despesas legalmente definidas como de pessoal e encargos, independentemente de transitarem pela folha de pagamento.



Com fim elucidativo, transcreve-se a definição dada pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, acerca dos elementos classificados no grupo de natureza de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”:

“B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.”

Destacam-se alguns elementos de despesas que compõem legalmente o total das Despesas com Pessoal e Encargos, porém, não fazem parte das informações remetidas ao Tribunal via sistema AFP-Net:

- a) encargos Patronais, incidentes sobre o total das folhas de pagamento, inclusive encargos decorrentes do pagamento com atraso das contribuições;
- b) ajudas de Custos que não integraram a folha de pagamento;
- c) diárias de Viagens devidas a servidores; e
- d) indenizações trabalhistas.

Em que pese ser diferente o conteúdo das informações armazenadas no banco de dados do sistema AFP-Net e os grupos e elementos que constituem o DVP, as justificativas apresentadas pelo responsável são suficientes para elidir o achado de auditoria. Assim, resta justificado o apontamento feito pela equipe de auditoria.

No que tange ao pedido de manifestação por este *Parquet de Contas* em relação ao item 2.1.3 do Termo de Visita nº001/2009, esclarece o responsável que não procede tais informações. Juntou documentos às fls.1047-1068.

Razão assiste ao gestor, senão vejamos:

Conforme documentos acostados pelo responsável, as situações apontadas pelos Analistas referem-se a substituições legais de Cargos Comissionados, e não o



preenchimento de vagas em número superior ao estabelecido em lei.

No caso do cargo de Consultor Jurídico realmente existem duas vagas, não havendo nomeação de três consultores jurídicos. O que ocorreu foi que um dos servidores ocupantes do cargo Sr. Edir Ribeiro da Costa, entrou de licença médica pelo prazo de 60 (sessenta) dias, fazendo-se necessária a designação de outro servidor para substituí-lo, o que foi devidamente feito com a nomeação do servidor Sr. Rafael Miranda de Albuquerque.

E ainda em relação a alegação que existem dois chefes de Seção a mais do que a previsão legal, também nesse caso, o que ocorreu foi somente a nomeação de outros servidores para substituírem os titulares dos cargos por motivo de licença ou férias, conforme documentação acostada às folhas. 1047-1068. Desta forma, resta este apontamento justificado pelo responsável.

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**, com fulcro no art. 17, III, alíneas “b” e “c” da lei complementar estadual 006/94;

2 – seja o Responsável – **Sr. Oleno Inácio de Matos**- apenado na forma do **art. 63, II, da LOTCE/RR**, pela infração descrita no achado do item “a”, “b”, “d”, e “e”;

3 – em razão dos achados de alíneas “c”, seja julgado em débito o Sr. Oleno Inácio de Matos, a restituir ao erário o valor de R\$ 48.363,39 (quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e três reais e trinta e nove centavos), acrescido de correção monetária e juros de mora na forma da lei;

4 – em razão do item anterior, seja o Responsável – Sr. Oleno Inácio de Matos - apenado nos termos dos arts. 62, da LOTCE/RR;

5 – em razão do achado de alínea “a”, que o atual gestor aplique o disposto no art. 51 da



lei 8.666/93, para que os membros da Comissão de Licitação seja composta integralmente por servidores estáveis e qualificados;

6 - determinar ao atual Responsável pela Defensoria Público do Estado, a adoção das medidas necessárias para o exato cumprimento da legislação pertinente, notadamente a lei 4.320/64, apresentando balanços, balancetes e demonstrativos, que reflitam com fidedignidade a realidade patrimonial do órgão, sob pena de irregularidade das futuras contas;

7- 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.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 04 de junho de 2013.

Paulo Sérgio de Oliveira Sousa
Procurador de Contas MPC/RR