



PARECER Nº 379/2013 - MPC/RR	
PROCESSO Nº.	0405/2011
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS
ÓRGÃO	COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE RORAIMA-CAER
RESPONSÁVEL	SEBASTIÃO CAMELO DE SENA FILHO
RELATOR CONSELHEIRO	REINALDO FERNANDES NEVES FILHO

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE RORAIMA - EXERCÍCIO ANO 2011. PARECER PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS, APLICAÇÃO DE MULTA E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO DECORRENTE DO DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 17, III, B, C/C ARTIGO 63, II, III, IV E VII AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 006/94.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de prestação de Contas encaminhada – tempestivamente - pela Companhia de Água e Esgoto de Roraima - CAERR, referente ao exercício 2011, figurando como responsável o Sr. **SEBASTIÃO CAMELO DE SENA FILHO**, conforme certidão de recebimento definitivo à fl. 586 (vol. III).

O Relatório de Auditoria Simplificada nº 049/2013 (fls. 597/612 – Vol. IV) foi acatado pelo Diretor da DIFIP (fls. 615– vol. IV), bem como pelos Chefes da DICAÍ (fls. 613, vol. IV) e DECOM (fls. 614, vol. IV) sendo, portanto, sugerida a citação do Responsável para apresentar defesa quanto aos achados de auditoria: **subitens 2.6, 3.1, 3.2, 8.1 e itens 9 a 11.**



Após a regular citação em 17/04/2013, o Responsável entregou sua justificativa de defesa dentro do prazo legal, conforme certificado à fl. 653, *vol. IV*.

A Apreciação da Defesa foi realizada às fls. 654/656, *vol. IV*, dos autos.

Após os procedimentos de praxe, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação a respeito da ordem jurídica processual.

Vieram os autos para análise e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar 006/94, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima julgar as contas da Assembleia Legislativa, Câmara Municipais, Tribunal de Justiça, Ministério Público Estadual, dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das entidades da administração direta, indireta, incluídas as fundações e sociedade instituídas e mantidas pelo Estado e pelos Municípios.

Ainda nos termos do §1º do art. 1º da citada Lei Complementar, a fiscalização que compete a Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão e das despesas decorrentes, bem como a aplicação de subvenções, auxílios e a renúncia de receitas.

Cabe ao *Parquet* de Contas, no caso em apreço, dizer a ordem jurídica processual (art. 14, IV, LC006/94).

Ante o princípio da economicidade processual e vencidos os aspectos formais, passa-se à apreciação dos achados de auditoria em contraposição as justificativas da Defesa apresentadas pelos Responsáveis:



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Sociedade Roraimense tem acompanhado o drama vivenciado pelos órgãos de fiscalização e também de controle no sentido de obrigar os gestores ao cumprimento de suas obrigações legais e constitucionais, principalmente no que diz respeito à realização de concursos públicos para a composição do deficitário quadro de pessoal.

A CAER firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de Roraima e o Ministério Público do Trabalho para regularizar a situação daquela aos ditames da lei, qual seja, a demissão de todos os contratados irregulares e realizar concurso. Tendo em vista o descumprimento do TAC pela CAER, os MPT e MPE ajuizaram ação civil pública (1049/2002-051-011-00) para fazer valer o art. 37, II, da CRFB/1988.

A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal por força de Ação Cautelar (AC 2.960 MC/RR) proposta pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS URBANAS DO ESTADO DE RORAIMA que, sob a alegação de interrupção da prestação do serviço de saneamento básico e ausência de contraditório quanto às demissões, conseguiram uma liminar impedindo as demissões sumárias até o julgamento do mérito no processo principal (RE 629647). Textualmente:

“(…)

Tenho como relevante o pedido formulado e patente o risco de manter-se com plena eficácia o quadro. A permanência implicará a dispensa imediata dos empregados da Companhia de Águas e Esgotos de Roraima – CAER, com a interrupção de parcelas a consubstanciarem prestações alimentícias. Vale ressaltar que, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, foi implementada medida acauteladora, a qual acabou afastada pelo Tribunal Superior do Trabalho.

3. Defiro a liminar pleiteada para, até o julgamento final do Recurso Extraordinário nº 629.647/DF, não virem a ocorrer as demissões cogitadas.” (AC 290 MC/RR. Rel. Min. Marco Aurélio. Julg. 11/09/11, DJe-177 DIVULG 14/09/2011 PUB. 15/09/2011).

Aligire-se em acentuar, como sobressai do texto transcrito, que a **decisão do STF não impediu a realização de concurso público**, operando efeito tão somente em relação



às demissões sumárias de trabalhadores admitidos à época do ajuizamento da ação de execução do TAC firmado pelo MPE e MPT.

De fato, em momento algum, restou abrigada pela decisão a possibilidade da CAER prosseguir com a contratação de empregados públicos sem o devido concurso.

Aliás, tal matéria nem diz respeito à questão de fundo conduzida pelo Sindicato à Excelsa Corte, motivo por que acertado os achados de auditoria, na conformidade do entendimento esposado pelos técnicos desse Sodalício quanto às irregularidades enumeradas a seguir:

Achado de Auditoria 2.6.

Achado de Auditoria 8.1.

Consoante informado às fls. 558/61 – Vol. III, a Comissão Permanente de Licitação – CPL da auditada, durante o exercício de 2011, foi composta da seguinte forma:

CPL nomeada pela Portaria 104/2011

(...)

CPL nomeada pela Portaria 094/10

(...)

O fato de a CAER não possuir servidor qualificado pertencente ao quadro permanente, e esse não existir por não ter havido concurso público naquela Companhia, a CPL foi formada em desacordo com o disposto no art. 51, caput, da Lei 8.666/93 que exige que pelo menos 2 membros seja do quadro permanente.

A defesa tentou justificar o presente achado de auditoria aduzindo que o quadro permanente de pessoal da CAER é composto por empregados regidos pela CLT.

Diante desse quadro, o cerne da questão paira sobre o entendimento do que seja o quadro permanente de pessoal da administração pública direta e indireta e quem dele faz parte.

Recorde-se que servidores públicos em sentido amplo: *"São todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista*



(regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional empregatícia.”¹

Em sentido estrito, são denominados estatutários "*os titulares de cargos público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou particular e integrantes da Administração direta, das Autarquias e das Fundações Públicas com personalidade de Direito Público*".²

O Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988 estabeleceu no inciso I que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. Nesse sentir, o inciso II do citado artigo regulamentou que para ser investido em um cargo ou emprego público é necessária a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Na administração pública direta e indireta o ingresso aos cargos, empregos e funções públicas deverá ocorrer via **concurso público**, depreendendo-se, por conseguinte, que o respectivo quadro permanente de pessoal deve ser composto por servidores ou empregados públicos investidos nos termos exigidos pelo art. 37, II, da CRFB/1988.

A CAER pertence à administração pública indireta por ser uma sociedade de economia mista que explora atividade econômica, sem monopólio, sujeita ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias (art. [173, § 1º, CF/1988](#)). Porém, no que diz respeito à regra de admissão, deve seguir a determinação da Constituição Federal, art. 37, II. Seus gestores estão submetidos ao dever de obediência aos princípios da administração pública, principalmente, da LEGALIDADE.

Assim, o quadro permanente de pessoal deve ser composto por empregados ingressos mediante concurso público.

A CAER não realizou concurso público para a contratação de seus empregados. Seu pessoal é composto por servidores cedidos, comissionados e empregados contratados diretamente, os quais estão envolvidos num vínculo precário.

1 . MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



A CPL foi formada em desacordo com o disposto no art. 51, *caput*, da Lei nº 8.666/93, conforme se pode observar no **achado 8.1**, vol. IV, dos presentes autos. Textualmente:

*“A CAER ainda não criou um quadro de empregados efetivos. Todos os agentes públicos que laboram naquela entidade, num total de 503 (fl.s 162. Vol. I) ou são recebidos em cessão de outros órgãos/entes ou tiveram seus ingressos por livre nomeação, sem observância do princípio do **concurso público**, restando, assim, violado o disposto no art. 37, II, da Constituição da República.”*

O artigo 51, *caput*, da Lei 8.666/93, exige que a comissão permanente ou especial de licitação seja composta, no mínimo, por 3 (três) membros, sendo, pelo menos, 2 (dois) deles servidores pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”

Hely Lopes Meirelles há muito enfatizou que *“A Comissão de Julgamento é necessária em qualquer tipo de concorrência, formada, no mínimo, por três membros. Essa Comissão deve ser integrada, ao menos, por dois servidores qualificados da entidade licitante [...]”*³ (grifei)

Cristalino é o entendimento de que - pelo menos - 2/3 dos integrantes da CPL pertencentes aos **quadros permanentes** do órgão devem ser **servidores efetivos e estáveis**. O que exclui a hipótese de sua composição ser integralmente formada por comissionados ou com contratação precária e irregular devido à fragilidade do vínculo e à necessidade de corresponder a certas expectativas para mantê-lo.

No caso sob análise, não há como aceitar a justificativa do Responsável, eis que podia perfeitamente realizar concurso público para admissão de empregados, e até, na esteira do **direito potestativo** do empregador, promover o desligamento daqueles empregados admitidos sem o certame, porquanto os efeitos da decisão do STF atingem

3. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 314



apenas o TAC executado pelo MPE e MPT, não havendo o engessamento do poder de gerenciamento do Presidente da CAER. Portanto, **o achado de auditoria “2.1.” não foi sanado.**

Está comprovada a presença de irregularidade: o descumprimento do art. 37, II, da CF/88, assim como o desrespeito também ao art. 51, *caput*, da Lei 8.666/93, resultando em afronta direta aos princípios da legalidade e moralidade, bem como da Instrução Normativa 001/2009. **Achado de auditoria “8.1.”** também não foi sanado.

Como já assinalado, há tempos que a CAER deveria ter regularizado suas contratações. Nada a impedia de realizar o concurso público. As situações de irregularidades já haviam sido apontadas em auditorias anteriores, que recomendaram o respectivo saneamento, conforme apontou o **achado de auditoria nº 9.**

Aplicação da multa prevista no art. 63, II, IV e VII da LC 006/93 é a medida necessária.

Achado de Auditoria 9

9. “DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA IN-TCE Nº 001/2009

Observa-se que o Gestor que apresentou as Contas da Companhia referente ao exercício 2011 acompanhada do Relatório da Administração, porém, sem atender ao item 41 do anexo I da IN-TCE/RR Nº 001/2009 no que diz respeito a saneamento de eventuais irregularidades apontadas pelo TCE/RR, in verbis:

*'Quadro de pessoal – Apurou-se que no âmbito da CAER nunca foi criado um quadro de empregados efetivos. Todos os agentes públicos que laboram naquela entidade (num total de 472 colaboradores e gastos mensal de R\$ 1,062.967,31 – posição em julho/10) ou são recebidos em cessão de outros órgãos/entes ou tiveram seus ingressos por livre nomeação, sem observância do princípio do **concurso público**, restando, assim, violado o disposto no art. 37,II, da Constituição da República. Nestas circunstâncias, a despesa de pessoal (que supera um milhão de reais) não pode ser executada, por falta de amparo na ordem jurídica (princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade etc. – CF/88, art. 37, caput);'*

Ainda. Sobre o achado o relatório de 2010 destaca:

'Acordo Judicial – Em campo, foi apresentado, em fotocópia, instrumento de



ACORDO, datado de 9-9-2003 (Ação Civil Pública processo nº 11742002-05111-00), no qual a CAER se obrigou, junto à Justiça de Trabalho de Boa Vista/RR a:

a) Realizar Concurso Público para todos os empregos públicos de seu quadro de pessoal, no prazo de oito meses, a contar da assinatura do acordo, sob pena de incidência de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cláusula Primeira);

(...)

Ocorre que até a presente data a CAER nunca providenciou a realização de concurso público para provimento de cargos naquela entidade, restando, assim, violada a ordem jurídica, o interesse público e o pactuado em Juízo;”

(...)

Esse achado de auditoria refere-se à inércia do Responsável no que diz respeito às correções recomendadas pelo TCE em auditorias anteriores, referente à realização de concurso público.

Seguindo o exemplo dos **achados de auditoria 2.6 e 8.1** analisados, o presente achado não foi sanado, haja vista o descumprimento do *item 41 do anexo I da IN-TCE/RR Nº 001/2009*.

Ao presente caso, torna-se necessária a aplicação da multa prevista no art. 63, IV e VII, LC 006/93.

Achado de Auditoria 3.1.

Achado de Auditoria 3.2.

3.1. Bens Patrimoniais – O imobilizado pertencente ao patrimônio da CAER consta no balanço, exercício de 2011, registrado o valor de R\$ 59.603.911,00 (fls. 566, Vol. III). Esse valor não encontra correspondência no inventário físico financeiro, vez que nestes documentos, às fls. 463, vol. III, ao final, consta o total geral de R\$ 67.025.591,64, demonstrando incompatibilidade entre o inventário e o balanço.

3.2. Do inventário – O inventário dos bens da CAER, exercício 2011, foi elaborado e acostado aos autos às fls. 416 a 463, vol. III, e, conforme se pode observar, às fls. nº 416 a 419, relacionou-se valores de serviços como bens móveis, o que deverá ser corrigido pelo jurisdicionado.



Existe plausibilidade na argumentação orquestrada pela defesa (fls. 644, vol. III) quanto ao achado de **auditoria 3.1**. De fato, os bens sofreram depreciações.

O ponto de indagação que se levanta é se os ajustes necessários foram feitos. O que não restou comprovado nos autos. O Responsável apenas comunicou haver solicitado ao analista do sistema patrimonial o fornecimento do respectivo relatório com a demonstração do valor original dos bens, bem como do valor residual.

Considerando não haver provas de que tais medidas foram tomadas. O MPC há que considerar não sanado o achado de auditoria 3.1.

No que diz respeito ao **achado de auditoria 3.2**, constatou-se que a justificativa aventada não se aplica ao caso em apreço, haja vista a irregularidade apontada ter sido a indevida inclusão no inventário dos SERVIÇOS como se fossem bens.

Os técnicos solicitaram a correção do documento, o que não foi atendido pelo Responsável.

Ademais, o MPC constatou mais algumas irregularidades, a saber :

Primeiro, a Declaração de fls. 465, vol. III, não foi assinada pela Diretora Administrativa e Financeira e o Diretor de Engenharia e Gestão Ambiental.

Segundo, o **inventário**, documento contábil, não está assinado pelo Contabilista responsável, o que resulta em mais uma irregularidade por afrontar a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T-1, aprovada pela Resolução 563/83, item 2.1.3, do Conselho Federal de Contabilidade.

A escrituração contábil e a emissão de relatórios, peças, análises, mapas, demonstrativos e demonstrações contábeis, são de atribuição e responsabilidade exclusiva do Contabilista legalmente habilitado”.

A Assinatura do Contador é que dá validade ao documento contábil,



portanto, sua ausência o torna ineficaz além de se resumir em falha grave, apesar de sanável.

Esse tipo de situação não pode deixar de ser reprimida por importar em descaso na prestação de contas e severo descumprimento de natureza contábil, ainda mais pela reincidência na prática da conduta, atraindo a aplicação de multa nos termos do art. 63, II, da Lei Complementar 006/94.

Não se pode deixar de reprimir tal conduta, por importar em descaso na prestação de contas.

A sanção, além da função preventiva, possui também caráter pedagógico, ao demonstrar àquele que inobservou o dever de cuidado na formalização da prestação de contas e a todos os demais jurisdicionados, a intolerância, por parte do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, de condutas desse *jaez*.

Neste sentido, as circunstâncias em que à Administração Pública limitam direitos ou interesses, ou impõe deveres ou sanções, correspondem à maioria dos atos administrativos, e essa necessidade é de tal sorte extensa que se deve considerar tal obrigação como regra geral.

Essa motivação aponta no sentido de aumentar a eficiência da Administração Pública, uma vez que facilita a autotutela.

Consequentemente, impõe-se a aplicação de multa e o encaminhamento de notificação ao Responsável para a devida correção.

Em caso de verificação pretérita de ilicitudes pode o gestor corrigi-las e aperfeiçoar ações. Permitindo, também, aferir os limites da discricionariedade, na medida em que revela as circunstâncias de fato e de direito com que se deparou o agente público, viabilizando a atuação mais precisa do controle, que poderá avaliar a razoabilidade do ato praticado e, por conseguinte, a licitude da conduta do agente público.

A exemplo da situação anterior, necessária é a aplicação da multa



prevista no art. 63, II, da LC 006/93.

Achado de Auditoria 10

Não consta irregularidade referente ao achado epigrafado pelo fato de não ter sido realizadas visitas técnicas.

Achado de Auditoria 11

11. DÉBITOS PENDENTES JUNTO À CERR E ELETROBRÁS

Constatou-se a existência de débitos da CAER junto a CER e a Eletrobrás cujos valores importam em R\$ 459.073,82 e R\$ 4.942.262,73 respectivamente, conforme fls. n°s 042 e 093. Esses débitos referem-se aos exercícios de 2010 e 2011, e já foi objeto de Parecer Técnico deste Tribunal (fls. 050/55), em que é recomendada a observância do art. 58 da Lei Orgânica (denúncia) como medida legal para a responsabilização do gestor quanto aos débitos levantados.

Em 31 de maio de 2011, o Diretor-Presidente da CAER, Sr. Sebastião Camelo de Sena Filho, foi convocado para prestar esclarecimentos conforme Termos de Audiências n°s 081 e 082/2011 (fls. 096/97). Porém, como se observa no despacho fl. 099, o gestor atendeu à convocação. Assim, entende-se que o gestor deverá pronunciar-se quanto aos débitos relacionados neste tópico e quanto ao fato de ter deixado de responder à convocação.

É inadmissível a justificativa do Responsável de que “sempre, na medida do possível tem honrado com os compromissos de pagamento, não podendo assumir aquilo que vai além das forças econômicas e financeiras da CAER”.

Pelo valor da dívida, leva-se a crer que a CAER ficou mais de 12 meses sem pagar suas contas de energia.

A existência de débitos que vai além das “forças econômicas e financeiras”, revela a total falta de planejamento, um vergonhoso descaso no diz respeito às contas fixas da entidade e uma gestão antieconômica.

O Responsável menciona fazer juntada dos respectivos comprovantes dos pagamentos até o momento realizados, no entanto, estes não estão presentes nos



autos.

Como fiscal da ordem, o Ministério Público de Contas tem a obrigação de esclarecer que o atraso no pagamento de contas, faturas, etc. gera multa, encargos que são repassados à administração pública; ofende aos princípios da administração pública, causa lesão ao erário e constitui ato de improbidade administrativa.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (...)

Destaque-se que o no dia 31 de maio de 2011, o Responsável foi convocado pelo TCE para Audiências sobre os débitos, mas permaneceu inerte.

Achado não sanado. A responsabilidade do Responsável está limitada ao período em que este assumiu a CAER e deu continuidade aos atrasos em questão, devendo, o fato ser representado ao Ministério Público do Estado de Roraima para a propositura da devida ação por improbidade administrativa.

Ao presente caso, há que se aplicar a multa prevista no art. 63, III, da Lei Orgânica do TCE/RR.

III – CONCLUSÃO:

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, o *Parquet* de Contas opina pela IRREGULARIDADE das contas da CAERR, no seguinte sentido:

I – Sejam as contas julgadas IRREGULARES, com fulcro no art. 17, III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar nº 006/94 e posteriores alterações.

II – Sejam aplicadas, cumulativa, as multas previstas no artigo 63, II, III, IV e



VII da Lei 006/94, devendo o TCE adotar as medidas cabíveis para a individualização do dano ao erário efetivamente ocasionado, com a emissão do respectivo relatório para futura ação de ressarcimento, conforme os danos causados pela omissão do Responsável, nos termos destacados no presente parecer, principalmente no que diz respeito aos atrasos no pagamento da conta de energia elétrica (CER e Eletrobrás).

III- Em vista dos fortes indícios de improbidade administrativa, sejam encaminhados os autos ao Ministério Público do Estado de Roraima para providências pertinentes.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 13 de setembro de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas