



## **PARECER 56/2013 - MPC/RR**

*Processo nº 0376/2006*

*Assunto: Prestação de Contas do exercício de 2005*

*Órgão: Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA*

*Responsáveis: Sr. Carlos Magno Campos da Rocha*

*Sr. Álvaro Luiz Calegari*

*Sr. Carlos Pereira Júnior*

*Relator: Conselheiro Essen Pinheiro Filho*

**EMENTA** – PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. EXERCÍCIO DE 2005. MÉRITO. CONTAS IRREGULARES. INFRAÇÃO A NORMA REGULAMENTAR DE NATUREZA CONTÁBIL E PATRIMONIAL. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

**T**rata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, referente ao exercício de 2005 e sob a responsabilidade dos Srs. Carlos Magno Campos da Rocha, Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 03/01/05 a 05/04/05, Álvaro Luiz Calegari, Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 05/04/05 a 31/12/05, e Carlos Pedrosa Júnior, Secretário de Estado da Fazenda.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro Henrique Machado (fls. 597, verso, vol. III), sendo os autos redistribuídos aos Conselheiros Marcus Hollanda (fls. 975, vol. V) e Essen Pinheiro Filho (fls. 978, vol. V), atual relator do feito.

O Relatório de Auditoria nº 100/2007-DIFIP foi juntado às fls. 664-687, vol. IV, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas (fls. 698, vol. IV), sendo sugerida a citação dos responsáveis, Sr. Carlos Magno Campos da Rocha, pelo subitem 10.1, letras 'a.1', 'c.1', 'd.1' a 'd.3', Sr. Álvaro Luiz Calegari, pelo subitem 10.1, letras 'a.1', 'b.1' a 'b.7', 'c.1', 'c.2', 'd.1' a 'd.3' e Sr. Carlos Pedrosa



Júnior, pelo subitem 10.1, letras 'b.1' a 'b.7' e 'd.1'.

Regularmente citados (fls. 691, 696 e 697, vol. IV), os responsáveis apresentaram defesa às fls. 699-847, 853-864, 866-914, 916-936, e 938-959. vol. V, ocasião em que juntaram novos documentos.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou às fls. 962-963, vol. V requerendo que a Consultoria Técnica cumprisse o estabelecido no artigo 13, §1º c/c 14, III da LOTCE/RR.

A Apreciação da Defesa foi juntada às fls. 965-973, vol. V, após, os autos foram 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 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. ACHADOS DE AUDITORIA:**

**a) Achados de auditoria relativos à avaliação do Sistema de Controle Interno:**

a.1) Ineficácia do Controle Interno da SEAPA (Item 4, deste Relatório).

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

b.1) Discrepâncias no Balanço Financeiro em função da ausência de registro contábil da receita orçamentária prevista na LOA (Subitem 6.1, letra 'a', deste Relatório);

b.2) Discrepância entre o saldo das disponibilidades bancárias registradas no Balanço Financeiro e os extratos referente ao final do exercício apresentados pela SEAPA (Subitem 6.1, letra 'c' deste Relatório);

b.3) Discrepância entre o valor da receita orçamentária prevista na LOA e a



*contabilizada (Subitem 7.1, letra 'a', deste Relatório);*

*b.4) Diferença apurada na conta ESTOQUES (Subitem 7.2, letra 'b', deste Relatório);*

*b.5) Inobservância das normas estabelecidas pelo TCE/RR para prestação de contas (subitem 7.2, letras 'b.1' a 'b.3' deste Relatório);*

*b.6) Divergência detectada na rubrica Bens Móveis (Subitem 7.2, letra 'c.2', deste Relatório);*

*b.7) Registros contábeis incompatíveis com a legislação pertinente (Subitem 7.4, letra 'c.2', deste Relatório).*

**c) Achados de Auditoria relativos à Gestão Patrimonial:**

*c.1) Não há, na SEAPA, normas internas para utilização e controle de seus bens permanentes e nem para os materiais de consumo (Subitem 9.2 deste Relatório);*

*c.2) O Inventário Físico-Financeiro dos bens Patrimoniais não foi apresentado, de acordo com que estabelece os artigos 94 a 96 da Lei 4.320/94, inobservando, também, artigo 13, III da IN nº 001/04-TCE/RR (Subitem 9.3 deste Relatório).*

**d) Achados de Auditoria relativo à Gestão de Pessoas:**

*d.1) Detectou-se um aumento expressivo na folha de pagamento no exercício de 2005 em relação ao exercício de 2004 (Item 8 deste Relatório);*

*d.2) Constatou-se que órgão não realizou concurso público infringindo o artigo 37, II da CRFB (Item 8, letra 'b', deste Relatório);*

*d.3) Não havia, na SEAPA, um plano de cargos e salários (Item 8, letra 'b', 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 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 nº 164/2007 e 345/2006, aos quais nos reportamos.

Assim, temos que os achados de **subitens 'a', 'b', 'c' e 'd'** e **alínea 'b.2'**,



constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE de forma cumulativa, como veremos a seguir.

Quanto ao achado de **alínea 'a.1'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari alega que a SEAPA não possui mais controle interno próprio, uma vez que o controle interno é exercido pela Controladoria Geral do Estado de Roraima - COGER.

O responsável Sr. Carlos Magno Campos da Rocha afirma que permaneceu na gestão do órgão por apenas 93 dias.

Em que pese as alegações dos gestores, as mesmas não devem prosperar.

Conforme o artigo 24 da Lei Estadual nº 499/2005, cumpre à COGER exercer o grau máximo de controle interno no âmbito estadual, contudo, esta não exclui a obrigação de cada órgão exercer o seu próprio controle interno.

Pelo inciso II do artigo 24 de referida lei percebe-se que compete a COGER orientar, coordenar e articular as atividades de controle interno de cada órgão da Administração, demonstrando, claramente, a necessidade de cada instituição possuir o seu próprio controle interno.

Deste modo, as alegações dos responsáveis não afastam o presente achado de auditoria, uma vez que, apesar de ser de competência da Controladoria Geral do Estado exercer o controle interno em todos os níveis, não suplantou a necessidade de cada órgão da Administração Pública possuir e estabelecer mecanismos próprios de controle, ainda que sob a supervisão da COGER.

Neste sentido, também, o Parecer nº 174/2012 parte constante do processo nº 0373/2008, ao qual nos reportamos.

Consta-se, no mínimo, a negligência dos responsáveis para com as responsabilidades inerentes ao cargo que ocupam, pois, mesmo que haja um controle central, isso não exime o dever legal e regulamentar do gestor de realizar, por mão própria, os seus processos internos de controle e prestação de contas.

Trata-se de grave infração à norma de natureza legal e regulamentar, bem



como no disposto no art. 74 da CF/88.

Assim, o Ministério Público de Contas opina que as presentes contas sejam julgadas irregulares nos termos do art. 17, III, “b” da LOTCE e aplicado aos gestores, Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Magno Campos da Rocha, a multa prevista no artigo 63, II da LOTCE.

No que toca aos achados de **alíneas 'b.1'** e **'b.3'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari se manifesta nos termos da justificativa apresentada pela SEFAZ (fls. 708, vol. IV). Neste documento a SEFAZ informa que não houve previsão de receita para o órgão e a execução financeira foi realizada com recursos cujas fontes foram próprias do Tesouro Estadual.

Já o Sr. Carlos Pedrosa Júnior apresentou a mesma justificativa do Sr. Álvaro Luiz Calegari e juntou o documento de fls. 950, vol. V.

A argumentação levantada pelos responsáveis não deve prosperar, uma vez que nos Balanços não há registro das receitas previstas em lei, o que gerou um déficit orçamentário fictício.

Além disso, percebe-se que a maior parte da receita da SEAPA, foi registrada como extraorçamentária, todavia, conforme preceitua a Portaria Interministerial nº 339/2001 da Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, aplicada à época, as receitas decorrentes da execução orçamentária e financeira realizadas de forma descentralizada devem ser registradas como orçamentárias.

Sobre o tema nos reportamos aos Pareceres nº 336/2012 e 300/2012, parte integrante dos processos nº 535/2004 e 0528/2004, respectivamente.

Deste modo, corroboramos com entendimento da equipe técnica exarado no relatório de auditoria. Constata-se grave afronta aos artigos 85, 89, 90, 91, 101 e 103 da Lei nº 4.320/64, bem como, ao artigo 50, III da Lei Complementar nº 101/2000.

Quanto ao achado de **alínea 'b.2'**, trata-se de diferença entre o saldo para o exercício seguinte do Balanço Financeiro e do Balancete da Unidade Gestora com o dos extratos bancários apresentados.



Em sua defesa, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari juntou novos extratos bancários (fls. 868-914, vol. V), todavia estes não passaram pelo crivo do controle externo.

O envio tardio de documentos obrigatórios da prestação de contas prejudica a análise realizada pela equipe técnica. Também impossibilita a averiguação em tempo hábil da realidade contábil do órgão, ferindo a própria finalidade do controle externo. Salienta-se que cada vez mais os gestores estão utilizando a fase de defesa para complementar prestações de contas deficientes. Tal fato, além de atravancar o fluxo processual, causa uma sobrecarga de trabalho aos técnicos da DIFIP, uma vez que estes se vêem obrigados a analisar o mesmo processo em mais de uma ocasião, como ocorre no presente caso.

Assim, em face do conteúdo da defesa e dos novos documentos apresentados, opina-se pela manifestação da DIFIP por meio de Nota Técnica de Esclarecimento, com fulcro no artigo 13, § 2º, da LOTCE/RR.

Com relação ao achado de auditoria de **alínea 'b.4'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari aduz que foi constatado erro no Relatório do Almojarifado, referentes aos meses de janeiro e fevereiro, sendo anexado novo Relatório (fls. 921-936 vol. V).

O responsável Sr. Carlos Pedrosa Júnior sustenta que todos os materiais que são recebidos pela SEAPA dão entrada na Coordenadoria Geral de Gestão Logística do Estado – CGLE/SEGAD – e a informação pleiteada pode ser fornecida por este.

O Balanço Patrimonial (fls. 272, vol. II) e o Balancete da Unidade Gestora (fls. 300, vol. II) trazem o mesmo saldo final de bens em estoque. Contudo, o saldo final constante do relatório mês a mês emitido pelo controle do almojarifado (fls. 427-595, vol. III) possui uma diferença a menor.

Em sua defesa, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari, trouxe como saldo final dos bens em estoque da SEAPA, um valor divergente do Balanço Patrimonial e do balancete.

Nos causa estranheza o fato da soma dos valores dos 'novos' relatórios de janeiro e



fevereiro de 2005 (fls. 868-914, vol. V) com os demais constantes dos autos (fls. 472-595 vol. III) chega-se a um denominador completamente divergente da documentação contábil e patrimonial constante nos autos.

Basta uma análise perfunctória da documentação contábil apresentada pelo gestor para concluir que a mesma não possui qualquer consistência, não apresentando segurança nas informações ali constantes. Em várias oportunidades, constata-se a incompatibilidade das informações entre a contabilidade oficial e demais documentos que informam a presente Prestação de Contas.

Assim, entende este órgão ministerial que a justificativa apresentada pelo Responsável não sana o achado de auditoria aqui analisado. Muito pelo contrário, constata-se que os valores lançados no sistema contábil não condizem com a realidade do órgão e são lançados de forma aleatória pelo gestor.

No que toca ao achado de **alínea 'b.5'**, os responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Pedrosa Júnior alegam que, no caso do Anexo XXIII, ocorreu um equívoco do servidor ao assinar como responsável e conferente, no entanto, tal fato não causou prejuízo ao Estado.

Aduzem que, quanto ao Anexo XXIV, houve a manifestação favorável às contas apresentadas pelo responsável pelo almoxarifado, não estando o anexo em branco; e, quanto ao Anexo XXV, que o setor contábil é centralizado na SEFAZ, sendo a contabilidade realizada por este órgão.

No Anexo XXIII (fls. 417, vol. III) não ocorreu apenas um equívoco do servidor, uma vez que ao se observar o documento percebe-se que até mesmo no sistema o mesmo servidor consta como responsável e conferente, não sendo observado a segregação das tarefas e obstando o efetivo controle do almoxarifado.

Observando o Anexo XXIV de fls. 420-422, vol. III, nota-se que estes não foram completamente preenchidos. Neste ponto, oportuno lembrar que no achado de alínea 'b.4' tratou-se de **inconsistências entre os valores dos bens de estoque constantes dos relatórios de almoxarifado e demais documentos contábeis da**



**presente prestação de contas**, evidenciando, claramente, a fragilidade do controle do almoxarifado.

Quanto ao Anexo XXV (fls. 423, vol. III) o mesmo não foi preenchido ou assinado sob a justificativa que o órgão não possui setor de contabilidade, sendo este exercido unicamente pela SEFAZ.

Ao contrário do que afirma os responsáveis, as irregularidades aqui apontadas não tratam-se de meras informalidades sem qualquer prejuízo. Apesar de não restar concretizado um dano ao erário, temos que, toda vez que a norma é desobedecida pelos agentes, há sim um prejuízo (ainda que abstrato) ao interesse público. Constatam-se também a desobediência aos atos normativos expedidos pelo TCE/RR com fundamento em seu Poder Regulamentar.

No que refere ao achado de **alínea 'b.6'**, os responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Pedrosa Júnior afirmam que a variação positiva no saldo da rubrica 'Bens Móveis' (fls. 300, vol. II) diz respeito às despesas realizadas no exercício de 2004 que foram incorporados no exercício de 2005 e juntaram novos documentos (fls. 711-718, vol. V).

O Balanço Patrimonial (fls. 272, vol. II) e o Balancete da Unidade Gestora (fls. 300, vol. II) possuem o mesmo saldo na rubrica "Bens Móveis".

Porém, o valor constante do Anexo XII da IN nº 001/2004 - Arrolamento dos Bens Patrimoniais - em 31/12/2005 (fls. 49-55 vol. I), perfaz uma diferença a menor.

Frise-se que todos os bens deveriam constar no Arrolamento de Bens Patrimoniais, comprovando assim a sua existência física em 31/12/2005, conforme preceitua o inciso III, do artigo 13, da IN nº 001/2004.

Salienta-se, também, que o documento apresentado não possui todos os elementos exigidos pela Lei nº 4.320/64.

Ainda, conforme o Balancete da Unidade Gestora, houve uma variação positiva no saldo de 'Bens Móveis', contudo, no Anexo XIII (fls. 56, vol. I) consta uma diferença de valores a menor neste saldo.





Não resta dúvida quanto à divergência. A presente irregularidade deve ser analisada em conjunto com o achado “b.4” pois tratam, substancialmente, da mesma questão de fundo. Constatou-se a incompatibilidade de informações entre a contabilidade oficial e demais documentos que informam a presente Prestação de Contas.

Percebe-se que os valores lançados nos demonstrativos contábeis, bem como nos anexos da IN nº 001/2004 não são compatíveis entre si. Devido a divergência existente entre os diversos documentos que compõem a presente prestação de contas, não se sabe qual a realidade patrimonial e contábil do órgão, uma vez que nenhuma das informações levantadas possui qualquer lastro de fidedignidade.

Devido à série de divergências encontradas no presente feito, não se pode afirmar qual informação condiz com a realidade do órgão, pois não se sabe se os demonstrativos contábeis estão corretos ou os anexos da IN nº 001/2004, ou ainda se nenhum destes são verossímeis.

Falhas na escrituração 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. Se os documentos apresentados contêm divergências, como ocorre *in casu*, a auditoria resta prejudicada, e por via reflexa, o próprio controle orçamentário, financeiro e patrimonial exercido pelos Tribunais de Contas.

Quanto ao achado de **alínea 'b.7'**, temos que o tema já foi devidamente tratado quando da análise das alíneas ‘b.1’, ‘b.2’, ‘b.3’, ‘b.4’, ‘b.5’ e ‘b.6’, aos quais nos reportamos.

Os achados de auditoria de alíneas ‘b.1’, ‘b.3’, ‘b.4’, ‘b.5’, ‘b.6’ e ‘b.7’, tratam de graves infrações a normas de natureza contábil e patrimonial. Em razão disso, este órgão ministerial opina pelo enquadramento das presentes contas na hipótese



normativa do artigo 17, III, “b”, da LOTCE – **CONTAS IRREGULARES**. Bem como pela aplicação da multa prevista no artigo 63, II do mesmo diploma, aos responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari, e Sr. Carlos Pedrosa Júnior.

No que se refere ao achado de **alínea 'c.1'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari sustenta que na SEAPA existem setores de patrimônio e almoxarifado e normas internas para utilização e controle de seus bens. No mais, juntou o relatório de levantamento de inventário físico financeiro do órgão de fls. 719-836 vol. V.

O responsável Sr. Carlos Magno Campos da Rocha expõe que no período de sua gestão não ocorreu qualquer variação deficitária patrimonial e salienta que foi gestor do órgão por 93 dias.

Primeiramente, cumpre esclarecer que a divergência nos valores dos bens móveis descrita no item 9.2 do Relatório de Auditoria nº 100/2007-DIFIP (fls. 684, vol. IV) já foi especificamente abordado no achado de alínea 'b.6'; bem como as inconsistências dos bens de consumo no achado de alínea 'b.4'.

Assim, resta versar no presente achado sobre as normas internas de controle dos bens permanentes da SEAPA.

O documento (fls. 719-836 vol. V) acostado na defesa do gestor traz o relatório de materiais físicos permanentes do órgão. Todavia, este deveria ter sido apresentado na ocasião do envio da prestação de contas e não em sede de defesa.

Quanto ao tema, temos que 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 do órgão.

É óbvio que, para existir o perfeito registro e caracterização de todos os bens, móveis e imóveis, do órgão é necessário, como pressuposto, regras de utilização, conservação, manejo e controle dos mesmos. Sem isso, não há como cumprir os dispositivos legais que regem o tema.



Portanto, os controles internos do auditado deverá evidenciar os elementos de todos os bens, física e financeiramente, que permitam sua identificação, movimentação, consumo, bem como sua conciliação com a escrituração contábil.

Compulsando os autos, constata-se que o registro e controle dos bens móveis em apreço não atendem o disposto na Lei 4.320/64.

Da análise detida dos autos constata-se na SEAPA um ambiente propício a eventuais desvios patrimoniais. Isso porque não existe qualquer norma ou procedimento operacional direcionado ao controle e manutenção de seus bens, sejam eles permanentes ou de consumo.

Salienta-se que tal fato configura grave afronta ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público e o dever da boa administração, este último um desdobramento lógico do princípio da eficiência contido no art. 37, *caput*, da CF, bem como dos artigos 94, 95 e 96 da Lei 4.320/64.

Constata-se grave afronta de norma legal e regulamentar de natureza patrimonial, enquadrando as presentes contas na hipótese normativa do artigo 17, III, 'b' da LOTCE, com a aplicação da multa do artigo 63, II do mesmo diploma legal aos gestores Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Magno Campos da Rocha.

No que se refere ao achado de auditoria de **alínea 'c.2'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari sustenta que o relatório de levantamento de inventário físico financeiro do órgão anexado a defesa está de acordo com a legislação pertinente.

O documento de fls. 719-836 vol. V acostado traz o rol dos bens existentes na SEAPA, contudo não está de acordo com o exigido pela legislação.

O inventário físico financeiro é documento obrigatório da prestação de contas por determinação da Lei 4.320/64, conforme seus artigos 94, 95 e 96.

A Instrução Normativa nº 001/2004 TCE/RR, em seu artigo 13, preceitua que o documento deve ser apresentado na forma estabelecida no Anexo XII.

Na presente prestação de contas o gestor deixou de apresentar o Inventário Físico-Financeiro nos moldes estabelecidos pela Lei 4.320 e IN nº 001/2004. Ademais, o



referido inventário deveria ter sido apresentado na ocasião do envio da prestação de contas e não em sede de defesa. Não se vislumbra qualquer justificativa para este não ter sido enviado no prazo estipulado em lei e nos moldes estabelecidos.

Deste modo, o aludido responsável não cumpriu totalmente com seu dever de prestar contas, uma vez que deveria encaminhar em tempo hábil todos os documentos exigidos e em conformidade com a legislação e normatização contábil a esta Corte de Contas.

Assim, o Ministério Público de Contas pugna que as presentes contas sejam julgadas irregulares com fulcro no artigo 17, III, b, da LOTCE, e seja o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari multado nos termos do artigo 63, II, do mesmo diploma legal. Quanto ao achado de **alínea 'd.1'**, os responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Pereira de Melo alegam que o aumento se deu em virtude da posse de novos servidores efetivos do Estado.

O responsável Sr. Carlos Magno Campos da Rocha afirma que não compete ao Secretário de Fazenda nomear e exonerar pessoal, e sim ao chefe do executivo estadual, não existindo responsabilidade sua quanto a este tema.

Em que pese as alegações dos responsáveis, o presente achado de auditoria deve ser afastado. As ponderações da equipe técnica são vagas, sem suporte e critério legal para questionar a presente despesa. Questões essenciais quanto ao tema como: controle e limite de despesa com pessoal e dos requisitos necessários para assunção de despesa de caráter continuado entre outras relacionadas à legislação fiscal e financeira, passaram longe da análise da equipe técnica.

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 ”.*

A mesma Resolução ainda determina os atributos dos achados de auditoria da seguinte forma:



#### **6.4. Achados e evidências de auditoria**

**6.4.1. Conceito:** *Achados de auditoria são 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 Externo.*

(...)

#### **6.4.3. Atributos dos achados de auditoria**

a) *condição: a prova de existência do achado (o que é).*

b) **critério: parâmetro com o qual o Analista faz comparações para avaliar e emitir opinião (o que deveria ser).**

c) *efeito: conseqüência da diferença entre condição e critério, ou seja, a diferença entre o que é e o que deveria ser (o resultado).*

d) *causa: origem da diferença entre o que é e o que deveria ser. O Analista de Controle Externo deve empenhar-se em conhecer as causas do desvio identificado (por que ocorreu). (grifo nosso).*

Como se infere de dito manual, é necessário fixar os critérios pelo qual se faz o apontamento. Ou seja, deve-se fundamentar o achado com padrões ou parâmetros de comparação e respectivas fontes (leis, regulamentos, estatutos, manuais técnicos, etc.).

A base que sustenta o achado não pode ser a simples opinião do analista, sem qualquer fundamento técnico. No Estado Democrático de Direito até mesmo os membros do TCE/RR devem fundamentar suas decisões (princípio do livre convencimento motivado). Atuar de forma diversa, além de revelar um certo amadorismo na conduta do auditor, fere os parâmetros da legalidade e razoabilidade.

Assim, este *Parquet de Contas* entende que sem a devida comprovação e tipificação da irregularidade, não há como tratar o apontamento em destaque como “Achado de Auditoria”. A análise da equipe técnica não atende aos elementos mínimos exigidos pela norma regulamentar. Meras opiniões ou juízos de valor sem a utilização de qualquer critério é ato desarrazoado que precisa ser de todo ignorado. No que se refere ao achado de auditoria **aliena ‘d.2’**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari sustenta que ocorreu concurso público no ano de 2003, sendo os



servidores lotados nos anos de 2004 e 2005 (fls. 840 vol. V).

O responsável Sr. Carlos Magno Campos da Rocha afirma que permaneceu na gestão do órgão por 93 dias, lapso insuficiente para promover concurso público.

A Lei Estadual nº 392/2003 dispõe sobre o Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Efetivos do Quadro Geral de Pessoal do Poder Executivo do Estado de Roraima, servidores estes lotados nos diversos órgãos e unidades da Administração Direta do Poder Executivo.

A Secretaria de Administração promoveu concurso público, no ano de 2003, para o provimento dos cargos que trata a aludida lei, sendo os servidores lotados nos anos de 2003, 2004 e 2005.

Somente no exercício de 2005, 90 servidores efetivos foram lotados na SEAPA, conforme se infere da folha de pagamento analítica de fls. 839 vol. V.

No mais, não há que se falar que a SEAPA não realizou concurso público, uma vez que conforme preceitua a Lei nº 392/2003 incumbe a Secretaria de Administração realizá-los.

Assim, o presente achado de auditoria não deve prosperar.

No que toca o achado de auditoria de **alínea 'd.3'**, o responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari expõe que os servidores do Governo do Estado de Roraima fazem parte do Quadro Geral de Servidores instituídos pela Lei Estadual nº 392/2003.

O responsável Sr. Carlos Magno Campos da Rocha afirma que permaneceu na gestão do órgão por apenas 93 dias, lapso insuficiente para criar um projeto de lei versando sobre plano de cargos e salários.

A Lei Estadual nº 392/2003, dispõe sobre o Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Efetivos do Quadro Geral de Pessoal do Poder Executivo do Estado de Roraima.

Todavia, referida lei não possui quadro organizacional específico dos servidores de cada Secretaria Estadual, necessitando estas, ainda, de lei específica que defina o seu Plano de Cargos e Salários.



A Constituição Federal é clara ao exigir que todo cargo, função ou emprego público seja criado mediante lei (artigos 61 a 84).

O Plano de Cargos e Salários na administração pública destina-se a organizar os cargos públicos de provimento efetivo e em comissão, fundamentados nos princípios de qualificação profissional e de desempenho, com a finalidade de assegurar a continuidade da ação administrativa e a eficiência do serviço público.

Havendo desconcentração da máquina administrativa, é necessário que o órgão seja atendido em suas especificidades, principalmente no que diz respeito ao seu pessoal interno. Nesse contexto conclui-se que a lei 396/2003 não atende a esta necessidade, por ser genérica.

O Governo do Estado de Roraima, na medida que optou por desconcentrar sua administração, deve se adequar às exigências que tal opção traz a reboque. Assim, cada órgão público necessita de um Plano de Cargos e Salários, instituído por lei, contendo o quantitativo de cargos, empregos ou funções públicas, detalhando suas denominações, atribuições, direitos, obrigações, e remuneração, bem como a sua estrutura organizacional e hierárquica.

O Plano de Cargos e Salários também contribui para o órgão atingir as suas atividades finalísticas, pois possibilita uma melhor alocação dos seus recursos humanos, bem como delimita as atribuições e responsabilidade de cada cargo e função pública, possibilitando, também, um maior controle e eficiência nas atividades desempenhadas.

Como já salientado, o Plano de Cargos e Salários é matéria específica de lei, sendo, portanto, fora da seara de competência do gestor do órgão.

Conforme o ordenamento jurídico pátrio, a iniciativa para a expedição de lei versando sobre o Plano de Cargos e Salários das Secretarias Estaduais compete ao chefe do executivo estadual. Todavia, nada obsta que o TCE/RR, como órgão de controle, determine ao atual gestor da pasta a expedição de normativo interno que verse sobre a questão em tela, até o advento de lei específica.



Assim sendo, por tratar-se de matéria que extrapola a competência do gestor, opina-se pelo afastamento do presente achado.

Ante o exposto e do que nos autos consta, manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

- 1- em face do conteúdo da defesa e dos novos documentos apresentados, requer ao Conselheiro Relator que determine a manifestação da DIFIP por meio de Nota Técnica de Esclarecimento, com fulcro no artigo 13, § 2º, da LOTCE/RR;
- 2- caso não atendido o acima pleiteado, pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, nos termos do art. 17, III, 'b', da LC 06/94 – LOTCE. Em razão dos achados de auditoria subitem 'a', alínea 'a.1';, subitem 'b', alíneas 'b.1', 'b.3', 'b.4', 'b.5', 'b.6', e 'b.7'; e do subitem 'c', alíneas 'c.1' e 'c.2';
- 3- em razão do achado de auditoria do subitem 'a', alínea, 'a.1', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE aos responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Magno Campos da Rocha;
- 4- em razão dos achados de auditoria do subitem 'b', alíneas, 'b.1', 'b.3', 'b.4', 'b.5', 'b.6' e 'b.7', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE aos responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Pedrosa Júnior, sem prejuízo da sanção anterior;
- 5- em razão do achado de auditoria do subitem 'c', alínea 'c.1', pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, aos responsáveis Sr. Álvaro Luiz Calegari e Sr. Carlos Magno Campos da Rocha, sem prejuízo das sanções anteriores;
- 6- em razão do achado de auditoria do subitem 'c', alínea 'c.2', pela aplicação da





multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao responsável Sr. Álvaro Luiz Calegari, sem prejuízo das sanções anteriores;

7- que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por intermédio da 1ª Câmara, determine ao atual Responsável a expedição de ato normativo interno próprio versando sobre o Plano de Cargos e Salários, até o advento de lei específica. Bem como a adoção das medidas necessárias para o exato cumprimento da legislação pertinente, notadamente a lei 4.320/64 e IN nº 001/2009 TCE/RR, apresentando balanços, balancetes e demonstrativos que reflitam com fidedignidade a realidade financeira, orçamentária e patrimonial do órgão, sob pena de irregularidade das futuras contas.

É o parecer.

Boa Vista, 15 de março de 2013.

*Bismarck Dias de Azevedo*  
**Procurador de Contas**

IB