



PARECER Nº 177/2013-MPC/RR

Processo: PC2008-10.019-01/2009

Assunto: Prestação de Contas - Exercício de 2008

Órgão: Secretaria de Estado de Articulação Municipal e Política Urbana - SEAM

Responsável: Robério Bezerra de Araújo

Relator: Reinaldo Fernandes Neves Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. SECRETARIA DE ESTADO DE ARTICULAÇÃO MUNICIPAL E POLÍTICA URBANA. EXERCÍCIO DE 2008. CONTAS IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se de Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Articulação Municipal e Política Urbana - SEAM, referente ao exercício de 2008 e sob a responsabilidade do Senhor Robério Bezerra de Araújo – Secretário de Estado.

A relatoria do presente feito coube ao Conselheiro Marcus Rafael de Hollanda Farias. Posteriormente, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto. Autos novamente redistribuídos, desta vez ao Conselheiro Reinaldo Fernandes Neves Filho, atual relator do feito.

Às fls. 178-187 consta o Relatório de Auditoria Simplificada nº 095/2009, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação do Responsável para apresentar defesa somente em relação as irregularidades apontadas nas alíneas “d” a “g”.

Regularmente citado, o Responsável apresentou defesa às fls. 195-217.



Realizada a análise de praxe pela Consultoria Técnica do Conselheiro Relator, 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 o presente processo não encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual. Vejamos porque.

Da análise feita nos autos constata-se que o auditor responsável pela elaboração do Relatório de Auditoria Simplificada nº 095/2009, sugeriu a citação do gestor somente em relação aos achados de alíneas “d” a “g” (item 4.2). Fato este que impediu o gestor de apresentar defesa com relação ao achado de auditoria, alínea “b”.

A irregularidade apontada no achado de alínea “b” é grave, uma vez que a SEAM aplicou apenas 1,71% da despesa executada durante o exercício de 2008 em programas, projetos e ações finalísticas, o que nos leva a concluir que o gestor não agiu com eficácia, de forma a garantir a finalidade administrativa.

Este Parquet não vislumbrou o motivo do técnico do TCE/RR não ter sugerido a citação do gestor para responder acerca do achado de alínea “b”, haja vista que o mesmo não apresentou nenhum esclarecimento que sanasse ou justificasse tal irregularidade.

De acordo com a Resolução nº 04/2008-TCE/RR, achados de auditoria correspondem a qualquer fato significativo, digno de relato pelos técnicos do TCE/RR e devem conter, no mínimo, para cada achado sanado ou negativo, texto abordando os seguintes aspectos: situação encontrada; o confronto com a base legal infringida; as alegações, esclarecimentos ou providências do(s) gestor(es) e a conclusão da equipe.

In casu, também não foi observada a Resolução 01/2007-TCE/RR, a qual exige que o analista fiscal, ao final da atividade fiscalizatória elaborará relatório circunstanciado e minucioso, **expondo claramente a análise fundamentada dos**



achados, suas conclusões e sugestões que poderão indicar ou resultar na citação do responsável.

Não consta nos autos qualquer justificativa para a omissão já destacada. Não havendo motivação para tal, há de se tratar o fato como uma falha de natureza grave do auditor e seus superiores que ratificaram o Relatório de Auditoria Simplificada nº 095/2009, uma vez que contribuíram para que o erro persistisse.

A Lei Complementar Estadual nº 53/2001, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis do Estado de Roraima, em seu art. 109, inciso III, estabelece que o servidor possui o dever fundamental de exercer com zelo e dedicação as atribuições legais e regulamentares inerentes ao cargo ou função.

Ademais, o servidor público deve atender as norma legais e regulamentares que disciplinam as suas atividades e funções. 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, bem como dos atributos mínimos dos achados de auditoria, importa infração ao dever funcional por parte da equipe técnica do TCE/RR e de seus superiores diretos que corroboraram com a falha.

Desídia, em sentido técnico, 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.

O Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Roraima (Lei Estadual Complementar nº 053/2001) proíbe a conduta desidiosa (art. 110, XVIII).



Deste modo, no entendimento deste órgão ministerial, os servidores acima mencionados atuaram de forma desidiosa ao exercerem irregularmente as atividades funcionais.

Ademais, o retardamento ou a omissão indevida de ato de ofício agride a moralidade e a eficiência administrativa. Este não depende, para sua configuração, o ânimo específico de satisfazer interesse pessoal ou de atender aos propósitos de qualquer pessoa, satisfaz-se com a delonga ou a abstenção, ou seja, é suficiente o prostrar ou o não agir injustificadamente.

No caso em tela, os funcionários públicos, deixaram de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Desta forma, constatada a omissão no cumprimento da obrigação, este órgão ministerial requer que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, por meio de sua corregedoria, promova sindicância para apurar a presente irregularidade funcional, nos moldes do art. 137 da Lei Complementar Estadual nº 053 de 2001, assegurando oportunidade de defesa aos servidores responsáveis pela omissão aqui apontada.

Isto posto, ante as razões de fato e de direito acima elencadas, pugna o Ministério Público de Contas pela conversão do presente em diligência, para realizar a citação do Sr. Robério Bezerra de Araújo, para responder sobre a questão referente ao achado de auditoria, item 4.1, alínea "b".

Superadas as questões de ordem processual e levando em consideração o princípio da eventualidade e economia processual, passemos a analisar o mérito da Prestação de Contas.

Em seu relatório, a equipe de auditores do TCE/RR apresentou os seguintes achados:

4.1 - Dos Achados de Auditoria

- a) a presente prestação de contas foi apresentada tempestivamente (item 2.2);*
- b) do orçamento da Secretaria de Estado de Articulação Municipal foi executado o percentual de 57,49% para pagamento de pessoal,*



sendo aplicado apenas 1,71% em despesas de capital, na rubrica investimentos (item 3.1);
c) ainda, verifica-se que houve transferência direta a dois municípios, no total de R\$ 610.000,00 (Amajari e São Luiz) (item 3.1);
d) atraso na remessa das informações da folha de pagamento, referência Setembro de 2008 (item 3.1.1);
e) divergência entre o total da folha enviado vis Sistema AFP e o registrado pela Contabilidade (item 3.1.1);
f) servidores com duas matrículas, o que gera erro no cálculo do IRRF (item 3.1.1);
g) restos a pagar inscritos sem lastro financeiro (item 3.1.1).

A primeira questão prejudicial ao enfrentamento dos achados é 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 o Responsável 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 164/2007 e 345/2006, aos quais nos reportamos.

Assim, temos que os achados de **alíneas “d” e “g”**, constituem infrações autônomas, merecendo, cada uma delas, a aplicação da pena de multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, de forma cumulativa.

No que tange ao achado de **alínea “a”**, por sua obviedade e desnecessidade, nos furtamos de qualquer comentário.

Já o achado de **alínea “c”**, é inconclusivo e despido de quaisquer elementos probatórios, o que constitui falha do auditor do TCE/RR, uma vez que sua função é acarretar fatos e evidências documentais que culminem em descrita irregularidade. Motivo pelo qual este Parquet de Contas não se aprofundará em sua apreciação. O achado é inconclusivo.



Mais uma vez o auditor do TCE/RR não observou as normas legais e regulamentares que disciplinam as suas atividades e funções. A inobservância dos deveres legais constitui grave infração ao dever funcional e acarreta para o servidor sanções disciplinares.

Assim, aproveitamos o ensejo do que foi dito em sede de preliminar para que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima promova sindicância a fim de apurar, mais uma vez, eventual conduta desidiosa do auditor.

Quanto ao achado de **alínea “d”**, o Responsável alega que a atribuição para a execução de tais procedimentos se encontra a cargo da Secretaria de Estado da Administração – SEGAD e da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ.

Razão não assiste o gestor ao transferir a responsabilidade das informações referentes às folhas de pagamento da SEAM para outras secretarias.

De acordo com o art. 1º da Instrução Normativa 005/2004 ficam todos os jurisdicionados desta Corte de Contas obrigados a encaminhar por meio eletrônico, as informações contidas na folha de pagamento. Como fica claro no texto da norma, a responsabilidade é do gestor da SEAM à época dos fatos, ou seja, Sr. Robério Bezerra de Araújo e não da SEGAD ou da SEFAZ.

Quanto ao não envio da folha de pagamento referente ao mês de setembro, cumpre salientar que o encaminhamento das folhas de pagamento a esta Corte de Contas deve ser feito até 15 (quinze) dias após o mês de referência do exercício corrente. Prazo este de natureza peremptória, inalterável e improrrogável, fato este que justifica a aplicação da penalidade ao gestor faltoso, tudo isso nos termos dos arts. 1º, 3º e 4º, da Instrução Normativa 005/2004.

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima expediu a IN 005/2004, definindo a remessa de informações mensais relativas à folha de pagamento de todos os jurisdicionados desta Corte, sua forma, prazo de apresentação processamento e as penalidades cabíveis na hipótese de descumprimento.

Entretanto, a IN 005/2004, ao estender o alcance do art. 63, IV da lei



complementar 06/94 além do previsto na norma legal, extrapola os limites legais e constitucionais de seu poder regulamentar. Constatou-se afronta ao art. 5º, II da Constituição Federal pois, a referida IN, em seu art. 4º, fere o princípio da legalidade ao inovar na ordem jurídica, o que lhe é vedado. Conclui-se que não há fundamento jurídico para se apenar o gestor nos moldes estabelecidos no art. 4º da IN 05/2004.

O princípio da legalidade estrita na imputação de pena, ainda que na seara administrativa, exige lei para tal. Do contrário, haveria verdadeiro retrocesso nas liberdades inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, o descumprimento dos normativos do TCE/RR pelos seus jurisdicionados pode, nas circunstâncias do caso concreto, ser enquadrado na hipótese normativa do art. 17, III, “b”, da LOTCE/RR. Tendo por consequência a aplicação da multa prevista no art. 63, II, da referida lei. Tudo conforme estabelecido em ato normativo próprio para tal imposição, qual seja, a lei complementar 06/94 (LOTCE/RR).

Assim, diante da grave infração à norma regulamentar (não observância do prazo de encaminhamento da folha de pagamento do mês de setembro) opinamos pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, na hipótese prevista do art. 17, III, “b”, da LOTCE e, conseqüentemente, a aplicação da multa prevista no art. 63, II, do mesmo diploma legal ao Sr. Robério Bezerra de Araújo.

No que concerne a **alínea “e”**, temos que, no sistema 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, temos 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”.

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 a contabilidade da SEAM, o entendimento do MPC é pelo afastamento do achado feito pela equipe de auditoria.

Em relação a **alínea “f”**, o Responsável informa que a duplicidade de matrícula dos servidores efetivos que ocupam cargo em comissão é sistemática adotada pela SEGAD, não cabendo a SEAM interferir nesse procedimento. O Responsável ainda juntou cópia do cronograma estipulado pela SEGAD detalhando o procedimento a ser seguido por todas as setoriais para a consecução de tal instrumento.

Analisando os autos, observa-se que no Memorando nº 0133/2010-CGFP/SEGAD (doc. fl. 207), a Coordenadora Geral da Folha de Pagamento da SEGAD informa que a unificação da duplicidade de matrículas só ocorreu em abril de 2009, em decorrência do sistema não estar preparado para calcular o IRPF em períodos distintos, nem possuir os dispositivos necessários para tal procedimento.

O gestor da SEAM não deve ser responsabilizado uma vez que não contribuiu para a irregularidade. Ademais, como já informado nos autos, a presente falha já foi superada com a adequação do sistema.

No que tange ao achado da **alínea “g”**, o Responsável informa que todas as



despesas inerentes a SEAM, inclusive de restos a pagar, são liquidados com recursos do tesouro estadual, em obediência ao princípio da unidade de caixa (art. 1º da Lei Complementar 101/2000).

No entendimento deste órgão ministerial, as alegações do gestor não sanam a irregularidade apontada, uma vez que a rubrica “restos a pagar” continua inscrita sem lastro financeiro.

Constata-se que no Balanço Financeiro apresentado, o valor da rubrica “Restos a Pagar” é de R\$ 36.363,21 (trinta e seis mil, trezentos e sessenta e três reais e vinte e um centavos), enquanto que o saldo das disponibilidades financeiras em 31/12/2008 é zero. Percebe-se a insuficiência de caixa para cobrir o passivo financeiro do órgão.

Ao contrário do que o gestor alega, a gestão fiscal da SEAM não está em conformidade com o que preceitua o §1º do art. 1º da lei complementar nº 101/2000.

A referida lei tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da administração pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

O equilíbrio das contas públicas exige administração planejada e controle eficiente e sistemático das rubricas, com seu consequente acompanhamento e avaliação.

O ajustamento das contas públicas visando à retomada do desenvolvimento é indispensável ao esforço de saneamento do desequilíbrio financeiro. Entretanto, isso somente será possível se o gestor cumprir as determinações constantes dos dispositivos consagrados pela lei de responsabilidade fiscal e for capaz de conduzir a coisa pública com seriedade e competência.

O que se persegue é que a despesa não ultrapasse a capacidade de pagamento do Estado, sob pena de comprometimento da ação governamental, cuja



meta deve ser voltada para o bem-estar da coletividade na promoção de serviços públicos essenciais.

No entendimento deste órgão ministerial, reveste-se da maior importância a emolduração de um quadro dessa natureza no contexto da administração na SEAM. Cabe ao gestor a tarefa de manter o equilíbrio nas contas públicas e atuar na prevenção de déficits, de maneira a estabelecer a compatibilização entre as receitas e satisfação das demandas e efetivar as devidas correções, a fim de cumprir as metas perseguidas pelo interesse público.

Assim, diante da gravidade da irregularidade, a qual, por sua vez, pode afetar o equilíbrio das contas da SEAM. Opina-se pelo julgamento das presentes contas como IRREGULARES, na hipótese prevista do art. 17, III, “b”, da LOTCE e, conseqüentemente, aplicação da multa prevista no art. 63, II, do mesmo diploma legal, de forma cumulativa e autônoma sem prejuízo da sanção anterior.

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

1 – que seja acolhida a preliminar de citação do então Secretário da SEAM, Sr. Robério Bezerra de Araújo, para responder sobre as questões referentes ao achado de auditoria, item 4.1, alínea “b”, do Relatório de Auditoria Simplificada nº 095/2009;

2 – também em sede de preliminar, que seja instaurada sindicância, nos termos do artigo 137 e seguintes da lei complementar estadual nº 053 de 2001, para apurar eventual conduta faltosa do auditor e seus superiores;

3 - caso não atendida as providências acima pleiteadas, ponderamos no sentido de:

3.1 - em razão dos achados constantes no item 4.1, alíneas “d” e “g”, do Relatório de Auditoria Simplificada nº 095/2009, pelo



juízo das presentes contas como IRREGULARES, com fulcro no art. 17, III, “b”, da lei complementar estadual 006/94;

3.2 - em razão do achado de **alínea “d”**, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao Sr. Robério Bezerra de Araújo;

3.3 - em razão do achado de **alínea “g”**, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao Sr. Robério Bezerra de Araújo, de forma cumulativa e autônoma, sem prejuízo da sanção do item anterior;

4 - determinar ao atual Responsável pela SEAM, a adoção das medidas necessárias para o exato cumprimento da legislação pertinente, notadamente a IN 05/2004, encaminhando por meio eletrônico, via internet, no site deste Tribunal, mensalmente, as informações contidas na folha de pagamento da SEAM, sob pena de irregularidade das futuras contas em razão da reincidência.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 09 de maio de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas – MPC/RR