



PARECER Nº 209/2013-MPC/RR

Processo: 0175/2010

Assunto: Prestação de Contas Exercício de 2010

Órgão: Representação do Governo do Estado de Roraima em Brasília

Responsáveis: João Guerreiro Júnior

Samir de Castro Hatem

Relator: Conselheiro Reinaldo Fernandes Neves Filho

EMENTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS. REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA EM BRASÍLIA. EXERCÍCIO DE 2010. CONTAS IRREGULARES. ATO PRATICADO COM GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL E REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI.

Trata-se da Prestação de Contas da Representação do Governo do Estado de Roraima em Brasília, referente ao exercício de 2010 e sob a responsabilidade dos Senhores João Guerreiro Júnior, pelo período de 01/01/2010 a 16/11/2010 e Samir de Castro Hatem, pelo período de 17/11/10 a 31/12/2010.

A relatoria do presente feito coube, primeiramente, à Conselheira Cilene Lago Salomão. Posteriormente, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro Joaquim Pinto Souto Maior Neto, e observados os princípios da equidade e alternância foram os autos novamente redistribuídos ao Conselheiro Reinaldo Fernandes Neves Filho, atual relator do feito.

Às fls. 551-563 consta o Relatório de Auditoria Simplificada nº 010/2011, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas - DIFIP, sendo sugerida a citação dos Responsáveis para apresentarem defesa.



Regularmente citados os Responsáveis apresentaram tempestivamente suas defesas, acostadas às fls. 575/643 e fls. 644/708, respectivamente.

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

Às folhas 717-733 consta o Parecer de nº 253/2012-MPC/RR onde foi sugerida a citação do então Chefe da Casa Civil do Estado de Roraima no exercício de 2010, Sr. Sérgio Pillon Guerra para responder sobre as questões referentes aos achados de auditoria elencados nos subitens 3.6.1, 3.6.2, 3.6.4 e 3.6.5, alínea “d” e ainda, e ainda a citação dos Representantes do Escritório de Representação do Governo em Brasília, à época, Srs. João Guerreiro Júnior e Samir de Castro Hatem para apresentar suas razões de justificativas acerca da não remessa mensal das folhas de pagamento pelo sistema AFP-net, consoante determina o artigo 1º a 3º da IN TCE/RR 005/2004.

Devidamente citados os responsáveis apresentaram defesas às fls. 752-778, 783-816.

Após a análise de defesa complementar, às fls. 818-822, os autos foram novamente encaminhados ao Ministério Público de Contas para a conclusiva e necessária 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 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 Tribunal de Contas do Estado de Roraima- TCE/RR apresentou os seguintes achados:

Dos Achados de Auditoria:

3.6.1- Cargos Comissionados- Nos termos do documento juntado às fls. 140-141, laboram junto ao órgão auditado 29 funcionários, todos ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração (cargos comissionados), sem que exista lei definindo as atribuições dos respectivos cargos, nem estabelecendo os requisitos de investidura (escolaridade etc).

3.6.2- Funções de Confiança- No âmbito do órgão auditado, as funções de confiança, que devem ser exercidas exclusivamente por servidores efetivos, não existem, o que se afigura uma irregularidade ou, se existem, são exercidas irregularmente por servidores de nomeação precária (livre nomeação e exoneração), com violação ao art. 37, V, da CF/88.

3.6.3- Acumulação Remunerada de Cargos Públicos- Nos termos do documento que se junta às fls. 93-99, vol. I, existem diversos servidores recebendo remunerações cumulativas oriundas de mais de um cargo público. Analisando tais documentos, observou-se que diversos servidores recebem remuneração cumulativa decorrente de cargos efetivo e comissionado (CDS, CDI, CNES etc), sem que se tenha conhecimento da regularidade de tais acúmulos.

3.6.4- Da Cessão dos servidores- A relação de servidores juntada às fls.33-34 aponta a existência de diversos servidores com cargos distintos dos mencionados no Decreto 7.608-E (DOE de 28/12/2006), entre os quais estão 06 (seis) professores (as) lotados no Escritório de Representação em Brasília/DF. Por conta do princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), o afastamento de servidor para servir a outro órgão ou entidade somente é permitido nas hipóteses expressamente previstas em lei.

3.6.5- Outras situações que merecem respostas dos gestores:

a) Há divergências (quantitativa e nominal) quanto aos servidores informados pelo gestor às fls. 140-141, vol. I (total de 29) e aos informados às fls.33-34 (total 47);

b) Ambos os quantitativos mencionados na alínea precedente (29 e 47) divergem do quantitativo a que se refere o Decreto Estadual nº 7.608-E, (DOE de 28/12/2006), que define o quantitativo de cargos da Representação do Governo do Estado em Brasília (total de 23), conforme quadro demonstrativo constante no subitem 3.1 deste relatório e fls. 138 dos autos.

c) Também, os servidores mencionados nas alíneas “a” e “b” deste subitem divergem dos informados às fls.94-98;

d) Existência de cargos comissionados em quantitativos



superiores a servidores efetivos (fls. 33-34, 94-98, e 140-141), com violação a princípios que devem nortear a conduta dos administradores da coisa pública (concurso público, legalidade, moralidade).

No que tange os subitens **3.6.1, 3.6.2 e 3.6.5, alínea “d”**, o Responsável, Sr. Sérgio Pillon Guerra, alega que as atribuições dos cargos comissionados e das funções gratificadas do Estado de Roraima foram criadas inicialmente, pela Lei nº 001/91, bem como pela Lei complementar nº 004/94, que estabelece as Diretrizes para o plano de Carreira dos cargos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Roraima.

Aduz ainda, que as contratações feitas pela Casa Civil, de servidores para proverem cargos comissionados e funções gratificadas, ainda que para as suas unidades descentralizadas, cujas atribuições e responsabilidades estão devidamente previstas na legislação estadual, foram legais. Não tendo havido qualquer desvirtuamento na utilização das funções gratificadas ou cargos comissionados.

De conseguinte, justifica que, resta devidamente comprovado que os servidores designados para ocupar os cargos indicados às fls. 140/141, inobstante a lei não especificar as atribuições específicas desses cargos, efetivamente exerceram atividades administrativas imprescindíveis aos fins da Representação em Brasília. Sendo devida a retribuição pecuniária paga por tais serviços, caso contrário, estaria havendo o enriquecimento ilícito da Administração.

Ressalta o responsável que os cargos comissionados não são providos necessariamente por servidores efetivos do Governo do Estado de Roraima. Podendo haver quantitativos diversos de cargos efetivos e comissionados, cujo perfil será delineado pela Comissão instituída por meio do Decreto nº 9.720-E, de 05/02/09, publicado no DOE nº 1002, de 11/02/09.

As alegações do Chefe da Casa Civil à época, não sanam as irregularidades apontadas pela equipe técnica. Vejamos porque.



Levando em consideração que não existe lei específica definindo as atribuições e responsabilidades dos cargos comissionados da Representação do Governo em Brasília, conclui-se que há indícios de desvirtuamento na utilização das funções comissionadas, ou seja, os servidores comissionados podem estar desenvolvendo atividades estranhas às de direção, chefia e assessoramento, tal como exige o inciso V, art. 37, da Constituição Federal.

De acordo com a lei 8.112/90, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. A criação de cargos em comissão com suas atribuições e responsabilidades decorre de determinação legal, no caso em tela, o parágrafo único do art. 3º da lei complementar nº 053/2001.

Considerando ainda que só há cargos de natureza comissionada na Representação, resta lógico a comprovação do desapareço à regra constitucional do concurso público, bem como aos princípios constitucionais correlatos - legalidade, moralidade, impessoalidade, entre outros.

As justificativas apresentadas não podem ser acatadas em razão do dever de uma ação administrativa planejada e também, pelo fato de tal irregularidade existir desde quando a Representação foi instituída, ou seja, desde julho de 2005. Assim, mesmo cinco anos depois de sua criação, 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 outra caso o Responsável tivesse comprovado que tomou todas as providências ao seu dispor para a criação e implantação do quadro permanente de servidores, bem como do Plano de Cargos e Salários da Representação. Entretanto, não elenca em sua defesa nenhum documento formal que demonstre sua atuação nesse sentido. O que nos parece evidente, vale a pena frisar, é a falta de boa vontade administrativa no sentido de se dar cumprimento aos



normativos legais e constitucionais para a realização urgente e imediata de concurso público.

Nestas circunstâncias, a inexistência de servidor concursado no quadro da Representação do Governo do Estado de Roraima em Brasília, além de violar a regra do concurso público, viola também os princípios constitucionais básicos da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (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 das presentes contas como 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 ao subitem **3.6.4**, alega o Responsável que a Representação do Governo do Estado de Roraima em Brasília é um órgão que se apresenta como desconcentração administrativa, ou seja, é uma mera técnica da administração pública na distribuição interna de competências de uma mesma pessoa jurídica.

Afirma ainda, que a forma como as servidoras apontadas pela equipe técnica foram apresentadas ao órgão não se configura cessão. Caracterizando simplesmente um deslocamento no âmbito do mesmo quadro, uma vez que a Representação constitui e integra o mesmo quadro do órgão Casa Civil, pois com este mantém relação de hierarquia e subordinação.

No entendimento deste órgão ministerial, as justificativas acima não merecem guarida.

Conforme o artigo 34 da LC nº 053 de 31 de Dezembro de 2001:

*Art.34. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, **no âmbito do mesmo quadro**, com ou sem mudança de sede.
Parágrafo único. Para fins do disposto neste art., entende-se por modalidades de remoção:*



*I- de ofício, no interesse da administração;
II- a pedido, a critério da administração;
III- a pedido, para outra localidade, independente do interesse da administração.
(Grifo nosso)*

É oportuno registrar que o instituto da remoção se presta à finalidade de transferir servidores entre órgãos da administração Direta e Autárquica do Poder Executivo Estadual, **no âmbito do mesmo quadro e mantidas as atribuições do cargo investido.**

Todavia, o presente caso não se enquadra na hipótese de remoção, na medida em que aquelas servidoras não permaneceram no âmbito do mesmo quadro, tampouco mantiveram as mesmas atribuições do cargo investido, de modo que o ato aqui tratado se coaduna a hipótese de cessão de servidores disciplinada pelo art. 87 da LC nº 053/2001:

*Art. 87-O servidor poderá ser cedido para ter exercido em outro órgão ou entidade, nas seguintes hipóteses:
I- para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
II- em casos previstos em leis específicas.
§1º na hipótese do inc. I, sendo a cessão para órgãos ou entidades, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.
§2º A cessão far-se-á mediante portaria publicada no diário oficial do Estado.
§3º Aplica-se ao estado, em se tratando de servidor por ele requisitado, as regras previstas no §1º deste artigo, conforme dispuser o regulamento, exceto quando se tratar de empresas públicas ou sociedade de economia mista, que recebem recursos financeiros do tesouro estadual, para custeio total ou parcial de sua folha de pagamento de pessoal.*

Com efeito, as servidoras listadas pertencem originalmente aos quadros da Secretaria de Educação, ou seja, órgão diverso daqueles onde passaram a exercer suas funções.

Ademais a própria natureza efetiva de seus cargos – professores - cujas atribuições estão delineadas no art. 26 da lei nº 609/2007, não guarda coerência com qualquer uma daquelas atribuições afetas à Representação do Governo.



No mais, os proventos desses servidores foram custeados pela Secretaria de Estado da Educação Cultura e Desporto - SECD, fato vedado pelo ordenamento aplicável ao tema, como se infere do artigo 38 da lei nº480/2005:

Art. 38. Cessão é o ato pelo qual o titular do cargo de professor é posto à disposição de entidade ou órgão não integrante do Sistema Estadual de Educação.

§ 1º A cessão será sem ônus para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desportos e será concedida pelo prazo de até um ano, renovável anualmente segundo a necessidade e a possibilidade das partes, desde que o órgão não seja da Administração Direta Estadual.

§ 2º Em casos excepcionais, a cessão dar-se-á com ônus para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desportos, quando:

I - tratar-se de instituições privadas sem fins lucrativos, dedicadas a programas sociais ou de educação não formal, declaradas de utilidade pública estadual e sediadas no Estado;

II - tratar-se de acumulações previstas na Constituição Federal;

III - tratar-se de adjunções decorrentes do processo de municipalização;

IV - tratar-se de instituições especializadas e com atuação exclusiva de magistério superior e/ou formação continuada dos professores do Sistema Estadual de Educação, garantido o disposto no parágrafo único do art.6º desta Lei.

V - tratar-se de liberação, de no máximo dois por entidade, para o exercício de mandato de dirigente sindical ou associativo, referente à categoria dos professores.

§ 3º A cessão para o exercício de atividades estranhas ao Ensino Público interrompe o interstício para a promoção.

§ 4º Para obter a cessão não é necessário que as condições previstas nos incisos I a V sejam cumulativas.

Portanto, pelo que se infere da legislação em vigor e documentos acostados às presentes contas, conclui-se que o caso em tela trata-se de cessão irregular de servidores, infringindo a norma insculpida nos artigos 87 da LC nº 053/2001 e artigo 38, §§ 1º e 2º da lei nº480/2005.

Tendo em vista a situação demonstrada acima, sem qualquer ação do Responsável em se adequar aos normativos legais e constitucionais que regem a cessão dos servidores públicos, este Órgão Ministerial entende que resta configurada a prática de grave infração à norma legal, o que conduz o enquadramento da contas como IRREGULARES, conforme o art. 17, III, "b" da



LOTCE, com aplicação de multa aos Responsáveis, nos termos do art. 63, II, da LOTCE.

Os demais responsáveis, Sr. João Guerreiro Júnior e Sr. Samir de Castro Hatem alegaram que, conforme preceitua a Lei nº 499/05, em seu art. 30-I, cabe à SEGAD o encaminhamento mensal das informações relativas às folhas de pagamento para o TCE/RR. Visto que à época, todas as informações relativas ao controle, lotação, remoção/cessão, espelho/folha de pagamento e prestação de contas, eram repassadas pela SEGAD/RR diretamente para UGAM- Unidade Gestora de Atividade Meio da Casa Civil.

Contudo, nos termos da Instrução Normativa que rege o tema, a obrigação se destina a todos os jurisdicionados desta Casa e como tal obriga a Representação do Governo, não suprimindo o envio daquelas informações por órgão diverso (Casa Civil).

Ademais, o prazo exigido pela IN TCE/RR 05/2004 visa possibilitar o acompanhamento concomitante pelo TCE/RR das despesas de pessoal de seus jurisdicionados, buscando assim maior celeridade, eficácia e, principalmente, efetividade em sua atuação.

Cumprе salientar que o prazo de 15 (quinze) dias estabelecido no art. 3º da IN TCE/RR 05/2004 é de natureza peremptória, inalterável e improrrogável, cuja inobservância acarreta em sanção ao administrador faltoso, tudo isso nos termos dos arts. 1º, 3º e 4º, senão vejamos :

Art. 1º - *Ficam todos os jurisdicionados desta Corte de Contas obrigados a encaminhar por meio eletrônico, via internet, no site deste Tribunal, mensalmente, as informações contidas na folha de pagamento de cada órgão....*

Art. 3º – *A transmissão das informações contidas na folha de pagamento do mês de referência, deverá ocorrer até a segunda quinzena do mês subsequente.*

Art. 4º - *A multa a ser aplicada pelo Tribunal de Contas será de acordo com o que preceitua o art. 63, inciso IV da LC nº 006, de 06 de junho de 1994, por mês de referência em atraso, independente de outras providências legais cabíveis, caso não seja obedecido o*



constante nos arts. 1º e 3º desta Instrução Normativa.

Conclui-se que, diante do descumprimento aos arts. 1º e 3º da IN 05/2004, devem os responsáveis, Sr. João Guerreiro Júnior e Sr. Samir de Castro Hatem, serem apenados na forma do art. 63, IV, da LOTCE/RR, pela não remessa mensal das folhas de pagamento pelo sistema AFP-net, consoante determina o artigo 1º a 3º da IN TCE/RR 005/2004. 0

Restando exaurida a análise dos achados e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 – ratificar *in totum* o Parecer 253/2012 acostado às fls. 717-733 dos presentes autos.

2 - que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima julgue as presentes contas como IRREGULARES, com fulcro no art. 17, III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual 006/94.

3 – 4 -em razão dos achados 3.6.1, 3.6.2, 3.6.4, 3.6.5, alínea “d”, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LOTCE, ao **Sr. Sérgio Pillon Guerra;**

4 – que os Responsáveis, **Sr. João Guerreiro Júnior e Samir de Castro Hatem,** sejam apenados na forma do art. 63, IV, da LOTCE/RR, pela não remessa mensal das folhas de pagamento pelo sistema AFP-net, consoante determina o artigo 1º a 3º da IN TCE/RR 005/2004.

5 – que essa e. Corte de Contas determine ao atual Responsável pela Representação do Governo do Estado de Roraima em Brasília, bem como ao Chefe da Casa Civil, a adoção das medidas necessárias ao estrito cumprimento das



normas em vigor, especificamente quanto a realização de concurso público, definição das atribuições dos cargos existentes e criação e implantação de quadro permanente de servidores e atendimento tempestivo ao art. 3º, da IN TCE/RR 05/2004.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 15 de maio de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas MPC/RR