



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO: TCE/009953/2015
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
RELATOR: CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA: INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES: GERALDO DIAS ABBEUSEN E OUTROS
ORIGEM: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN
VINCULAÇÃO: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEPLAN

PARECER Nº 000264/2017

1. RELATÓRIO

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos da **Inspeção** realizada na Secretaria do Planejamento – SEPLAN, pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 3ª CCE, no período entre janeiro e julho de 2015, com o objetivo de *“avaliar os aspectos relacionados com a regularidade da execução orçamentária e financeira, com ênfase na execução dos contratos mais relevantes, bem como verificar a fidedignidade das informações, relativas à área de pessoal da Secretaria, constantes no Sistema Integrado de Recursos Humanos do Estado (SIRH)”*.

Em opinativo anteriormente exarado (fls. 68/69), este *Parquet* de Contas manifestou-se pela conversão do feito em diligência interna para que a Auditoria procedesse ao cotejamento entre as irregularidades destacadas nos itens III.3 – B e C do Relatório de Auditoria de fls. 01/21 e a resposta do gestor de fls. 32/37 e a documentação de fls. 38/62.

A Unidade Técnica, no Relatório de Diligência (fls. 71/73), concluiu que os

esclarecimentos e documentos apresentados pelo responsável foram insatisfatórios para sanear as irregularidades destacadas.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Unidade Técnica destacou as seguintes irregularidades no Relatório de Inspeção:

- Cargos em comissão, privativos de nível superior, ocupados por servidores com instrução de nível médio III.3 -A
- Inexistência de instrumento que formalize a cessão de pessoal e não ressarcimento dos valores relativos à cessão pelo órgão cessionário III.3 – B
- Morosidade na adoção de providências para regularizar a situação funcional de servidores III.3 – C
- Insuficiência de elementos que comprovem a ocorrência dos eventos que originaram as despesas – Contrato nº 020/2012, celebrado com a empresa Agogô Marketing Promocional Ltda. III.3 – E

Convém, aprioristicamente, pontuar um aspecto de acentuada gravidade constatado pela Unidade Técnica e que é tratado como situação corriqueira e habitual no âmbito da Administração Pública, e que, em verdade, constitui risco para a eficiência e eficácia da gestão pública, em flagrante desvirtuamento ao dever de boa administração. Trata-se do provimento dos cargos comissionados, no âmbito da SEPLAN, majoritariamente por pessoal desprovido de vínculo com a Administração (130 de um total de 160, correspondente a 81,25% dos cargos), sendo 21 cedidos de outros órgãos e apenas 09 (nove) oriundos do quadro permanente, **situação que fragiliza a gestão por acarretar descontinuidade do serviço e perda do conhecimento e expertise adquiridos em área estratégica e que compromete sensivelmente as atividades finalísticas da entidade.**

Esta fragilidade administrativa impede o fortalecimento da Administração como instituição permanente por estagnar a consolidação das suas boas práticas, bem como o seu crescimento, por prescindir de pessoal efetivo e com conhecimento das engrenagens do órgão capazes de alçá-lo aos patamares da excelência, tão almejados por toda a sociedade e parametrizados pela Constituição Federal em seu Capítulo VII.

Impõe-se, portanto, a adoção de mecanismos, inclusive legislativos, que propiciem a ocupação

majoritária dos cargos comissionados por pessoal com capacidade técnica compatível com a função a ser desempenhada, priorizando-se o provimento dos aludidos cargos por pessoal efetivo, em atendimento aos princípios da eficiência e eficácia da Administração Pública.

a) Cargos em comissão, privativos de nível superior, ocupados por servidores com instrução de nível médio (Item III.3-A do Relatório de Inspeção):

Foi identificado pela Unidade Técnica o provimento de cargos em comissão privativos de Nível Superior por servidores que não possuem a qualificação exigida por Lei. *In casu*, constatou-se que 08 (oito) servidores com formação em Nível Médio (Quadro 01 do Relatório de Inspeção) estão ocupando cargos de Coordenador II, Símbolo DAS-3, que exigem formação em nível superior, em violação ao disposto pelo art. 34 da Lei Estadual n. 6.354/1991.

A apresentação de diploma registrado de conclusão de curso superior é o documento hábil a comprovar o grau de instrução do nível superior completo. Esta prova consiste em requisito para o provimento nos cargos em comissão previstos no Anexo III da Lei Estadual 6.354/91, sem o qual não é legítimo o provimento.

Importante asseverar que esta irregularidade detém um juízo de desvalor pronunciado, na medida em que o exercício de cargo em comissão sem o preenchimento da qualificação exigida por lei gera pagamento indevido pela Administração, em prejuízo ao erário, tendo em vista a falta de embasamento legal para a concessão da gratificação correlata. A qualificação exigida para o exercício de determinado cargo corresponde ao grau de conhecimento técnico necessário para o adequado desempenho das atribuições previstas em lei. A exigência de nível superior para provimento dos cargos nominados no Anexo III da Lei Estadual n. 6.354/91, mesmo após as transformações e reclassificações promovidas pela Lei Estadual n. 8.346/02, em seus Anexos III e IV, permanece vigente, em razão da não alteração das atribuições dos cargos e da correlação que se mantém entre a natureza deles.

No que concerne ao Parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE GAB-06/07) que avalia a exigência de diploma de nível superior prevista no art. 34 da Lei 6.354/91, em face da legislação superveniente, verifica-se que não pode ser utilizado com o fim de invalidar a exigência da qualificação de nível superior para os cargos de Diretor – DAS-2C e Coordenador II DAS-3, por exemplo, haja vista a **falta de previsão legal expressa da alteração das atribuições dos referidos cargos que autorizem exigir-lhes menor qualificação técnica.**

Assim, o argumento apresentado de que houve uma fusão deste cargos com outros que não possuem a qualificação de nível superior, o que teria, segundo a PGE, o condão de derrogar a exigência legal da referida qualificação, não é adequado, haja vista que somente a lei, de forma expressa, pode definir a qualificação necessária para o desempenho do leque de atribuições de um cargo público. Ademais, diminuiu-se o nível de qualificação técnica exigível sem que houvesse modificação das atribuições dos cargos em comento ou qualquer justificativa para tal procedimento, o que não parece razoável.

Convém salientar que a revogação tácita ocorre quando norma posterior revoga norma anterior por absoluta incompatibilidade entre suas disposições ou, alternativamente, quando a norma posterior regula inteiramente a matéria tratada pela lei anterior. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942) assim prescreve:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. (Grifou-se)

No caso dos autos, não houve revogação expressa da Lei n. 6.354/1991 nem regulação integral da matéria ali tratada. Também não há incompatibilidade explícita entre suas normas e os dispositivos posteriormente publicados. Destarte, o fato das leis posteriores não terem mencionado o requisito da exigência do diploma de nível superior para o provimento do cargo de Coordenador II não implica que esta exigência foi automaticamente suprimida do ordenamento jurídico.

Observe-se, ainda, que diversos dispositivos da Lei n. 6.354/1991 foram oficialmente revogados, o que não ocorreu com o artigo 34, o qual permanece plenamente vigente, de forma que a ocupação de cargos de Coordenador II, Símbolo DAS-3, por servidores de nível médio, é absolutamente ilegal.

Neste sentido, no Processo n. TCE/005731/2013, correspondente à Auditoria realizada

no Sistema Integrado de Recursos Humanos - SIRH, de responsabilidade da Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB, com o objetivo de analisar as despesas realizadas com pessoal das Secretarias, Órgãos e Entidades, a 6ª CCE manifestou-se: *“Em nossa opinião, a partir desta norma legal ainda vigente, nomear servidores sem formação superior para ocupar os referidos cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Estadual até que Lei posterior venha a dispor expressamente, derogando esta exigência, princípio da reserva legal no tocante à matéria relativa a requisitos e exigências para provimento de cargos públicos, é ilegal o ato administrativo que nomeou os servidores sem respeito a esta norma.”*, tendo concluído que ***“...quanto aos servidores da administração direta do Poder Executivo Estadual investidos e em atividade nos cargos em comissão de Assessor Especial, Coordenador I e Diretor, símbolo DAS-2C, e Assessor de Comunicação Social I, Assessor Técnico e Coordenador II, símbolo DAS-3, indicados em lei como sendo provativos de nível superior, e não possuírem o referido nível ou não apresentarem a comprovação através de diplomas registrados de curso superior, consideramos a situação irregular, cabendo à Administração proceder as providências aplicáveis ao caso dos servidores investidos nos referidos cargos comissionados.”***

Diante do exposto, sugere-se a expedição de determinação para que seja saneada a irregularidade, por meio da exoneração dos servidores que ocupam cargos comissionados sem possuírem a qualificação de nível superior exigida por Lei, sob pena de autorizar-se pagamentos indevidos, em prejuízo ao erário.

b) Inexistência de instrumento que formalize a cessão de pessoal e não ressarcimento dos valores relativos à cessão pelo órgão cessionário (Item III.3-B do Relatório de Inspeção):

Verificou-se, na presente Inspeção, a cessão de servidora da SEPLAN ao Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região sem que houvesse a devida formalização por meio de termo de cessão, bem como que não houve ressarcimento pelo TRF dos valores relativos à referida cessão no período de 2015, o que viola o disposto no art. 1º do Decreto Estadual n. 1.862, de 13 de janeiro de 1993.

Instada a se manifestar após a conclusão da Auditoria, a SEPLAN informou que foi firmado termo de cessão com a Justiça Federal de Primeiro Grau, com a finalidade de regularizar a cessão da servidora em questão. Declarou, ainda, que os valores correspondentes ao ônus da cessão relativos ao exercício de 2015 já foram repassados pelo TRF, encontrando-se pendente apenas o montante relativo ao mês de dezembro. **Deixou de encaminhar, contudo, documentação apta a comprovar os referidos**

recolhimentos, notadamente os referentes ao primeiro semestre de 2015, conforme informa a Unidade Técnica no Relatório de Diligência de fls. 71/73, razão pela qual não restou efetivamente comprovado o saneamento da irregularidade.

Convém pontuar que a irregularidade atinente ao não ressarcimento do ônus da cessão relaciona-se diretamente à ausência do instrumento de cessão, uma vez este discrimina as obrigações do cedente e do cessionário, vinculando-os à observância dos prazos para a devolução dos valores e atribuindo-lhes a responsabilidades pelo seu inadimplemento tempestivo.

Observa-se, portanto, que consiste em obrigação da SEPLAN o dever de formalizar termo que contenha as devidas cláusulas sobre o ressarcimento dos valores ao órgão cedente, antes de realizar cessão de servidores. Quanto ao ressarcimento correspondente ao mês de dezembro de 2015, caso ainda remanesça em aberto, a Secretaria auditada deve adotar as providências cabíveis para obtenção do reembolso da quantia correspondente, sob pena de aplicação do art. 2º do Decreto n. 1.862, que dispõe que *"O Secretário de Estado ou o Dirigente da entidade de lotação do servidor/empregado público responderá pelas despesas decorrentes da inobservância do disposto neste Decreto."*

Sugere-se, por fim, a expedição de determinação para que a SEPLAN proceda a devida regularização dos servidores e empregados públicos colocados à disposição com ônus para o órgão Cedente, com a exposição das justificativas e anexação da documentação correlata, notadamente a comprovação do ressarcimento dos valores devidos.

c) Morosidade na adoção de providências para regularizar a situação funcional de servidores (Item III.3-C do Relatório de Inspeção):

A Auditoria constatou, em consulta ao Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH), que 03 (três) servidores não estavam recebendo remuneração. Após investigação, averiguou-se que os casos envolvem abandono de cargo. Na situação do servidor de matrícula n. 17.350082-6, não havia sido deflagrado processo administrativo disciplinar ou sindicância para apuração da conduta, o que denota a morosidade na adoção de providências por parte da SEPLAN.

Após a finalização da Inspeção, o gestor informou que foi aberto processo administrativo disciplinar para apurar a conduta do servidor de matrícula n. 17.350082-6.



6

Nos outros dois casos (servidores de matrículas n. 17.171343-1 e n. 17.350075-3), não obstante tenham sido adotadas medidas, havendo processo pendente de apreciação pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE, abertura de sindicância para apurar abandono de cargo em poder da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar da SEPLAN e processo administrativo disciplinar para investigar acumulação indevida de cargos, em tramitação na PGE, observa-se que os feitos já transcorrem há anos, o que configura uma **demora desproporcional na conclusão dos processos disciplinares.**

Nesse trilha, insta salientar que a superação dos prazos previstos para o encerramento dos procedimentos instaurados para apurar delitos administrativos pode gerar, em alguns casos, a extinção da punibilidade do servidor pelo escoamento do prazo prescricional da pretensão punitiva estatal.

Com efeito, a mera instauração do referido procedimento não tem o condão de sobrestar indefinidamente a contagem do prazo prescricional, que volta imediatamente a correr uma vez ultrapassado o período previsto para a conclusão do expediente disciplinar. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça tratam do tema em apreço:

PRESCRIÇÃO - PROCESSO ADMINISTRATIVO - INTERRUPÇÃO. A interrupção prevista no § 3º do artigo 142 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessa uma vez ultrapassado o período de 140 dias alusivo à conclusão do processo disciplinar e à imposição de pena - artigos 152 e 167 da referida Lei - voltando a ter curso, na integralidade, o prazo prescricional. Precedente: Mandado de Segurança nº 22.728-1/PR, Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de novembro de 1998. (RMS 23436, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 24/08/1999, DJ 15-10-1999 PP-00028 EMENT VOL-01967-01 PP-00035)

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. CONHECIMENTO DOS FATOS PELA ADMINISTRAÇÃO, MAS NÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE PARA APURAR A INFRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO CPB, POR INEXISTÊNCIA DE AÇÃO PENAL E CONDENAÇÃO EM DESFAVOR DO IMPETRANTE. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL PREVISTO NA LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA (ART. 142 DA LEI 8.112/90). INSTAURAÇÃO DE PAD. INTERRUPÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. REINÍCIO APÓS 140 DIAS. TRANSCURSO DE MAIS DE 5 ANOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ORDEM CONCEDIDA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL.

1. O excepcional poder-dever de a Administração aplicar sanção punitiva a seus Funcionários não se desenvolve ou efetiva de modo absoluto, de sorte que encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de hierarquia constitucional, uma vez que os subordinados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada da postetade disciplinar do Estado, além de que o acentuado lapso temporal transcorrido entre o cometimento da infração e a aplicação da respectiva sanção esvazia a razão de ser da responsabilização do Servidor supostamente transgressor.

2. O art. 142, I da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União) funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, instituindo o princípio da inevitável prescribibilidade das sanções disciplinares, prevendo o prazo de 5 anos para o Poder Público exercer o jus puniendi na seara administrativa, quanto à sanção de demissão.

3. A Terceira Seção desta Corte pacificou o entendimento de que o termo inicial do prazo prescricional da Ação Disciplinar é a data em que o fato se tornou conhecido da Administração, mas não necessariamente por aquela autoridade específica competente para a instauração do Processo Administrativo Disciplinar (art. 142, § 1o. da Lei 8.112/90). Precedentes.

[...]

6. Neste caso, entre o conhecimento dos fatos pela Administração e a instauração do primeiro PAD transcorreu pouco menos de 1 ano, não havendo falar em prescrição retroativa. Contudo, o primeiro PAD válido teve início em 26 de agosto de 2002, pelo que a prescrição voltou a correr em 25 de dezembro de 2002, data em que findou o prazo de 140 dias para a sua conclusão. Desde essa data, passaram-se mais de 5 anos até a edição da Portaria Conjunta AGU/MPS/PGR no. 18, de 25 de agosto de 2008, que designou nova Comissão de Processo Administrativo Disciplinar para apurar irregularidades referentes ao objeto do alegado ilícito.

7. A prescrição tem o condão de eliminar qualquer possibilidade de punição do Servidor pelos fatos apurados, inclusive as anotações funcionais em seus assentamentos, já que, extinta a punibilidade, não há como subsistir os seus efeitos reflexos.

8. Ordem concedida, em conformidade com o parecer ministerial.

(MS 14.159/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/08/2011, DJe 10/02/2012)

Desta feita, sugere-se a expedição de recomendação aos atuais responsáveis pela SEPLAN para que adotem medidas tendentes a assegurar a conclusão dos expedientes disciplinares dentro dos prazos legalmente previstos, com vistas a evitar a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.

d) Insuficiência de elementos que comprovem a ocorrência dos eventos que originaram as despesas – Contrato n. 020/2012, celebrado com a empresa Agogô Marketing Promocional Ltda (Item III.3-E do Relatório de Inspeção):

A Unidade Técnica informa que a SEPLAN celebrou, em 06/07/2012, o Contrato n. 020/2012 com a empresa Agogô Marketing Promocional Ltda., cujo objeto foi "*a prestação, sob demanda, de serviços de planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação de eventos, promoções e patrocínios, com a viabilização de infra-estrutura e fornecimento de apoio logístico para atendimentos a eventos realizados pela CONTRATANTE (...)*", com vigência até 07/12/2015, após assinatura de termos aditivos, tendo valor anual estimado em R\$2.000.000,00 (dois milhões).

Foi identificado que nos processos de pagamento relativos aos eventos "Escuta Social do PPA 2016-2019" não constam os relatórios de sua realização e que nos processos de pagamento dos

eventos "Plenária Estadual dos Colegiados Estaduais" e "V Reunião Ordinária CEDETER" não constam as atas de reuniões. Embora as minutas dos Contratos assinados não prevejam a apresentação dos respectivos relatórios de realização dos seus objetos e as atas das reuniões como documentos necessários à comprovação das despesas realizadas, tais documentos são essenciais para que se realize adequadamente a liquidação das despesas, em conformidade com os artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64.

Assim, como forma de imprimir maior transparência e segurança jurídica à etapa de liquidação de despesas, faz-se necessária a inclusão, nas minutas dos contratos a serem assinados pela SEPLAN, de cláusula contendo os documentos que deverão ser apresentados pela contratada para comprovação das despesas realizadas, dentre os quais afiguram-se essenciais os relatórios de realização dos eventos e as atas de reuniões, conforme sugerido pela 3ª CCE no Relatório de Inspeção.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **opina pela juntada da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da SEPLAN referente ao exercício de 2015**, pugnando para que o TCE acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para evitar a reincidência das irregularidades destacadas no Relatório de Inspeção e no presente Parecer.

Sugere a expedição de **determinação** ao atual gestor da SEPLAN, **Sr. João Felipe de Souza Leão**, para que observe o art. 34 da Lei Estadual n. 6.354/1991 c/c seu Anexo III, em plena vigência, que impõe que os cargos de Coordenador II, Símbolo DAS-3, devem ser providos apenas por servidores que detenham a qualificação de nível superior; para que, antes de realizar cessão de servidor de seus quadros a entidade externa formalize termo de cessão que contenha cláusulas sobre o ressarcimento dos valores, em atendimento ao disposto no § 1º do art. 1º do Decreto Estadual n. 1.862, de 13 de janeiro de 1993; e para que adote medidas tendentes a assegurar a conclusão dos expedientes disciplinares dentro dos prazos legalmente previstos, com vistas a evitar a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.

Sugere, ainda a expedição de **recomendação** à SEPLAN para que inclua nos seus termos de contrato, quando for o caso, previsão acerca da necessidade de apresentação, como

documentos complementares à comprovação da realização das despesas, dos relatórios de realização dos eventos e das atas de reunião, bem como para que observe, quando do provimento dos seus cargos comissionados, a imprescindível exigência de capacidade técnica compatível com a função a ser desempenhada, priorizando-se a ocupação dos aludidos cargos por pessoal do quadro efetivo, em atendimento aos princípios da eficiência e eficácia da Administração Pública..

É o parecer.

Salvador, 12 de abril de 2017.

Erika Almuda

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator
EM 12/04/17