

Informação nº 005/09

Curitiba, 19 de março de 2009

Processo nº: 584350/08**Entidade: Governo do Estado do Paraná****Interessado: Roberto Requião de Mello e Silva****Assunto: Impugnação**

Retorna, a esta 3ª Inspeção de Controle Externo, protocolado que trata da Comunicação de Irregularidade Nº 09/08¹ formulada contra o Sr. Roberto Requião de Mello e Silva, Governador do Estado do Paraná, em face da ausência de condições necessárias para que o Sistema de Controle Interno apresentasse efetividade, conforme decisão inserta no Acórdão 764/06² deste Tribunal, que determinava que a partir de 2007 fosse implantado o Sistema de Controle Interno, sob pena de emissão de Parecer Prévio opinando pela irregularidade das contas.

Destaque-se que, esta Comunicação de Irregularidade foi convertida em Impugnação, conforme despacho às fls. 59 do Conselheiro Relator Caio Márcio Nogueira Soares, exarado em 09/12/2008.

1 COMENTÁRIOS PRELIMINARES

1.1 ANTECEDENTES

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná vem historicamente se debatendo com a questão do Controle Interno quando da análise das prestações de contas anuais do Executivo, onde sistematicamente foi apontada a falta de efetividade de seu Sistema, entendendo-o como o conjunto formado pelos controles internos existentes nos órgãos da Administração, representados pelo grupo de procedimentos para assegurar a eficácia operacional destes órgãos, e pela Coordenação de Controle Interno, órgão central do Sistema de Controle Interno, instrumento para garantir, entre outros, o fiel cumprimento das determinações da Administração, principalmente a observância aos preceitos de controle interno.

A Pirâmide de Controle apresentada na figura 01 (p. 19) da Comunicação de Irregularidade Nº 09/08 ilustra de forma gráfica o exposto.

1.2 PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

A Comunicação de Irregularidade elaborada, apresenta de forma completa os pareceres prévios indicados, destacando sob a forma de grifo os comentários que enfatizam aspectos relacionados ao Controle Interno.

¹ Ausência de Efetividade do Sistema de Controle Interno.

² Decisão do Tribunal Pleno proferida em 19/06/2006 publicada no AOTC nº 56, em 07/07/2006, sobre o processo 173159/06, de PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTADUAL da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ tendo como interessados GOVERNO DO ESTADO DO PARANA tendo como relator o Conselheiro Presidente NESTOR BAPTISTA. http://www.tce.pr.gov.br/servicos_publicacao.aspx?pub=345400



Por razão de brevidade, e buscando evitar desnecessárias repetições, remete-se no Quadro 01 à pormenorizada Comunicação de Irregularidade, indicando os exercícios analisados, os relatores e as páginas onde se encontram os comentários inseridos nos pareceres prévios.

QUADRO 01 – PRESTAÇÕES DE CONTAS DO EXECUTIVO E RESPECTIVOS RELADORES

PRESTAÇÃO DE CONTAS	RELATOR	PÁGINA
2002	Fernando Augusto Mello Guimarães	06 a 09
2003	Rafael Iatauro	09 e 10
2004	Artagão de Mattos Leão	10 e 11
2005	Nestor Baptista	11 e 12
2006	Henrique Neigboren	12 a 14
2007	Heinz Georg Herwig	14 e 15

Fonte: Comunicação de Irregularidade Nº 09/08

1.3 ORIGEM DA COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADE

Cumprir enfatizar que a Comunicação de Irregularidade foi elaborada para dar atendimento à determinação contida no Parecer Prévio à Prestação de Contas do Executivo, exercício de 2007, que cita textualmente no Acórdão nº 1133/2008³ do Tribunal Pleno (p. 135 e 136):

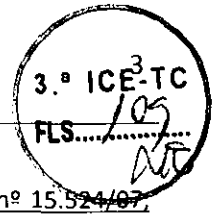
No tocante ao Sistema de Controle Interno, o Acórdão nº 764/06, referente à prestação de contas do exercício de 2005 já havia determinado a sua efetiva implantação, com recomendação no exercício seguinte.

A DCE informa que, embora sancionada a Lei nº 15.524, em 05/06/2007, instituindo o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, nomeado através do Decreto nº 955, de 12/06/2007, o Secretário de Controle Interno, responsável pela coordenação do sistema, não foi possível verificar a efetividade deste controle, vez que não consta da presente prestação de contas um relatório ou documento semelhante com as atividades desempenhadas pelo órgão.

O Ministério Público junto a este Tribunal sugere ressalva em face da ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno.

Desta forma, determino o acompanhamento pela Inspeção de Controle responsável pelo controle externo do órgão ao qual está vinculado o

³ Decisão do Tribunal Pleno proferida em 12/08/2008 publicada no AOTC nº 163, em 22/08/2008, sobre o processo 231180/08, de PRESTAÇÃO DE CONTAS ESTADUAL DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ tendo como interessados ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA tendo como relator o Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG. http://www.tce.pr.gov.br/servicos_publicacao.aspx?pub=542092



Sistema de Controle Interno, do efetivo cumprimento da Lei nº 15.524/07, ingressando se necessário com as medidas previstas no artigo 262, do Regimento Interno.

CONCLUSÃO

Por fim, aponta o não atendimento às ressalvas e determinações dos exercícios anteriores, como o Sistema de Controle Interno onde não foi demonstrada a sua efetividade, pagamentos de precatórios fora do prazo legal; baixas de dívida ativa por compensação de precatórios; divergência entre o sistema gerencial e a contabilidade e o não reconhecimento contábil do saldo de créditos parcelados.

Contudo ressalva os aspectos relacionados à dívida ativa; à demonstração dos Precatórios inscritos; às despesas com divulgação e Publicidade sem os devidos PADVs; à falta de repasses integrais dos recursos vinculados aos Fundos Especiais; à ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno e exigência de contribuição previdenciária dos inativos, déficit técnico acumulado e adequação da taxa de administração do PARANAPREVIDÊNCIA.

...

ACORDAM

I ...

II - Determinar a fim de dar impulso à ação efetiva desta Corte, o encaminhamento das recomendações às respectivas Inspetorias de Controle Externo, para que no prazo de 60 dias adotem as medidas pertinentes de acordo com o previsto no artigo 262⁴, do Regimento Interno deste Tribunal ou, no mesmo prazo, cientifiquem o Plenário da solução alcançada, para fins de registro junto à Diretoria de Contas Estaduais, relativas às seguintes questões:

...

e) - ausência de efetividade do Sistema de Controle Interno, apontada no Título IX.

III - Determinar, em igual prazo, que sejam objeto de mecanismos de fiscalização previstos nos artigos 253 a 256 do Regimento Interno desta Casa, na forma apontada neste relatório, o concernente às contratações

Art. 262 No curso de fiscalização, se verificado ato ou procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe comunicará, mediante requerimento protocolado, com suporte em elementos concretos e convincentes, ao dirigente da unidade técnica, que o submeterá ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva, sob pena de responsabilização. (Redação dada pela Resolução nº 02/2006)

§ 1º O Superintendente encaminhará ao Presidente que determinará a autuação como Comunicação de Irregularidade, com a conseqüente distribuição, mediante sorteio de Relator. (Redação dada pela Resolução nº 02/2006)

§ 2º O Relator determinará o arquivamento do feito, mediante despacho fundamentado, ou o seu processamento como Impugnação ou Tomada de Contas Extraordinária, conforme definido neste Regimento. (Redação dada pela Resolução nº 02/2006)

§ 3º É facultada ao Relator a conversão no curso do processo de Impugnação em Tomada de Contas Extraordinária. (Redação dada pela Resolução nº 02/2006)



temporárias; aos precatórios do Estado, incluindo os da APPA e aos créditos da PARANAPREVIDÊNCIA.

IV – Indicar como salutar a data de 30 de abril de 2009, para o julgamento dos procedimentos atinentes aos itens II e III, anteriormente à apreciação das contas do Executivo Estadual, do exercício financeiro de 2008.

2 CONTRADITÓRIO

O Sr. Roberto Requião de Mello e Silva, governador do Estado, encaminhou contraditório datado de 09/02/2009, onde apresentou suas razões, que de forma breve damos a conhecer:

- a) que a competência para julgamento das contas do Executivo Estadual é do Legislativo, ficando afastada a competência dos Tribunais para julgá-las, cabendo, tão somente, apreciá-las, mediante parecer prévio; (II – Trancamento da Impugnação em Face do Governador por Ausência de Previsão Constitucional – Competência da Assembléia Legislativa, p. 74)
- b) a desconsideração da aplicação da multa pretendida (R\$ 8.500,00); (III – Ilegalidade da Cobrança da Multa Aplicada, p.79)
- c) que da leitura dos dispositivos constitucionais observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não dispõe de competência para ditar o modelo de sistema de controle interno a ser estabelecido pelos Poderes; (IV – Limites de Atuação do TCE na Definição do Modelo de Controle Interno – Competência do Governador para Dispor sobre a Organização e Funcionamento da Administração Estadual, p. 81)
- d) que a Administração Pública Estadual possui um sistema de controle interno efetivo, onde apresenta exemplos; (V – Sistema de Controle Interno Existente no Estado do Paraná, p. 85)
- e) comentários sobre a interação entre os controles interno, externo e o controle social (VI – A Necessária Interação entre os Controles Interno, Externo e Social, p. 100)
- f) requer o arquivamento do pedido de impugnação, com a conseqüente desconsideração da aplicação da multa pretendida. (VII – do Pedido, p. 103)

3 COMENTÁRIOS AO CONTRADITÓRIO

3.1 FUNDAMENTOS DA COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADE *VERSUS* COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS

Preliminarmente, repiso, cabe destacar que a temática do Controle Interno foi motivo de comentários nas últimas 5 prestações de contas do atual mandatário do Executivo devido a pouca ou nenhuma atenção dada, como se pode verificar nos comentários efetuados nos pareceres prévios, aliás, já mencionados e destacados na análise do Contraditório e na Comunicação de Irregularidade.

A Assessoria do Governador traz a lume a questão das competências dos Tribunais de Contas no que concerne a sua não atribuição para julgar as contas anuais do Poder Executivo, no entanto, o foco aqui é outro, trata-se do cumprimento de determinação contida no Acórdão nº 1133/2008 desta Casa, ao qual, aliás, o Contraditório passa ao largo.



Merece relevo, o contido no art. 8º⁵ da Lei Complementar nº 113/2005 que prevê que a inexistência do sistema de controle interno poderá levar à desaprovação das contas ou relatórios objeto de julgamento, sem prejuízo das demais penalidades aos respectivos responsáveis. Agrega-se, ainda, a decisão contida no Acórdão nº 764/06, destacada sob grifo na inicial desta análise.

3.2 MULTA APLICADA

A Assessoria, salvo engano, não manifestou discordância quanto ao dispositivo aplicado, mas sim quanto ao valor fixado, entendendo que a alínea "f", inc. III, art. 87 da Lei Complementar nº 113/2005 prevê que a multa não passe de R\$ 500,00. Discorda, no entanto, quanto à cumulatividade da multa aplicada e, requerer sua desconsideração.

Ora, não foi dada a devida atenção às reiteradas recomendações e determinações desta Casa, restringindo-se somente a elaboração da Lei nº 15.524/07, mas não a tornando eficaz, sendo prova eloqüente a afirmação feita pelo Sr. Antônio Jorge Melo Viana, Secretário de Controle Interno, na presença deste servidor e da Inspectora da então 4ª ICE, Srª Desirée do Rocio Vidal, quando mencionou que a Coordenação de Controle Interno do Estado se resumia a sua pessoa e que não tinha estrutura para exercê-la em sua plenitude, tendo, inclusive, colocado o Governador a par de suas dificuldades.

A edição da Lei nº 15.524/07 foi efetuada somente com o intuito, pretensioso, de atender às determinações reiteradas desta Corte, e a mera formalidade materializada em Lei, está muito distante de atendimento aos objetivos de um efetivo Sistema de Controle Interno.

O não atendimento às determinações exaradas por esta Corte conduziu para a abertura da Comunicação de Irregularidade, ressaltando-se, mais uma vez, que esta questão já vinha sendo debatida em sucessivas prestações de contas sem que houvesse sido obtida a necessária efetividade, conforme pode ser constatado no quadro 01, que referencia as prestações de contas.

Sendo assim, analisando a questão frente ao disposto na alínea "f", do inc. III combinado com o § 3º do art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal, propõe-se que a multa seja elevada para R\$ 16.500,00.

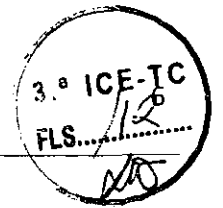
3.3 LIMITES DE ATUAÇÃO DO TCE NA DEFINIÇÃO DO MODELO DE CONTROLE INTERNO

O Contraditório expressa de maneira enfática que existe um sistema de controle interno efetivo e operante, focado nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Atesta, ainda, que o Tribunal de Contas não pode pretender ditar como deve ser o sistema de controle interno, pois correria o risco de estar subvertendo o sistema de pesos e contrapesos dos Poderes, permitindo que um órgão de auxílio do Poder Legislativo estabeleça como deve se organizar a Administração Pública Estadual.

⁵ Art. 8º A falta de instituição do sistema de controle interno poderá sujeitar as contas ou o relatório objeto de julgamento à desaprovação ou recomendação de desaprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão injustificada no atendimento ao seu dever legal.

⁶ A reincidência somente será apurada em infração de mesma natureza, nos termos do art. 64, I, do Código Penal, e será aplicada a multa em dobro quando o fato for superveniente à aplicação de multa anterior.



O que a Assessoria do Governador não conseguiu entender é que ao se indicar modelos de referências de outros Estados procurou-se unicamente contribuir para a formulação ou aperfeiçoamento do "modelo atual".

O item 6 da Comunicação de Irregularidade deixa bem clara a intenção, quando foi intitulado como Boas Práticas, ou seja, modelos adotados em outras unidades da federação e que poderiam servir de paradigma para a implantação de um modelo paranaense, dada a sua excelência, no todo ou em parte.

No entanto, a meu ver, por falta de argumentos ou entendimento, procura-se distorcer as colocações efetuadas.

3.4 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

É óbvio que os órgãos da Administração Estadual possuem Controles Internos sobre determinadas atividades, senão teríamos o caos administrativo instalado. No entanto, o Sistema de Controle Interno deve ser encarado como a reunião dos diversos procedimentos de controles existentes nos órgãos que compõem a administração estadual gerenciados por um órgão central, a Coordenação de Controle Interno, órgão com competência para assegurar, entre outros, o fiel cumprimento das determinações da administração, principalmente, com relação à observância dos preceitos de controles, agindo, assim, de forma integrada e como parte de uma estrutura organizada, e isto, de fato, não existe.

4 CONCLUSÃO

Preliminarmente, cabe ressaltar que o Sr Governador, de forma imperial, procura por meio do artifício de frases negritadas em maiúsculo manifestar seu inconformismo, por meio da sua já tão conhecida e propalada ditadura do berro, como se vociferando estivesse contra as análises efetuadas ou determinações emanadas pelo plenário desta Casa, à qual, presume-se, julga-se acima.

QUAQUER RECLAMAÇÃO COM RELAÇÃO À CONDUÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO DEVE SER FEITA À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, NÃO PODENDO O TRIBUNAL DE CONTAS APLICAR PENALIDADE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.⁷

O prof. Adilson Abreu Dallari⁸, no artigo "A responsabilidade do Agente Público", faz um importante estudo sobre o que se entende por agente político e sua responsabilidade no sistema constitucional brasileiro, cujas passagens reproduzimos a seguir:

Agente político é uma espécie do gênero "agente público", expressão esta que engloba toda e qualquer pessoa que, de qualquer maneira e a qualquer título, exerce uma função pública, ou seja, pratica atos imputáveis ao Poder Público, tendo sido investido de competência para isso.

Os agentes políticos exercem funções públicas, que podem consistir tanto na prática de atos políticos, quanto na prática de simples atos administrativos. Em qualquer caso, porém, não são isentos de

⁷ Contraditório apresentado por Roberto Requião, Governador do Estado, em 09/02/09, p. 78 e 103.

⁸ <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=354>



responsabilidade, que é algo elementar ao sistema republicano, adotado em nossa Constituição. Em sistemas outros, como a monarquia, conforme já ocorreu no Brasil quando vigente a Constituição do Império, de 1824, pode-se adotar a regra de que o rei não erra, de que o rei é irresponsável.

No regime republicano, que é baseado na igualdade entre as pessoas, todo governante governa por força de uma outorga dos governados, dos iguais. O governante não é alguém immanentemente mais importante ou diferente dos cidadãos. Todo e qualquer governante é um cidadão que foi investido numa função de comando. Esse governante continua sendo um cidadão, um igual, que recebeu um mandato para desempenhar uma determinada função. E se não for fiel ao mandato recebido pode ser responsabilizado, pode ser apeado do poder, além de sujeitar-se a outras sanções.

É elementar, no sistema republicano, a possibilidade de se responsabilizar todo e qualquer governante. Esta consideração preliminar é feita para afastar entendimento equivocado no sentido de que a punição de um agente político configuraria agressão ao sistema constitucional. Ora, agressão ao sistema é não usar a possibilidade de responsabilização de todo e qualquer governante. Agredir o sistema é não aplicar esse mesmo sistema em toda a sua inteireza.

...

A responsabilidade pela efetividade do Sistema de Controle Interno é do Sr. Governador, a quem competiria torná-lo viável.

Ressalte-se que, instado a se manifestar quando do exercício do Contraditório referente aos Achados da Prestação de Contas do Executivo, exercício de 2007, o Sr. Secretário de Controle Interno não encaminhou, dentro do prazo devido, suas alegações.

O Sr. Governador já teve um longo período para resolver este Achado referente ao Sistema de Controle Interno, tendo feito muito pouco ou quase nada, a Comunicação de Irregularidade e os Pareceres Prévios atestam a afirmação.

Assim sendo, mantenho os exatos termos da Comunicação de Irregularidade, propondo, no entanto, a elevação da multa de R\$ 8.500,00 para R\$ 16.500,00⁹.


ALCIDES JUNG ARCO VERDE

Analista de Controle – AC G11

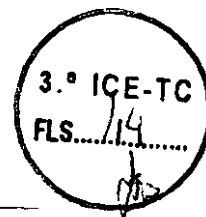
Matrícula – 50.645-1

⁹ O período considerado para fins de cálculo foi de julho/2007 (mês seguinte ao da promulgação da Lei nº 15.524/07) à novembro/2008 (data de fechamento desta Comunicação de Irregularidade).

Multa = (1º mês R\$ 500,00/mês) + (16 meses x R\$ 1.000,00/mês) = R\$ 16.500,00



Tribunal de Contas do Estado do Paraná
3ª Inspeção de Controle Externo



PROCESSO Nº: 584350/08

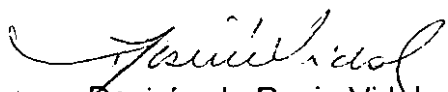
ENTIDADE: Governo do Estado do Paraná

INTERESSADO: Roberto Requião de Mello e Silva

ASSUNTO: Impugnação

Senhor Conselheiro:

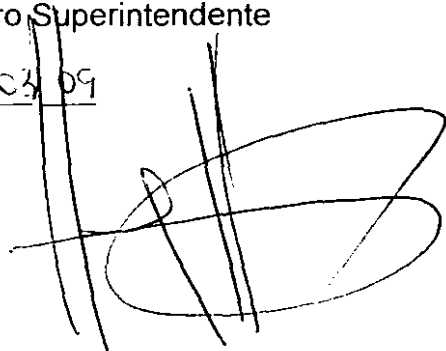
Encaminho, para apreciação, a Informação nº 05/09, desta
Inspeção de Controle Externo.


Desirée do Rocio Vidal
Inspeção de Controle Externo

De acordo:

Heinz Georg Herwig
Conselheiro Superintendente

Em, 23/03/09





Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Gabinete Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares

115

PROCESSO N ° : 584350/08

ORIGEM : GOVERNO DO ESTADO DO PARANA

INTERESSADO : ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ASSUNTO : IMPUGNAÇÃO

DESPACHO : 600/09

Encaminhe-se ao Ministério Público junto a este Tribunal
para parecer.

Gabinete, 31 de março de 2009.


CONSELHEIRO CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES

Relator