Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 723/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/20060/2014
PROTOCOLO	**:** 1474861
TIPO DE PROCESSO	**:** INSPEÇÃO ORDINÁRIA – EXERCÍCIO DE 2012
ÓRGÃO	**:** INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	**:** MARTA LUCIA DA SILVA MARTINEZ
RELATOR	**:** CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: INSPEÇÃO ORDINÁRIA – INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO – REALIZAÇÃO DE EVENTOS – CONTRATAÇÃO – FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES GARÇONS E SERVIÇOS DE *BUFFET* – AUSÊNCIA DE FINALIDADE PÚBLICA – REALIZAÇÃO DE DESPESA ESTRANHA À FINALIDADE DO ÓRGÃO – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO – MULTA.

As despesas decorrentes da realização de eventos devem ser dirigidas ao atendimento de um interesse público e de uma necessidade administrativa ou operacional compatível com os objetivos finalísticos do órgão ou entidade pública, como um acontecimento eventual que reúne agentes públicos e/ou a sociedade em geral, para se apresentar, discutir ou decidir assuntos de interesse público afetos às atividades próprias, típicas e finalísticas. É reconhecida a legitimidade de despesas com buffets, *coffee breaks* e pequenos lanches para atendimento a eventos institucionais, vedando a possibilidade do custeio quando não se relacionarem às atividades e objetivos finalísticos do órgão ou entidade realizadora.

A contratação de fornecimento de refeições, garçons e serviços de *Buffet* com intuito de confraternização com Conselhos Regionais, em homenagem aos serviços prestados por eles, evidencia realização de despesa estranha à finalidade do órgão.

Os atos administrativos realizados em desconformidade com as disposições constitucionais, legais ou regulamentares são declarados irregulares e impõem aplicação de multa ao responsável, sendo cabível, também, recomendação ao jurisdicionado para que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, para que não ocorram as mesmas irregularidades.

As despesas estranhas aos objetivos do órgão, que constituem prejuízo aos cofres públicos, são impugnadas para o fim de ressarcimento do valor do dano ao erário pelo ordenador de despesas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos e fatos apontados no Relatório de Inspeção Ordinária n. 84/2013, realizada no **Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande**/MS, sob responsabilidade da Sra. **Marta Lucia da Silva Martinez**, referente ao período de julho a dezembro de **2012**, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em

outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência da irregularidade destacada no referido Relatório; pela **aplicação de multa** no valor de **150 (cento cinquenta) UFERMS** a Senhora **Marta Lucia da Silva Martinez** Diretora-presidente à época dos fatos, devido à infringência ao artigo 37, XXI, da CRFB/88, à Lei nº 4.320/64; pela **concessão de prazo** de 45 (quarenta cinco dias) dias para recolhimento ao FUNTC e comprovação nos autos, nos termos do art. 185, §1º, I, II, III, IV, "b", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018, sob pena de cobrança judicial, pela **impugnação** da quantia de **R$ 24.880,00 (vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta reais),** relativo às despesas estranhas aos objetivos do órgão, o ressarcimento de tal dano ao erário deve ser feito pela Senhora **Marta Lucia da Silva Martinez** Diretora-presidente à época dos fatos e deve ser devolvido, devidamente corrigido aos cofres do erário municipal, nos termos do artigo 185, I, II, III, "a", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018; e **recomendar** ao atual Gestor, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei, para que não ocorram as mesmas irregularidades da gestão passada, sob pena das sanções previstas em lei.

Campo Grande, 9 de julho de 2020.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vistos...,

Os autos referem-se à Auditoria realizada, no Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, sob responsabilidade da Sra. Marta Lucia da Silva Martinez, referente ao período de julho a dezembro de 2012.

Durante a realização da Auditoria no Órgão foi verificada irregularidades como:

> "Item 1.2 - Constatamos que não foi Instituído o Conselho de Administração, conforme Preceitua o Artigo 1° da Lei Municipal n" 3.183, de 22/08/1995. Item 9.1 - Despesas estranhas aos objetivos do órgão. Item 9.2 - Solicitamos maiores esclarecimento com relação ao pagamento salarial efetuada em favor da Diretora Presidente, especificamente com relação "Indenização de Férias" no valor de R$ 15.860,04 (quinze mil oitocentos e sessenta reais e quatro centavos) e sua Remuneração mensal fixada através da Lei Municipal n° 5.060, de 03 abril de 2012, em R$ 10.067,12 (dez mil sessenta e sete reais e doze centavos)

Regularmente notificados para prestarem esclarecimentos quanto às irregularidades apontadas, Sr. Valter Cortez Diretor-Presidente (gestão 2016) e Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez gestora responsável à época ambos juntaram justificativas e documentos (fs 286-292 e 294-336).

Diante da juntada das respostas, os autos foram encaminhados a 3ªICE que, por meio da manifestação de f. 275/276 solicitou nova intimação aos jurisdicionados com a finalidade de solicitar documentos e informações relativos a aspectos não esclarecidos, nos seguintes termos:

> "Item 9.2 do Relatório de Inspeção – Pagamento salarial e indenização de férias à senhora Marta Lúcia da Silva Martinez, Diretora Presidente do PLANURB: 1 – Considerando que se trata de uma servidora efetiva, é necessário comprovar se houve opção pela remuneração do cargo efetivo ou do cargo em comissão. 2 – Para fins de comprovar a legalidade e regularidade dos valores recebidos, é necessário anexar cópia da Lei que fixa o valor da remuneração a que teria direito no exercício do cargo de Diretor Presidente, conforme opção salarial. 3 – Em função do valor pago a título de indenização de férias, é necessário comprovar quais os períodos aquisitivos não gozados que ensejaram tal pagamento, bem como o valor calculado de cada período."

Em atenção à intimação, os gestores encaminharam os esclarecimentos constantes às f. 266/292 e 294/336.

A Divisão de Fiscalização de Contratação Pública, Parcerias e Convênios do Estado e dos Municípios em reanálise dos documentos (peça nº 28) considerou sanadas as irregularidades constantes nos itens 1.2 e 9.2 do Relatório de Inspeção Ordinária n. 84/2013, mantendo, contudo, a irregularidade apontada no item 9.1 do

mesmo Relatório de Inspeção, qual seja, "**Item 9.1 - Despesas estranhas aos objetivos do órgão".** Concluindo sua análise pela IRREGULARIDADE dos achados referentes à gestão do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, sob a vontade e responsabilidade da Sra. Marta Lucia da Silva Martinez, relativas ao período de julho a dezembro de 2012, nos termos do art. 180 e 181 do Regimento Interno combinados com o inciso IV do art. 21, e o inciso I do art. 28, ambos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

Por conseguinte os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que se manifestou através do Parecer nº 3765/2020 (peça nº 29), nos seguintes termos:

> "1 – pela **irregularidade da realização de despesas com Fornecimento de Alimentação (coffe-brak) pela empresa Palladares Restaurante Ltda (fs. 53-92) e de Confraternização de encerramento de trabalho (Serviço de Buffet), pela empresa Le Tuque Buffet Ltda** (fs. 93- 157), por **caracterizar despesa estranha à finalidade do órgão** e, por conseguinte, violação ao art. 37 da CF/88; art. 26 da LC 101/2000 (LRF); art. 2º, caput e parágrafo único, inciso I a XIII da Lei 9784/99; 2 – **pela impugnação da despesa, no valor de R$ 24.880,00 (vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta reais),** nos termos do art. 61, I da LC n. 160/12, sob responsabilidade do(a) gestor(a) à época; 3 – **pela aplicação de multa por infração a norma legal** a(o) responsável, nos termos do art. 42, IX da LC n. 160/12, pela pratica de ato administrativo sem os requisitos formais ou materiais exigidos, com base no art. 44, I c/c art. 45, II da LC n. 160/12, por caracterizar dano ao erário; 4 – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

RAZÕES DO VOTO

A auditoria realizada no Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, sob responsabilidade da Sra. Marta Lucia da Silva Martinez, referente ao período de julho a dezembro de 2012, detectou algumas irregularidades, conforme relatado, os jurisdicionados tiveram a oportunidade de se manifestarem aos autos, onde apresentaram documentos que a época foram analisados pela equipe Técnica desta Corte que concluiu após análise minuciosa dos autos que a irregularidade que restou comprovação e justificativa coerente foi a seguinte:

- Item 9.1 - Despesas estranhas aos objetivos do órgão.

Cumpre destacar aqui a justificativa da gestora Sra. Marta Lucia da Silva Martinez à época:

> "A irregularidade apontada "permissa vênia" não procede, vez que os conselheiros regionais anualmente prestam relevante serviço ao Município de Campo Grande-MS, de forma gratuita. ***Nada mais justo que ao final de cada ano faça-se uma festa de confraternização para esses conselheiros como singela homenagem aos serviços por eles prestados***. **Deve também ser consignado que para os serviços de buffet foi realizado certame licitatório prévio nos termos da Lei n. 8.666/93, convite n. 751/2012 - favorecido Lê Tuque Buffet Ltda, conforme demonstrado no Processo Administrativo n. 85.522/2012-43; e Processo Administrativo n. 83.246/2012-61 - favorecido Palladares Restaurante Ltda-ME, nos termos do inciso II, do artigo 24, da Lei n. 8666/93 e legislação complementar**. Registre-se também que as despesas com **o fornecimento de "buffet"** foram realizadas pelo PLANURB, ***entenda-se administração pública para atender um evento especial, não rotineiro, e em uma situação necessária***. **Foram observadas as normas da Lei Federal n. 8.666/93, bem como os princípios que regem a Administração Pública, art. 37 da CF/88**. Se assente também que para a realização da despesa existia dotação orçamentária e disponibilidade financeira**. Em suma, a festa de confraternização para os 600 conselheiros que prestam relevantes serviços ao Município de Campo Grande e ao PLANURB, de forma gratuita, não causou danos, prejuízo ao erário municipal, pelo contrário causaram expectativas de mais progresso para a nossa urbe**, ante a satisfação dos conselheiros em ver ,

A justificativa do gestor subsequente Sr. Valter Cortez:

> *"Idem à do gestor à época."*

Na justificativa apresentada, grifei, pois, cumpre discorrer sobre a necessidade de comprovar a finalidade pública de tal evento, a título de fornecimento de mini sanduíche, salgados, tipo coquetel e fornecimento de 600 (seiscentas) refeições, garçons e serviços de "Buffet" no valor total de R$ 24.880,00 obedecendo a procedimento licitatório Carta Convite.

Como pontuou a e Equipe Técnica desta Corte em sua análise, a descrição da situação encontrada foi a Solicitação da Gerente Administrativa e Financeira do Órgão para atender reuniões de Conselhos (Regionais, Rede Viva e CMDU) em novembro e dezembro de 2012 para **Confraternização de 600 pessoas do Conselho Regional** e como justificou a gestora **"*...como singela homenagem aos serviços por eles prestados...***" , utilizando dotação do órgão prevista em Lei Orçamentária e foi executado de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93, sendo o serviço prestado, fiscalizado pelo Município e por fim fiscalizado pelo Tribunal de Contas.

Diante de tal situação, ressalto, que na Administração Pública, contudo, a promoção de um determinado evento deve submeter-se a um efetivo interesse público, seja esse interesse próprio da instituição pública que o realiza ou da coletividade social que este órgão ou entidade assiste ou representa.

Assim, as despesas decorrentes da realização de eventos devem ser dirigidas ao atendimento de um interesse público e de uma necessidade administrativa ou operacional compatível com os objetivos finalísticos do órgão ou entidade públicos realizadores. Nesse sentido, é pertinente juntar a seguinte manifestação do Tribunal de Contas da União – TCU sobre esses requisitos:

> ***Acórdão nº 473/2009-Plenário, TC 013.456/2005-6, rel. Min. Raimundo Carreiro, 18/03/2009. SUMÁRIO***
>
> *(...)*
>
> *3. É irregular a realização de despesas não vinculadas à atividade fim do órgão/entidade com solenidades, festividades, eventos comemorativos e quaisquer congêneres, e a conseqüente impossibilidade de se realizar despesas desta natureza à conta dos cofres públicos em virtude da falta de amparo legal. (…)*

Pelo exposto, do ponto de vista da Administração pode-se conceituar "evento institucional" como um acontecimento eventual que reúne agentes públicos e/ou a sociedade em geral, para se apresentar, discutir ou decidir assuntos de interesse público afetos às atividades próprias, típicas e finalísticas da instituição (entidade ou órgão públicos) realizadora. O que não é o caso em contexto.

Nesse rastro, este evento sempre deve estar voltado a um objetivo de interesse público finalístico, e isso pode ocorrer por meio de sessões ou audiências públicas, cursos, treinamentos e capacitações de servidores, reuniões de trabalho, palestras, workshops, seminários, fóruns, simpósios, jornadas, recepções a autoridades públicas.

Nesse diapasão, observa-se que o Tribunal de Contas da União - TCU tem entendimento firme no sentido de reconhecer a legitimidade de despesas com buffets, coffee breaks e pequenos lanches para atendimento a eventos institucionais, vedando a possibilidade do custeio de tais despesas quando não se relacionarem às atividades e objetivos finalísticos do órgão ou entidade realizadora, conforme se depreende dos seguintes julgados daquela Corte:

> *Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 26 Em razão de diversas irregularidades detectadas anteriormente, em sede de processo de denúncia, vários responsáveis do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro – CRA/RJ - intentaram recurso de reconsideração junto ao Tribunal. Uma das irregularidades discutidas no recurso referia-se à contratação de fornecimento de lanches, refeições e coquetéis. No entender do relator,* ***" gastos com lanches ou coffee breaks oferecidos durante eventos, seminários ou reuniões realizados no âmbito de um órgão ou entidade, por vezes, são justificáveis, pois relacionados às atividades do órgão ".***

> ***Todavia, no caso examinado, o relator, citando o relator do acórdão recorrido, enfatizou que "além do fornecimento de refeições diárias para os seus empregados, contratou-se o fornecimento diário não só de água, café e lanches, mas de jantares semanais para os participantes das reuniões do Conselho, de festas de fim de ano, com cardápio especial, de garçons para servir, entre outros. Trata-se, portanto, de duas contratações totalmente dissociadas dos objetivos do CRA/RJ e pagas com recursos do Conselho, o que fere o princípio da legalidade "***. *Assim, por entender que esta e as demais irregularidades detectadas anteriormente continuaram não elididas, o relator, com a anuência do Plenário, negou provimento aos recursos de reconsideração. Acórdão n.º 1730/2010-Plenário, TC-000.303/2010-5, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.07.2010. (grifo nosso)*
>
> ***Acórdão nº 1386/2005-Plenário, TC 001.722/2003, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. ACÓRDÃO***
>
> *(...) 9.6.5. abstenha-se de realizar despesas com festividades, eventos comemorativos, lanches e refeições para servidores, conselheiros e convidados, presentes, brindes e outras congêneres, incompatíveis com as finalidades institucionais da entidade; (grifo nosso)*

Ainda sob todo o aspecto de contratação pública, cumpre salientar, que a Administração Pública deve se pautar nos princípios administrativos como: a Legalidade, Legitimidade, Economicidade, Finalidade, Eficiência entre outros, ambos implicitamente e explicitamente na Constituição Federal, que são normas de fiscalização obrigatória dos Tribunais de Contas dos Estados, de acordo com o art. 75 da CF/88.

No caso em tela, ficou demonstrado que Administração realizou todos os trâmites licitatórios conforme a Lei 8.666/93, porém, cumpriu legalmente a formalização, entretanto, a legitimidade, economicidade, finalidade foi descumprida, tendo em vista a falta de interesse público, o uso do erário público para outras finalidades.

Nesse diapasão, o gestor deve realizar o serviço motivando o gasto, de acordo com a finalidade pública do evento e com previsão em Lei, ou seja, não existe discricionariedade para o gestor fazer ou deixar de fazer o que não está proibido pela Lei.

Como bem pontuou a equipe técnica desta Corte, caberia à gestora pública fazer somente o que está previsto em Lei de criação do órgão e demais legislações pertinentes, com exclusão neste item da Lei Orçamentária, por se tratar de Lei Formal. Então, consideramos a despesa ilegítima, por ofensa a finalidade pública com ausência de motivos em consonância com objetivos e competências do órgão, no qual se deve prever para os gastos da Administração Pública em benefício de pessoas físicas ou jurídicas, conforme art. 70 da Constituição da República e segundo as competências do órgão previstas no art. 2º e 3º da Lei 3183, de 22 de agosto de 1995.

Ademais se deve levar em conta a moralidade da questão. Diante de outras necessidades urgentes, usar o dinheiro público para se realizar essas festividades e home-

nagens em questão fere o principio da moralidade administrativa. Existem necessidades sociais importantes que merecem consideração.

Sob esse vértice, Diógenes Gasparini cita: "é *o encargo de guarda, conservação e aprimoramento de bens, interesses e serviços da coletividade, que se desenvolve segundo a lei e a moralidade administrativa*."[1]

DISPOSITIVO

Ante o exposto, formulo meu **VOTO** nos seguintes termos:

1. Pela **IRREGULARIDADE** dos atos e fatos apurados pela Auditoria realizada no Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, sob responsabilidade da Sra. Marta Lucia da Silva Martinez, referente ao período de julho a dezembro de 2012, nos moldes instituídos pelo artigo 185, I, "b" do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência da irregularidade destacada no referido Relatório;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 150 (cento cinquenta) UFERMS a Senhora Marta Lucia da Silva Martinez Diretora-presidente à época dos fatos, nos termos do artigo 181, I, §4º, I e III do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018; devido à infringência ao artigo 37, XXI, da CRFB/88, à Lei nº 4.320/64;

3. Pela **IMPUGNAÇÃO** da quantia de R$ 24.880,00 (vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta reais), relativo às despesas estranhas aos objetivos do órgão, o ressarcimento de tal dano ao erário deve ser feito pela Senhora Marta Lucia da Silva Martinez Diretora-presidente à época dos fatos e deve ser devolvido, devidamente corrigido aos cofres do erário municipal, nos termos do artigo 185, I, II, III, "a", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018;

4. **RECOMENDAR** ao atual Gestor, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei. Para que não ocorram as mesmas irregularidades da gestão passada, sob pena das sanções previstas em lei;

5. Pela **CONCESSÃO DE PRAZO** de 45 (quarenta cinco dias) dias para recolhimento ao FUNTC e comprovação nos autos, nos termos do art. 185, §1º, I, II, III, IV, "b", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018, sob pena de cobrança judicial e,

[1] «Administração Pública» *PDF). Aso*. Consultado em 20 de dezembro de 2011. *Arquivado do original (*PDF) em 17 de junho de 2012

6. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 99, parágrafo único, do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados, apontados na inspeção ordinária, com aplicação de multa e impugnação de valores impostos ao ordenador de despesas, e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de julho de 2020.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

DSSM