DELIBERAÇÃO AC00 - 1729/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/15043/2015
PROTOCOLO	**:** 1566505
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE LAGUNA CARAPÃ
JURISDICIONADA	**:** MILITÃO MIRANDA DE MELO
RELATORA	**:** CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ATOS E PROCEDIMENTOS – IRREGULARIDADES – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS – RECOMENDAÇÃO.

São considerados irregulares os atos e procedimentos administrativos, fiscalizados em auditoria, em razão de impropriedades verificadas, por despesas realizadas sem formalização de processo administrativo, despesas não comprovadas, adiantamento salarial sem ato legal de regulamentação, criação de cargos em comissão maior que o efetivo, cargos de provimento em comissão sem atribuição, ensejando aplicação de multa ao gestor, impugnação das despesas e recomendação

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 4 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria nº 20/2014, realizada na Câmara Municipal de Laguna Carapã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, decorrente das Impropriedades apontadas nos itens 5.2, 6.1, 6.2, 8.3 e 8.4, com aplicação de **multa** ao Sr. Militão Miranda de Melo, Presidente da Câmara e ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor correspondente a 150 (cento e cinquenta) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, e **impugnação** do valor de R$ 8.247,00 (oito mil, duzentos e quarenta e sete reais), referente às despesas realizadas irregularmente com hospedagem e refeições, responsabilidade atribuída ao Sr. Militão Miranda de Melo, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias, e **recomendação** para que o atual Presidente da Câmara que adote providências no sentido de aprimorar o sistema de controle de diárias, exigindo dos servidores designados para as viagens a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, combustíveis...), certificados de cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas e outros documentos que

comprovem a efetiva realização das viagens e das despesas, e adote as providências legislativas necessárias à criação de vagas efetivas e posterior realização de concurso público visando regularizar o quadro permanente de servidores da Câmara Municipal de Laguna Carapã.

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 20/2014, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Laguna Carapã, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2013.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

Item 5.2 – Despesas realizadas sem formalização de processo administrativo;
Item 6.1 – Despesas não comprovadas;
Item 6.2 – Adiantamento salarial sem ato legal de regulamentação;
Item 7.1 – Diárias sem comprovação;
Item 8.3 – Dos cargos de provimento em comissão;
Item 8.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão.

Intimado para apresentar defesa das irregularidades constatadas pela equipe de auditoria, o Presidente da Câmara à época, Sr. Militão Miranda de Melo, ofertou justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo considerou insuficientes as justificativas apresentadas, mantendo seu entendimento em relação a todas as falhas arroladas no relatório.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu parecer, a aplicação de multa ao gestor e a impugnação das despesas irregulares.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

São as seguintes as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria.

Item 5.2 – Despesas realizadas sem formalização de processo administrativo

A auditoria apurou que o órgão realizou as seguintes despesas de forma direta, sem a abertura de processo administrativo que justificasse a dispensa:

N. do empenho	Credor	Valor
048	Francisco Andrade Neto	R$ 7.900,00
0487	Atlas Assessoria e Planejamento Ltda	R$ 7.500,00
441, 486, 518, 552, 584	Marilucy Franco Rodrigues	R$ 6.500,00
019	Staf Sistemas Ltda – EPP	R$ 3.323,65

O gestor, em sua defesa, alega que: *"mesmo com a falta da formalização do processo de dispensa, observa-se a ausência de dolo e de dano ao erário uma vez que os cofres da Câmara Municipal de Laguna Carapã não sofreu nenhum prejuízo,*

mesmo porque os serviços foram efetivamente prestados e a preços justos."

São insuficientes as explicações ofertadas.

Ainda que não tenha havido prejuízo ao erário, a Lei n. 8.666/93, precipuamente em seu art. 26, estabelece as formalidades mínimas a serem observadas pelo órgão contratante para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Dentre as exigências previstas estão: a) autorização da despesa pela autoridade superior; b) publicação do extrato do contrato ou empenho que lhe substitua; c) justificativa plausível que caracteriza a motivação da dispensa ou inexigibilidade, dando-lhe um embasamento legal; d) cotação de mercado a fim de justificar o preço na contratação.

E ainda, são exigidos os documentos como: termo de referência, três orçamentos, comprobatórios de regularidade legal e fiscal do fornecedor.

Como se vê, é impossível a realização de despesas, ainda que de pequena monta, sem a existência de um processo que contemple todos os documentos acima elencados, necessários à legitimar a compra ou a prestação do serviço.

Porém, na espécie, a quase totalidade das despesas acima descritas estão documentadas apenas por notas de empenho e ordens de pagamento, inexistindo qualquer outro documento que os acompanhe, tais como: justificativas, autorização de compra ou pesquisa de mercado.

Por isso, não há como se chancelar as despesas arroladas no relatório de auditoria, justamente porque concretizadas sem a existência dos documentos mínimos necessários.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

Deixo, contudo, de determinar a impugnação dessas despesas, tendo em vista a inexistência de comprovação de que tenham ocorrido pagamentos indevidos ou a maior – hipóteses que caracterizariam o dano ao erário e justificariam a glosa de valores.

Item 6.1 – Despesas não comprovadas

A equipe de auditoria questiona as seguintes despesas, realizadas com a prestação de serviços de hospedagem e alimentação, tendo em vista a inexistência de documentos ou relatórios que identifiquem os beneficiários:

Credor	Valor
Pezzarico & Zanini Ltda – ME	R$ 2.980,00
Silveira Elizete Zanini	R$ 5.267,00
TOTAL:	**R$ 8.247,00**

Sobre o ponto, a defesa manifestou-se da seguinte maneira: *"as despesas de hospedagem e alimentação realizadas no exercício de 2013, foram para atender os vereadores residentes nos distritos distantes da sede do Município nas ocasiões em*

que as sessões da Câmara se prolongavam durante a noite e demais convocações e ainda as despesas com alimentação para atender as demandas do legislativo."

As justificativas apresentadas não ilidem o achado de auditoria.

Isso porque vieram desacompanhadas de documentos que comprovem a necessidade da despesa, tais como, relatórios com as datas das sessões ou mesmo o nome dos vereadores e demais autoridades beneficiadas com as hospedagens e alimentação.

Aliás, nesse sentido, observo que as notas fiscais emitidas pelos fornecedores indicam apenas a quantidade de refeições e de hospedagens utilizadas, inexistindo qualquer outra informação que nos faça concluir que as despesas ocorreram de fato em prol do interesse público.

Enfim, demonstrada a violação à norma insculpida no artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, que trata da correta prestação de contas dos recursos públicos, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Como corolário, deverá o ordenador de despesas à época restituir aos cofres públicos a quantia despendida irregularmente, que totaliza **R$ 8.247,00.**

Item 6.2 – Adiantamento salarial sem ato legal de regulamentação

Os técnicos apuraram que o legislativo de Laguna Carapã concedeu, durante o exercício de 2013, adiantamento salarial a alguns de seus servidores – prática considerada irregular, tendo em vista a inexistência de previsão legal.

Em sua defesa, o ordenador de despesas confirmou o fato, e esclareceu que a matéria foi regulamentada por meio da Lei Municipal n. 475, de 12 de novembro de 2014.

A resposta do gestor apenas ratifica o achado de auditoria, porquanto no ano de 2013, exercício que constitui o objeto deste processo, ainda não existia o instrumento legal regulamentador da matéria, no caso a Lei Municipal n. 475, promulgada somente em novembro de 2014.

Lembremos, aqui, que a Administração Pública deve total obediência ao princípio da legalidade, segundo o qual o administrador só pode praticar o ato que a lei autoriza seja praticado.

Assim, considerando que à época dos fatos não existia previsão legal para a concessão de adiantamento, a administração não poderia fazê-lo unicamente por questões de oportunidade ou conveniência, de modo que, no ponto, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Item 7.1 – Diárias sem comprovação

A equipe de auditoria questiona o pagamento de diárias aos vereadores e a servidores da Câmara de Laguna Carapã, no valor de R$ 50.906,28, ao argumento de que não há prova da efetiva realização das viagens.

O presidente da Câmara, em sua manifestação, pugna pela legalidade das despesas, argumentando que a liberação das diárias se deu em conformidade com a Resolução n. 18/2002, e que todas as viagens tiveram como objetivo o atendimento ao interesse público.

Acolho as justificativas apresentadas.

Em se tratando de prestação de contas de diárias, ainda não existe, dentro da administração pública, um modelo-padrão a ser seguido ou um sistema que fiscalize com 100% de eficácia a destinação dos recursos públicos desembolsados para essa finalidade.

Tanto é verdade que esse assunto é tratado *interna corporis*, ou seja, cada órgão, no exercício do poder regulamentar que lhe compete, estabelece os critérios e formas pelas quais a prestação de contas das diárias é realizada – e a maioria deles o faz por meio de relatórios de viagens.

Dessa forma, entendo suficientes os relatórios adotados pelo órgão jurisdicionado, que discriminam a data dos deslocamentos, o meio de locomoção, o trajeto percorrido, pessoas contactadas, bem como a finalidade das viagens, nos moldes, aliás, do que prevê a Resolução n. 18/2002, que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da Câmara Municipal de Laguna Carapã.

Ademais disso, anexo aos relatórios de viagem encontram-se diversas declarações firmadas por autoridades e representantes de empresas, confirmando a presença dos vereadores e servidores em reuniões ocorridas nesta Capital.

Logo, não há razão que justifique a subsistência da falha assinalada pela equipe de auditoria.

Nada obstante, é salutar que o órgão busque, de forma ininterrupta, o aprimoramento dos sistemas de controle de diárias, exigindo dos servidores designados para as viagens a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, combustíveis...), certificados de cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas, tudo de modo a assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a transparência na divulgação dos gastos.

Por tais motivos, reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 8.3 – Dos cargos de provimento em comissão

De acordo com o relatório de auditoria, dos 23 cargos existentes nos quadros da Câmara, 16 são destinados a servidores comissionados, número que se afigura desproporcional, sobretudo em razão da regra da admissão do serviço público via concurso.

O gestor, em sua resposta, afirma que dos 16 cargos em provimento em comissão, 11 estão ocupados, e desses 11, 6 são ocupados por servidores efetivos, o que corresponde a 55%.

Muito embora, em princípio, os números apresentados pelo gestor possam parecer razoáveis, o apontamento realizado pela equipe técnica deve subsistir, haja vista a desproporcionalidade observada em relação ao número de cargos efetivos e comissionados **criados**, não apenas os ocupados.

Isto porque, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Essa é a regra que deve ser observada.

Somente em casos excepcionais, admite-se a nomeação para cargos em comissão, e ainda assim, apenas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Logo, não se mostra razoável, decorridos quase 30 (trinta) anos desde a entrada em vigor da Constituição Federal, que um órgão público ainda privilegie a nomeação de servidores comissionados em seus quadros, lembrando que, no caso da Câmara de Laguna Carapã, as leis promulgadas para esse fim criaram 16 cargos para provimento em comissão e apenas 7 de provimento efetivo.

Vale registrar, a propósito, que os atos administrativos que resultem na criação e provimento de cargos em comissão são passíveis de controle judicial, não apenas no aspecto formal, mas, sobretudo, quanto ao mérito, tendo como fundamento as regras e princípios constitucionais norteadores da atuação dos administradores públicos. Nesse sentido, é o seguinte pronunciamento do STF:

> EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. *I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido.* (Recurso Extraordinário n. 365368 aGr/SC - Relator: Ministro Ricardo Lewandowski - Publicado no Dje em: 29/06/2007).

Portanto, considerando que a criação de cargos em comissão em número substancialmente maior do que a de cargos efetivos é prática totalmente desproporcional e atentatória aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e eficiência, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Julgo pertinente, ainda, a expedição de **recomendação** ao atual gestor para que adote as providências legislativas necessárias à criação de vagas efetivas e posterior realização de concurso público visando regularizar o quadro permanente de servidores da Câmara Municipal de Laguna Carapã.

Item 8.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão

A auditoria apurou que a Câmara Municipal de Laguna Carapã nomeou 7 servidores comissionados para o exercício de funções administrativas, cujos cargos não se enquadram nas atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Sobre o ponto, não houve manifestação.

Realmente, são pertinentes as ressalvas feitas pela equipe inspecionante, na medida em que o art. 37, V, da Constituição Federal, determina que os cargos comissionados destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**, não se prestando para abrigar atividades meramente administrativas e rotineiras da Administração Pública – como é o caso dos cargos ora questionados.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho, em parte, a análise do corpo técnico da 6ª ICE e o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 20/2014, realizada na Câmara Municipal de Laguna Carapã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes Impropriedades:

Item 5.2 – Despesas realizadas sem formalização de processo administrativo

Item 6.1 – Despesas não comprovadas

Item 6.2 – Adiantamento salarial sem ato legal de regulamentação

Item 8.3 – Dos cargos de provimento em comissão

Item 8.4 – Dos cargos incompatíveis com provimento em comissão

2 - pela aplicação de multa ao Senhor MILITÃO MIRANDA DE MELO, ex-Presidente da Câmara e ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor correspondente a **150 (cento e cinquenta) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela **impugnação** do valor de **R$ 8.247,00 (oito mil, duzentos e quarenta e sete reais)**, referente às despesas realizadas irregularmente com hospedagem e refeições. Com fundamento na previsão do inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº

160/2012, atribuo tal responsabilidade ao Sr. MILITÃO MIRANDA DE MELO, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 - pela **recomendação** para que o atual Presidente da Câmara:

a) adote providências no sentido de aprimorar o sistema de controle de diárias, exigindo dos servidores designados para as viagens a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, combustíveis...), certificados de cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas e outros documentos que comprovem a efetiva realização das viagens e das despesas;

b) adote as providências legislativas necessárias à criação de vagas efetivas e posterior realização de concurso público visando regularizar o quadro permanente de servidores da Câmara Municipal de Laguna Carapã;

6 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, e proferida no sentido de declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 20/2014, realizada na Câmara Municipal de Laguna Carapã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, com aplicação de multa, impugnação e recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,

nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB. SKG
SETAC. TST/DSSM