ACÓRDÃO - AC00 - 503/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/7855/2017
PROTOCOLO	: 1810929
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO DESTAQUE
ÓRGÃO	: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRACAO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADOS	: 1. WILSON DO PRADO; 2. VALTEMIR ALVES DE BRITO; 3. RICARDO TREFZGER BALLOCK; 4. MARCOS MARCELLO TRAD.
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO – ACHADO – FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A SERVIDORES MUNICIPAIS SEM AUTORIZAÇÃO NORMATIVA – AUSÊNCIA DE CONTROLE DO FORNECIMENTO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO.

1. A ausência de norma para concessão do benefício de fornecimento de alimentação a servidores configura evidente violação ao Princípio da Legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, eis que o administrador público só pode fazer o que está previsto na lei, e não por eventual costume administrativo, com a justificativa de dificuldade de locomoção de servidores que residem distante do local.

2. O fornecimento, sem respaldo legal, de alimentação a servidores, mesmo estando no gozo de férias, licença paternidade e outros tipos de licenças, e a omissão na criação de efetivos controles evidenciam a prática ou omissão de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, motivando a declaração da irregularidade, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados nesta análise, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente, assim como, atraem a aplicação de multa ao responsável e determinação ao Prefeito Municipal para que adote medidas caso ainda esteja sendo feito o fornecimento de alimentação, de propositura de projeto de lei ou edição de ato normativo, se for o caso, e para o ressarcimento dos valores junto aos servidores que foram beneficiários diretos do fornecimento indevido com atualização monetária e juros legais, bem como instaure processo administrativo disciplinar, caso ainda não tenha ocorrido a prescrição, sob pena das sanções legais cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 26 a 29 de abril de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** quanto ao fornecimento, sem respaldo legal, de alimentação a servidores da Prefeitura Municipal de Campo Grande, parte dos quais gozaram do

benefício mesmo estando de férias ou de licença, e à omissão na criação de efetivos controles, consubstanciados no Relatório-Destaque nº 05/2017, com fundamento no art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, uma vez que o exame dos atos administrativos evidencia a prática ou omissão de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados nesta análise, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente, com **aplicação de multa** no montante de **30 (trinta) UFERMS** para o Sr. **Wilson do Prado**, **16 (dezesseis) UFERMS** para o Sr. **Valtemir Alves de Brito** e **15 (quinze) UFERMS** para o Sr. **Ricardo Trefzger Ballock,** por restar caracterizada infração à norma legal, nos termos do art. 42, IX, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, sendo **determinado** ao Prefeito Municipal de Campo Grande, Sr. **Marcos Marcello Trad**, sob pena das sanções legais pertinentes, que: a) Caso ainda esteja sendo feito o fornecimento de alimentação a servidores municipais, **proponha projeto de lei ou edite ato normativo**, se for o caso, para disciplinar a concessão do benefício, devendo informar a esta Corte de Contas as medidas que adotou no prazo de 30 (trinta) dias, conforme previsto no art. 185, I, "b", do Regimento Interno; b) **Busque o ressarcimento dos valores junto aos servidores que foram beneficiários diretos** do fornecimento indevido de alimentação, nominados no Relatório-Destaque nº 05/2017, com atualização monetária e juros legais, bem como **instaure processo administrativo disciplinar**, caso ainda não tenha ocorrido a prescrição; concedendo o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que aos responsáveis, nominados nos itens "2" e "3" supra, promovam as medidas determinadas e o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica.

Campo Grande, 29 de abril de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator.

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

Trata-se de análise das atividades desenvolvidas pela Equipe Técnica junto à Secretaria Municipal de Administração de Campo Grande, consubstanciada no **Relatório-Destaque nº 05/2016** referente ao fornecimento de alimentação aos servidores, sem ato normativo autorizativo e com ausência de controle na concessão, a qual chegou a atender beneficiários que estavam de férias ou gozando de outros tipos de licença.

O citado Relatório-Destaque foi gerado em razão de achados constatados no Relatório de Auditoria nº 20/2017.

O fornecimento de alimentação decorreu do Pregão Presencial nº 185/2011 e respectivo Contrato Administrativo nº 397/2011, celebrado entre o Município de Campo Grande/MS e a empresa Palladares Restaurante Ltda. – ME.

A decisão singular DSG-G.ICN-8115/2012 (fls. 161-164, TC/106281/2011) foi pela regularidade do procedimento licitatório e da formalização do instrumento contratual.

Aqui, porém, o que se analisa são os achados de auditoria sobre as seguintes impropriedades: (i) ausência de norma que autorize e regulamente o fornecimento de alimentos aos servidores; (ii) deficiências de controle interno acerca da aplicação dos critérios adotados para a contratação do serviço e concessão do benefício; e, (iii) irregularidades verificadas na concessão da alimentação.

Em razão dessas irregularidades apontadas, foi determinada a intimação das autoridades responsáveis para manifestarem-se no prazo de 30 dias (peças 3 e 4).

As respostas foram apresentadas por parte dos responsáveis (peças 23, 25, 29 e 41) e, embora intimados, os ex-secretários Valtemir Alves de Brito e Wilson Prado permaneceram silentes.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise ANA – 2ICE – 48760/2017 (peça 42), na qual concluiu pela necessidade de edição de ato normativo estabelecendo critérios objetivos para a concessão de alimentação aos servidores municipais e pela impugnação aos ordenadores de despesas para devolução dos valores, que somam R$ 4.184,60.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR – 1ª PRC – 16274/2019 (peça 43), opinando pela irregularidade dos atos apontados e pugnando pela impugnação de valores, aplicação de multa aos responsáveis e determinação de providências ao atual gestor.

É o relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais, razão pela qual passa-se ao exame do mérito, que recai sobre o Relatório-Destaque nº 05/2017 (peça 1), após as manifestações dos jurisdicionados, da equipe técnica e do *parquet*.

Após analisar as respostas dos jurisdicionados, a 2ª Inspetoria de Controle Externo concluiu pela necessidade de edição de ato normativo estabelecendo critérios objetivos para a concessão de alimentação aos servidores municipais e pela impugnação aos ordenadores de despesas para devolução dos valores constantes do quadro abaixo, apurados de acordo com o período de gestão e o Relatório-Destaque nº 5/2017:

Período	Responsável	Impugnação
02/07/2010 a 31/12/2012	Aurenice Rodrigues Pinheiro Pilatti	-
01/01/2013 a 13/03/2014	Ricardo Trefzger Ballock*	R$ 214,50
14/03/2014 a 13/11/2014	Valtemir Alves de Brito	R$ 1.092,00
14/11/2014 a 26/08/2015	Wilson Prado	R$ 1.920,75
27/08/2015 a 31/12/2016	Ricardo Trefzger Ballock*	R$ 830,60
	TOTAL	**R$ 4.184,60**

Total impugnado a Ricardo Trefzger Ballock é de **R$ 1.045,10**

O Ministério Público de Contas também corroborou a existência dessas mesmas falhas, pugnando pela impugnação dos valores acima detalhados, aplicação de multa aos responsáveis e determinação de providências, em razão das infrações à legislação.

Assiste razão à equipe técnica e ao *parquet* quanto à ausência de norma para concessão do benefício de fornecimento de alimentação a servidores, configurando evidente violação ao **Princípio da Legalidade**, previsto no art. 37 da Constituição Federal, eis que o administrador público só pode fazer o que está previsto na lei.

E essa normatização tem de ser expressa, não sendo suficiente a existência de um **costume administrativo** de limitar a concessão da alimentação apenas a servi-

dores que residam a uma distância superior a sete (7) quilômetros e que tenham dificuldade de locomoção, como justificado pelo jurisdicionado, ainda mais sabendo-se, como foi constatado pela fiscalização da equipe técnica, que alguns servidores mesmo tendo endereço próximo do local de trabalho (2,9 km a 5,7 km) receberam indevidamente o benefício.

Em relação ao fato de diversos servidores terem obtido a concessão da alimentação mesmo estando no gozo de férias, licença paternidade e outros tipos de licenças, embora seja evidente a irregularidade, o que se observa é **falha de fiscalização/controle e não má-fé** por parte dos ordenadores de despesas.

Dessa forma, não é o caso de impugnação aqui, mas de multa aos gestores e determinação para que o Município de Campo Grande busque o ressarcimento junto aos servidores que receberam indevidamente o benefício.

O Contrato nº 397, de 14 de outubro de 2011, após sete termos aditivos, alcançou o montante de **R$ 234.960,00** em 15 de outubro de 2016, atendendo o contrato, proporcionalmente, o objeto da municipalidade em fornecer alimentos aos funcionários em benefício do serviço público, sendo de pequena monta a irregularidade apurada, **R$ 4.184,60**.

Há que se levar em consideração, ainda, que no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, a Prefeitura Municipal de Campo Grande viveu um período de grande instabilidade e descontinuidade, inclusive com invasão de órgãos públicos e sumiço de documentos. Naquela época, é fato notório que o então prefeito Alcides Bernal foi cassado, substituído por Gilmar Olarte e depois reconduzido ao cargo por decisão judicial.

Aliás, em sua defesa, um dos ex-secretários de Administração, Ricardo Trefzger Ballock (peça 23), assim se pronunciou sobre aquela época (01/01/2013 a 13/03/2014 e 27/08/2015 a 31/12/2016):

> "A Gestão do Prefeito Bernal foi a mais atípica da história ... **Na primeira fase**, o desentendimento político, as epidemias, a ausência de contratos e o desconhecimento da "máquina municipal" foram alguns dos limites a se superar; **na segunda fase**, o caos financeiro, o déficit previdenciário, as entidades sindicais, os inúmeros buracos, o reajuste geral dos servidores e o período eleitoral coroaram o limite de cada gestor que beirava a estafa."

Especificamente sobre a irregularidade no fornecimento de marmitas, manifestou-se no sentido de que:

> "a conduta questionada carrega uma ofensa mínima as boas práticas administrativas, uma reprovabilidade tão diminuta que se enquadra perfeitamente nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando confrontada com os dilemas vividos pelo município, além de inexistir qualquer dano social originário da ação."

Assim, no que se refere à posição da equipe técnica e do representante ministerial pela impugnação de valores aos ex-secretários Ricardo Trefzger Balock, Valtemir Alves de Brito e Wilson Prado, o mais adequado, em homenagem ao **Princípio da Razoabilidade**, é a fixação de multa para os responsáveis, no montante de 30 UFERMS para Wilson Prado (em virtude do gasto autorizado por ele ser quase o dobro dos demais ex-secretários), 16 UFERMS para Valtemir Alves de Brito e 15 UFERMS para Ricardo Trefzger Balock.

Em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial.

A LINDB renovada abusa de termos como "necessidade e adequação da medida imposta" (Parágrafo único do art. 20), "modo proporcional e equânime" (Parágrafo único do art. 21) ou "natureza e gravidade da infração" e "circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> *Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

Entretanto, diante da irregularidade na concessão de alimentação a servidores que estavam de férias ou gozando licença, nominados no Relatório-Destaque nº 05/2017 (peça 1), há que se determinar ao atual gestor que **busque o ressarcimento dos valores junto aos beneficiários diretos**, com atualização monetária e juros legais, além de instaurar **processo administrativo disciplinar**, caso ainda não tenha se dado a prescrição.

Por fim, diante da patente ilegalidade, no sentido de ausência de norma, visto que o administrador público só pode fazer o que está previsto em lei, há que se determinar ao Prefeito Municipal de Campo Grande que, caso ainda esteja sendo realizado o fornecimento de alimentação a servidores municipais, **proponha projeto de lei ou edite ato normativo**, se for o caso, para disciplinar a concessão do benefício.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo em parte a manifestação da equipe técnica e o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I - pela **IRREGULARIDADE** quanto ao fornecimento, sem respaldo legal, de alimentação a servidores da Prefeitura Municipal de Campo Grande, parte dos quais gozaram do benefício mesmo estando de férias ou de licença, e à omissão na criação

de efetivos controles, consubstanciados no Relatório-Destaque nº 05/2017, com fundamento no art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, uma vez que o exame dos atos administrativos evidencia a prática ou omissão de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados nesta análise, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente;

II - pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no montante de **30 (TRINTA) UFERMS** para **Wilson do Prado** (CPF nº 058.804.818-67), **16 (DEZESSEIS) UFERMS** para **Valtemir Alves de Brito** (CPF nº 562.636,351-34) e **15 (QUINZE) UFERMS** para **Ricardo Trefzger Ballock** (CPF nº 390.879.481-15), por restar caracterizada infração à norma legal, nos termos do art. 42, IX, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;

III - pela **DETERMINAÇAO** ao Prefeito Municipal de Campo Grande, Sr. **Marcos Marcello Trad** (CPF nº 466.456.321-34), sob pena das sanções legais pertinentes, que:

1. Caso ainda esteja sendo feito o fornecimento de alimentação a servidores municipais, **proponha projeto de lei ou edite ato normativo**, se for o caso, para disciplinar a concessão do benefício, devendo informar a esta Corte de Contas as medidas que adotou no prazo de 30 (trinta) dias, conforme previsto no art. 185, I, “b”, do Regimento Interno;

2. Busque o ressarcimento dos valores junto aos servidores que foram beneficiários diretos do fornecimento indevido de alimentação, nominados no Relatório-Destaque nº 05/2017, com atualização monetária e juros legais, bem como **instaure processo administrativo disciplinar**, caso ainda não tenha ocorrido a prescrição;

IV - pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS** para que aos responsáveis, nominados nos itens “2” e “3” supra, promovam as medidas determinadas e o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica;

V - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, para o fim de declarar a irregularidade dos atos apontados no relatório-destaque, com aplicação de multa aos responsáveis e determinação ao atual prefeito.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande/MS, 29 de abril de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS/dssm