DELIBERAÇÃO AC00 - 2608/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/6484/2017
PROTOCOLO	: 1795757
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE IVINHEMA
JURISDICIONADO	: IZAIAS BARBOSA
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: AUDITORIA – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS – ATOS ADMINISTRATIVOS – DEFEITOS VERIFICADOS NO CURSO DOS TRABALHOS – PARCIALMENTE SANADOS – REMESSA INTEMPESTIVA DE DADOS AO SICOM – PAGAMENTO DE DIÁRIAS SEM A DEVIDA PRESTAÇÃO DE CONTAS – INTERESSE PÚBLICO NÃO COMPROVADO – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – APLICAÇÃO DE MULTA – COMUNICAÇÃO.

I – Os atos administrativos realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria são irregulares e constituem infração administrativa que enseja aplicação de multa ao responsável.

II – Para o recebimento de diárias é imperioso que se comprove o interesse e a finalidade pública, sob pena de violação aos princípios da legalidade, finalidade pública e moralidade administrativa.

II – A remessa intempestiva de dados a este tribunal, via sistema SICOM, constitui infração, sujeitando o responsável à penalidade de multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 23ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 19 de setembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela: **1** - **irregularidade** e **ilegalidade** dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas do **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema/MS, consubstanciadas no Relatório de Auditoria n.º 5/2017, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014**, tendo como responsável à época, o Senhor Izaías Barbosa, no que se refere à: **Item "b"** - pagamento de diárias concedidas aos servidores, amparado em Resolução que não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a verba, e; **Item "h"** - remessa intempestiva de dados ao SICOM referente ao exercício de 2014, sem prejuízo da apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais

denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados supervenientemente; **2** – **aplicação de multa** sob a responsabilidade do senhor Izaías Barbosa, no valor equivalente a **40 (quarenta) UFERMS**, nos termos do art. 44, I c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, *"b",* e VI, § 1º, I e II RITC/MS, estando assim subdividida: **2.1** - **20 (vinte) UFERMS** por infração à norma legal representada pela realização do pagamento de diárias aos servidores, amparado em Resolução que não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a verba, infringindo, assim, os princípios da legalidade, finalidade pública e moralidade administrativa, estatuídos no art. 37, *caput,* da CF; e **2.2** - **20 (vinte) UFERMS** por infração à Instrução Normativa n.º 35/2011, vigente à época, representada pela remessa intempestiva dos dados do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema/MS referentes ao exercício de 2014 ao SICOM; **3** – **concessão do prazo de 60 (sessenta) dias** para que os responsáveis nominados no item "2" supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial; e **4** – **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 99 e 96, I, do RITC/MS.

Campo Grande, 19 de setembro de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

O processo em epígrafe refere-se às atividades desenvolvidas pela Equipe Técnica da 2ª Inspetoria de Controle Externo e levadas a efeito no âmbito do **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema/MS,** CNPJ/MF nº 07.477.835/0001-86, consubstanciadas no **Relatório de Auditoria nº 5/2017** (fls. 2-405), abrangendo o **exercício de janeiro a dezembro de 2014**, com fulcro no artigo 28, I, da Lei Complementar n.º 160/12 e no artigo 175, I do RITC/MS.

O responsável pelo órgão à época do período inspecionado é o senhor Izaías Barbosa, CPF/MF nº 390-265.401-59.

No curso dos trabalhos a Equipe Técnica constatou a existência de irregularidades passíveis de registro, todas elencadas na Conclusão, alíneas *"a"* a *"h"* do Relatório de Auditoria ora apreciado - (fls. 23 e 24), razão pela qual o responsável pelo órgão foi intimado para que apresentasse justificativas e remetesse os documentos solicitados, nos termos dos artigos 112 e 113 do RITC/MS – fls. 406.

Resposta à intimação acostada às fls. 410-741.

Após análise das razões da defesa, o Corpo Técnico conclui que as impropriedades foram parcialmente sanadas, permanecendo as irregularidades dos itens B e H da análise, conforme análise conclusiva *ANA-2ICE-62858/2017* (fls. 742-747).

O Ministério Público de Contas manifestou-se nos autos e exarou o r. Parecer *PAR- 4ªPRC–7959/2018* (fls. 748-750) pugnando pela aplicação de multa ao ordenador de despesas e determinações ao atual gestor.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Observadas as disposições regimentais no curso da instrução processual, nos termos do art. 112, II, *"a"* do RITC/MS, passo ao mérito.

Processo submetido à apreciação do Tribunal Pleno tendo em vista tratar-se de competência residual, visto que excluída a competência das Câmaras, conforme estabelece o art. 13 do Regimento Interno.

Os trabalhos desenvolvidos alcançaram o **exercício de janeiro a dezembro de 2014**, abrangendo a amostragem selecionada e reputada suficiente para o atendimento do objetivo programado, sendo elencadas na oportunidade as seguintes irregularidades apontadas no **Relatório de Auditoria nº 5/2017** (fls. 2-

405), *verbis:*

> Com base nos exames realizados no instituto, sob a responsabilidade do Senhor Izaias Barbosa - Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema - IPREVI, utilizando-se de técnicas de amostragem, foram detectadas as seguintes impropriedades:
>
> a) Tendo em vista a divergência de legislação a versar sobre a instituição do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Ivinhema, ora lei ordinária, ora lei complementar, solicita-se informações sobre a forma legal exigida pela Lei Orgânica do Município para a matéria Previdência Social, conforme explanação contida no item 4;
>
> b) Na análise referente ao pagamento de diárias concedidas aos servidores, constatou-se que a Resolução não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a diária, como apresentação de comprovantes de participação em cursos ou reuniões, notas fiscais de hospedagem, alimentação e/ou transporte/combustível, exigindo apenas o relatório de viagem assinado. Dessa forma, solicita-se maiores informações sobre a possibilidade de adoção de um mecanismo mais efetivo de controle de gastos com diárias recebidas pelos servidores, a título de se coibir a possibilidade de que as diárias sejam pagas como complemento de salários/subsídios, conforme item 5.2.1;
>
> c) Ainda em relação às diárias, solicita-se maiores informações quanto aos valores fixados a título de diárias, cuja diária “cheia” representa mais de 1/3 (um terço) do valor pago a título de remuneração à Diretoria do IPREVI, sendo necessária a análise de toda a documentação concedida a título de diária no exercício de 2014 (como requerimento, empenhos, ordens de pagamento, e relatório de viagem), conforme item 5.2.1;
>
> d) O saldo do Inventário de Bens Móveis e Imóveis de 2014 no valor de R$ 21.100,35, não confere com o termo de verificação de bens e com o saldo da conta Imobilizado registrado no Balaço Patrimonial R$ 24.262,63, conforme item 5.5;
>
> e) Analisando as demonstrações contábeis, verificamos que a entidade não promoveu, no exercício de 2014, a apuração das depreciações dos bens móveis integrantes de seu patrimônio, em descompasso com a legislação vigente;
>
> f) Não identificamos o registro do valor recebido no exercício de 2014 no Balanço Financeiro, correspondente ao montante das contribuições previdenciárias relativas a parte patronal devidas e não repassadas ao IPREVI, conforme os Termos de Parcelamentos assinados entre 2011 e 2014, conforme item 5.11.
>
> g) Não foi demonstrado no Balanço Patrimonial de 2014, a situação dos créditos e valores a receber, referentes aos Termos de Parcelamentos, conforme item 5.11.
>
> h) Os dados do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema - IPREVI, referentes ao período de Janeiro a Dezembro de 2014, foram remetidos

fora do prazo estabelecido no inciso II do art. 5º da Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011 e alterações, conforme item 5.12.

O gestor foi intimado (fls. 406), nos termos dos artigos 112 e 113 do RITC/MS.

O Prefeito, Senhor Izaías Barbosa, em resposta a intimação nº 8257/2017, manifestou-se às fls. 410-741, esclarecendo o que segue:

a) Para comprovar a veracidade dos fatos, estamos encaminhando em anexo, cópia de todas as Leis: Lei n° 492/94 Criação do Fundo de Previdência, Lei n° 700/03 que reestrutura e cria a autarquia Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema, Lei Complementar n° 020/06 reestrutura; **Documentos comprobatórios encaminhados.**

b) Com relação ao pagamento de diárias concedidas aos servidores informamos que já estamos fazendo alteração a Resolução n° 02/14 que regulamenta as Diárias e incluindo a devida comprovação com gastos de Diárias para que sejam anexados todos comprovantes, conforme orientação dessa Corte de Contas. **Documentos comprobatórios não encaminhados.**

c) Com relação valores das diárias estão de acordo com a Resolução, em anexo, e informamos ainda que estamos encaminhando toda documentação comprobatória em anexo, que o objetivo das diárias são para atender especificadamente despesas com viagens de interesse do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais; **Documentos comprobatórios encaminhados.**

d) Anexamos ao presente, cópia do Termo de Inventario de Bens, juntamente com Anexo 14 - Balanço Patrimonial com suas devidas correções; **Documentos comprobatórios encaminhados.**

e) O município de Ivinhema no exercício de 2014 se encontrava na fase de Gestão Patrimonial que compreende nas atividades de tombamento, registro, controle, movimentação, baixa, incorporação, ou seja, perfazendo levantamento total do patrimônio para se chegar ao valor justo dos bens que há anos não vinham sendo reavaliados nem depreciados; **Documentos comprobatórios encaminhados.**

f) Anexamos ao presente, cópia do Balanço Financeiro Anexo 13 com suas devidas correções. **Documentos comprobatórios encaminhados.**

g) Anexamos ao presente, cópia do Balanço Patrimonial Anexo 14, com suas devidas correções. **Documentos comprobatórios encaminhados.**

h) Importante destacar que não houve um relapso por parte do recorrente, com relação à remessa dos documentos via SICOM. Por se tratar de um sistema novo, aconteceram inúmeras falhas e incompatibilidades entre o sistema deste Tribunal de Contas e o sistema utilizado pela empresa contratada. **Documentos comprobatórios não encaminhados.**

Destarte, o Corpo Técnico se pronuncia no seguinte sentido – fls. 746-747:

Diante do exposto e com base na documentação analisada in loco por ocasião da realização da Auditoria no Instituto de Previdência Social dos Servidores

> Municipais de Ivinhema, referente ao exercício de 2014 e apresentados no Relatório de Auditoria nº 05/2017, entendemos que foram sanadas, em parte, as impropriedades apontadas, permanecendo somente as impropriedades apontadas nos itens B e H, da qual o Ordenador de Despesa ainda não conseguiu cumprir.

Instado a se manifestar, o eminente Procurador de Contas entende que as irregularidades remanescentes ensejam a penalização aos ordenadores de despesas mediante a aplicação de multa, conforme se afere do seu pronunciamento (fls. 696), *in verbis*:

> A respeito da irregularidade descrita no item B – Do fundamento legal das diárias – o Jurisdicionado sustenta que está providenciando a adequação, com a devida alteração da Resolução, e com a exigência para apresentação dos comprovantes devidos. Porém, de acordo com o Princípio da Legalidade expresso no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o Poder Público só pode atuar se estiver autorizado por Lei. O pagamento de diárias, portanto, em razão de sua natureza indenizatória, deve estar previsto em Lei no sentido estrito, necessitando de previa regulamentação específica, estabelecendo critérios como fatos geradores de seu recebimento, valores, forma de comprovação das despesas e limites dos gastos para seu pagamento. E não apenas em Resolução. Isso, inclusive, já foi reconhecido por este Tribunal de Contas no Parecer-C nº 00/0006/09.
>
> Portanto, verifica-se que a concessão de diárias através de Resolução contraria o entendimento emitido no Parecer-C nº 00/0006/09 desta Corte de Contas, de que a verba indenizatória deverá ser instituída por meio de Lei em sentido estrito. Com relação à responsabilidade dos servidores em devolver os valores recebidos indevidamente, é inegável a excludente de responsabilidade dos servidores em razão da inexigibilidade de conduta diversa, se recebidos de boa-fé. O cidadão acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos. Por tais fatos acima expostos, impõe-se a aplicação da sanção instada no inciso I do artigo 44, combinado com o inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.
>
> Quanto ao item H – Do envio dos dados ao SICOM – fere o item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011. Em que pese as justificativas apresentas pelo gestor, a Equipe de Auditoria não encontrou nos anexos comprovantes de solicitações de correções ou qualquer documento que comprove que foi informado erro no sistema. O artigo em questão diz que a remessa das informações e dados realizada pelo SICOM deve ser enviada em até 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês, impondo a aplicação da sanção por esta Corte de Contas, nos termos do inciso I do artigo 44, combinado com o inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.
>
> ...
>
> Por tudo quanto foi exposto, nos termos do inciso I do artigo 18 da Lei Complementar nº 160/2012, com redação dada pela LC nº 233/2016, manifesta-se este representante do Ministério Público de Contas no sentido de que a

egrégia Corte de Contas adote nestes autos, o seguinte julgamento:

1- APLICAR multa ao Senhor Izaias Barbosa, CPF nº 390.265.401-59, Titular do Órgão e Ordenador de Despesa à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o inciso I do artigo 44 e inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o inciso II, do artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao item II do artigo 5º da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011; artigo 37, caput, da Constituição Federal de 198;

2- DETERMINAR ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do inciso I, do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas:

a) Que o Jurisdicionado institua a criação/concessão de diárias por meio de Lei em sentido estrito, ação que deve ser monitorada nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do inciso II do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

3-RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, para não incorrer nos mesmos equívocos.

4-COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88.

Analisando os autos, entendo que o processo está sujeito à seguinte solução:

No que tange ao pagamento de diárias concedidas aos servidores, amparado em Resolução que não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a verba, exigindo apenas o relatório de viagem assinado, incorre o gestor em irregularidade grave, porquanto, para recebimento de tal indenização, é imperioso que se comprove o interesse e a finalidade pública, sob pena de violação aos princípios da legalidade, finalidade pública e moralidade administrativa, estatuídos no art. 37, *caput,* da CF.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em que trago à baila o Acórdão n.º 2.869/2008, da relatoria do Min. Marcos Vinicios Vilaça, enunciando que "**é irregular a concessão de diárias e passagens sem a devida comprovação do interesse público**." (grifei)

Divirjo do entendimento do e. Procurador de Contas no que se refere ao instituto normativo do pagamento de diárias, porquanto, não há nenhum óbice na regulamentação do pagamento dessa verba indenizatória por meio de Resolução.

Esta Corte de Contas, em consulta formulada pela Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo, se manifestou no sentido de que o gestor público deve regulamentar o pagamento de diárias aos seus servidores, bem como sua forma de prestação de contas, valores, limites, excepcionalidades, etc., sendo questão *"interna corporis"* do

órgão, vejamos:.[1]

> Pergunta:
>
> Quais as modificações mais importantes na prestação de contas das diárias concedidas aos vereadores e funcionários que necessitam se deslocar de sua sede a outros municípios a serviço da edilidade? O que mudou em relação ao que era (legislação antiga),com o que deve ser praticado hoje?
>
> Resposta:
>
> A questão é *"interna corporis"* do Órgão, as diárias e a respectiva prestação de contas devem ser regulamentadas por ato próprio através de resolução, observadas as normas legais e constitucionais vigentes. Tal resolução deve disciplinar toda a matéria inclusive no que concerne aos valores, limites, forma de prestação de contas, excepcionalidades, etc.

Quanto ao prazo de remessa de dados ao SICOM, o artigo 5º, II da instrução normativa n.º 35/2011 vigente à época, previa o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês para o envio dos mesmos.

Desse modo, a resposta ofertada pelo gestor não foi suficiente para afastar a irregularidade prevista no item *"h"* do **Relatório de Auditoria n.º 5/2017**.

Por todo o exposto, considero sanadas as impropriedades apontadas nos itens ***"a", "c", "d", "e", "f"*** e ***"g"*** da conclusão do **Relatório de Auditoria n.º 5/2017** e, em parte, as irregularidades indicadas nos itens ***"d"*** e ***"e"*** do mesmo documento, estas, passíveis de recomendação.

Quanto aos itens ***"b"*** e ***"h"*** do **Relatório de Auditoria n.º 5/2017,** estes indicam o descumprimento de normas legais e regimentais, passíveis de reprimenda por parte desta Corte de Contas.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, e acolhendo, em parte, o r. Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** e **ilegalidade** dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas do **Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema/MS,** CNPJ/MF nº 07.477.835/0001-86, consubstanciadas no **Relatório de Auditoria n.º 5/2017**, **abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014**, tendo como responsável à época, o Senhor Izaías Barbosa, CPF/MF nº 390-265.401-59, no que se refere à: **Item "b"** - pagamento de diárias concedidas aos servidores, amparado em Resolução que não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a verba, e; **Item "h"** - remessa intempestiva de dados ao SICOM referente ao exercício de 2014, sem prejuízo da apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que

[1] Parecer-C n.º 00/0016/01, de 09 de maio de 2001. Processo TC/002284/2001, da relatoria do Conselheiro Osmar Ferreira Dutra.

vierem a ser autuados supervenientemente, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 42, II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, do RITC/MS;

2 – pela **aplicação de multa** sob a responsabilidade do senhor Izaías Barbosa, CPF/MF nº 390-265.401-59, no valor equivalente a **40 (quarenta) UFERMS**, nos termos do art. 44, I c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, *"b",* e VI, § 1º, I e II RITC/MS, estando assim subdividida:

2.1) **20 (vinte) UFERMS** por infração à norma legal representada pela realização do pagamento de diárias aos servidores, amparado em Resolução que não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a verba, infringindo, assim, os princípios da legalidade, finalidade pública e moralidade administrativa, estatuídos no art. 37, *caput,* da CF;

2.2) **20 (vinte) UFERMS** por infração à Instrução Normativa n.º 35/2011, vigente à época, representada pela remessa intempestiva dos dados do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Ivinhema/MS referentes ao exercício de 2014 ao SICOM;

3 – pela **concessão do prazo de 60 (sessenta) dias** para que os responsáveis nominados no item "2" supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial;

4 – pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 99 e 96, I, do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos consubstanciados nos itens "b" e "h" do presente Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Izaías Barbosa, no valor total equivalente a 40 (quarenta) UFERMS.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Jerson Domingos e Flávio Esgaib Kayatt.

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

Campo Grande, 19 de setembro de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Relator

setac.kgg/crr