ACÓRDÃO - AC00 - 778/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/24345/2017
PROTOCOLO	**:** 1864173
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAI
JURISDICIONADO	**:** RICARDO FAVARO NETO
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – CONCESSÃO DE DIÁRIAS – COMPROVAÇÃO – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO DE VIAGEM NÃO CIRCUNSTANCIADO – VALORES – IMPROPRIEDADE – REGULARIDADE COM RESSALVA – DETERMINAÇÃO – ATRASO NA REMESSA DE DADOS – NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS – RELAÇÃO DE PAGAMENTO DE TÍTULOS DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS – MULTA.

A norma que estabelece regras acerca da concessão de diárias deve exigir meios de efetiva comprovação acerca do deslocamento do servidor e do interesse público envolvido, como o relatório de viagem circunstanciado (com assuntos tratados e resultados alcançados), com anexação de comprovantes da viagem, como notas fiscais, recibos, declarações, certificados de eventos e outros, pelo que a ausência ou a fragilidade da exigência quanto a comprovação, considerando o Princípio da Razoabilidade, enseja ressalva e determinação ao atual gestor que adote providencias quanto à propositura de Projeto de Lei ou edição de ato normativo infralegal para contemplar tal exigência, inclusive quanto à adequação mais equânime dos valores das diárias.

Os atos administrativos realizados em acordo com a legislação pertinente são julgados regulares, devendo ser ressalvadas as impropriedades verificadas para as quais cabe determinação ao atual responsável que adote providências a fim de corrigi-las, que serão monitoradas nas próximas auditorias sob pena de sanção.

O atraso na remessa de dados sem qualquer justificativa do gestor enseja aplicação de multa, assim como a não apresentação de documentos que obste o controle externo.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **regularidade com ressalva** quanto aos atos praticados, consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 186/2017, abrangendo o exercício de 2015, tendo como gestor à época o Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, com fundamento no art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012, uma vez que o exame foi realizado sobre documentos colhidos por meio de amostragem, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente, nos termos do art. 173, IV, do Regimento Interno vigente à época; pela **determinação** ao atual Gestor, Sr. **Ricardo Fávaro**

Neto, sob pena das sanções legais pertinentes, que adote, se ainda não o fez, as providências abaixo, as quais serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012: **a)** A propositura de Projeto de Lei ou edição de ato normativo infralegal para contemplar a exigência de relatório circunstanciado (assuntos tratados e resultados alcançados) para a concessão de diárias, inclusive com anexação de comprovantes da viagem, como notas fiscais, recibos, declarações, certificados de eventos e outros documentos, além de prever a devolução de diárias em caso de não utilização com fixação de prazo; **b)** Previamente ao envio do projeto à Câmara Municipal de Itaquiraí ou edição do ato normativo infralegal, a realização de estudos técnicos para fazer uma adequação mais equânime dos valores das diárias, inclusive com a prudente comparação com as diárias pagas por outros municípios do Estado, especialmente em relação aos motoristas de ambulâncias e de veículos transportadores de pacientes; pela **aplicação de multa** no equivalente a **52 (cinquenta e duas) UFERMS** ao gestor à época, Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, sendo 48 UFERMS em decorrência do atraso na remessa de documentos da execução orçamentária nos 12 meses do ano de 2015 e mais 4 UFERMS devido à não apresentação da relação de pagamento de títulos de precatórios judiciais, referentes ao exercício de 2015, ou declaração de que não foi feito nenhum pagamento, atraindo a incidência dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, c/c o art. 45, I, todos da Lei Complementar nº 160/2012; e pela **concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que o responsável comprove nos autos as providências tomadas a fim de cumprir as determinações descritas no item “II” supra, bem como o recolhimento da multa fixada no item “III” em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, faça 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, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se de análise das atividades desenvolvidas pela equipe técnica da 2ª Inspetoria de Controle Externo junto à **Prefeitura Municipal de Itaquiraí/MS**, sob a responsabilidade do Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, prefeito à época e atual, cuja análise está consubstanciada no **Relatório de Auditoria nº 186/2017**, referente ao exercício de 2015, com fulcro no art. 28, I, da Lei Complementar nº 160/2012.

No curso dos trabalhos, a equipe constatou a regularidade de todos os atos ao examinar o controle patrimonial, o controle financeiro, o controle da frota de veículos, remuneração dos agentes políticos, a documentação relativa às licitações, contratações e convênios, o cumprimento da obrigação constitucional de repasse ao Poder Legislativo, de pagamentos ao Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais e a regular cobrança das dívidas, dentre outros aspectos.

Apontou, porém, irregularidades relativas ao pagamento de diárias sem comprovação das viagens e resultados obtidos; diárias com valor elevado para motoristas de ambulâncias; a falta de relação de pagamentos dos precatórios ou declaração de que não ocorreram em 2015 e intempestividade na remessa de documentos obrigatórios via Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais (SICOM).

Por sugestão da equipe técnica, foi determinada a intimação da autoridade responsável para se manifestar no prazo de 30 dias, mas esta permaneceu silente (peças 3, 5 e 6).

A fim de assegurar o contraditório e ampla defesa, já no final da instrução, este Relator determinou nova intimação ao jurisdicionado, contudo, apesar de ter solicitado e obtido prorrogação de prazo para a resposta, permaneceu novamente inerte, sendo declarada sua **revelia** (peças 9, 10, 14, 15 e 18).

A 2ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise ANA-2ICE-23986/2018 (peça 7), na qual concluiu que permaneceram as impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR – 4ª PRC – 10975/2019 (peça 8), opinando pela irregularidade dos atos apontados no Relatório de Auditoria e pugnando pela aplicação de multa, determinação e recomendação ao responsável.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais vigentes à época, razão pela qual passa-se ao exame do mérito, que recai sobre o resultado da auditoria realizada.

Os trabalhos realizados pela equipe técnica foram consolidados no Relatório de Auditoria nº 186/2017 (peça 2), resultante da fiscalização na Prefeitura Municipal de Itaquiraí, no exercício de 2015, utilizando-se o método de exame por amostragem.

Manifestando-se após a primeira intimação, a 2ª Inspetoria de Controle Externo considerou que subsistiram as seguintes impropriedades (peça 7):

> *a) **Item 4.2.1** – Do fundamento legal das diárias – a Equipe de Auditoria identificou que a Lei Municipal não exige nenhum tipo de comprovação quanto ao deslocamento do servidor que recebeu a diária, correndo-se o risco de que as diárias sejam pagas como complemento de salário/subsídio;*
>
> *b) Ainda em relação ao **item 4.2.1**, a Equipe de Auditoria verificou que os valores pagos aos motoristas de ambulância e veículos de deslocamentos da Saúde são um tanto quanto elevados, igualando-se aos valores pagos aos "demais servidores";*
>
> *c) **Item 4.12** –Tendo em vista não- ter sido apresentada a Relação de Ordens de Pagamentos Pagas a título de precatórios judiciais, referentes ao exercício de 2015, faz-se necessário o envio da relação de pagamentos efetuados a esse título, ou o envio de declaração de que não houve pagamentos, na eventualidade de ser esse o caso.*
>
> *d) **Item 8** – Do Envio de dados ao SICOM fora do prazo – fere o item II, do artigo 5º, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época dos fatos. O artigo em questão diz que a remessa das informações e dados deve ser enviada em até 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês.*

O Ministério Público de Contas (peça 8) também corrobora sobre a permanência das falhas não sanadas, acima descritas, pugnando pela declaração de irregularidade e ilegalidade dos atos apontados e aplicação de multa ao responsável, além de determinação e recomendação.

Das impropriedades apontadas nestes autos, a mais grave relaciona-se ao pagamento de diárias sem efetiva comprovação das viagens e resultados alcançados (item 4.2.1).

A 2ª Inspetoria de Controle Externo constatou que essa deficiência decorre da própria **Lei Municipal nº 381/2005**, já que esta é lacônica sobre o controle da concessão das diárias.

No entanto, o **Decreto Municipal nº 2905/2015**, que entrou em vigor em 05/05/2015, passou prever a elaboração de relatório da viagem, que não era exigido por nenhuma regulamentação local até aquela data. A equipe técnica observou, porém, ser exigida a apresentação de singelo relatório de viagem, não circunstanciado.

Verifica-se, claramente, que essa inconsistência decorre de falha legislativa no controle da concessão, inexistindo, contudo, nos autos elementos que possam indicar desvirtuamento das diárias como complemento salarial, dolo ou má-fé.

Cuida-se, portanto, de impropriedade a ser corrigida através da propositura de Projeto de Lei ou edição de outro ato normativo, que deve contemplar a exigência de relatório circunstanciado (assuntos tratados e resultados alcançados), inclusive com anexação de comprovantes da viagem, como notas fiscais, recibos, declarações, certificados de eventos e outros documentos.

Basta aqui fazer ressalva/determinação ao jurisdicionado, considerando o **Princípio da Razoabilidade**, pois o mais consentâneo é orientar o jurisdicionado a fazer correções em vez de puni-lo com multa.

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).

Com relação à notícia de que a diária seria relativamente elevada para motoristas de ambulâncias e veículos de deslocamento da saúde, sendo o mesmo valor previsto para os “demais servidores”, há que se observar a necessidade de não se invadir a esfera de discricionariedade do administrador público.

Embora as viagens desses motoristas sejam mais frequentes e as consequentemente as diárias, é preciso levar em conta a importância do trabalho de quem transporta pacientes doentes ou em perigo de morte.

Além disso, nota-se que de 2014 para 2015 houve alteração no ato normativo que regulamenta a concessão de diárias e, se em 2014 o valor da diária para motoristas de ambulâncias se igualava ao dos ocupantes de cargos de nível superior, a partir de 05/05/2015, com o Decreto Municipal nº 2905/2015, a nomenclatura específica desapareceu e passou a integrar o valor atribuído aos “demais servidores”.

Assim, mostra-se também suficiente, neste ponto do mesmo **item 4.2.1**, a ressalva/determinação para que o gestor oriente sua equipe a realizar estudos técnicos para fazer uma adequação mais equânime dos valores das diárias pagas

aos motoristas de ambulâncias, inclusive com a prudente comparação com outros municípios do Estado, visto que a atividade quase que rotineira desses profissionais e transportar pacientes para outras localidades.

Já quanto ao **item 4.12**, da ausência da apresentação da relação de pagamento de títulos de precatórios judiciais, referentes ao exercício de 2015, ou declaração de que não foi feito nenhum pagamento naquele exercício, há que se considerar que o jurisdicionado entregou à equipe técnica certidão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul de que a Fazenda Pública de Itaquirai está adimplente até 29/02/2016 (Anexo XII).

Embora substancialmente não haja irregularidade material, em razão da apresentação da referida certidão de adimplência, fato é que o controle externo foi impedido de verificar a regularidade dos pagamentos ou não de precatórios no exercício de 2015, o que acarreta a incidência de multa, a qual fixo em 4 UFERMS.

Por fim, quanto ao **item 8** do Relatório de Auditoria, que se refere a atraso na remessa de dados sobre a execução orçamentária em todos os meses de 2015, trata-se de uma impropriedade que se agravou por falta de qualquer justificativa do gestor. Como dito alhures, o prefeito Ricardo Fávaro Neto foi intimado duas vezes, mas permaneceu silente. Cabe, portanto, a fixação de multa, que estabeleço em 4 UFERMS para cada um dos 12 meses, totalizando 48 UFERMS, nos termos do art. 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012.

Insta declarar a regularidade com ressalva dos atos examinados no Relatório de Auditoria nº 186/2017, sobre o exercício de 2015, embora com imposição de multa por falta de documentos solicitados ou remessa intempestiva destes.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela equipe técnica e contrariando o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I - Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** quanto aos atos praticados, consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 186/2017, abrangendo o exercício de 2015, tendo como gestor à época o Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, CPF nº 328.742.359-20, com fundamento no art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012, uma vez que o exame foi realizado sobre documentos colhidos por meio de amostragem, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente, nos termos do art. 173, IV, do Regimento Interno vigente à época;

II - Pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Gestor, Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, CPF nº 328.742.359-20, sob pena das sanções legais pertinentes, que adote, se ainda não o fez, as providências abaixo, as quais serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012:

a) A propositura de Projeto de Lei ou edição de ato normativo infralegal para contemplar a exigência de relatório circunstanciado (assuntos tratados e resultados alcançados) para a concessão de diárias, inclusive com anexação de comprovantes da viagem, como notas fiscais, recibos, declarações, certificados de eventos e outros documentos, além de prever a devolução de diárias em caso de não utilização com fixação de prazo;

b) Previamente ao envio do projeto à Câmara Municipal de Itaquiraí ou edição do ato normativo infralegal, a realização de estudos técnicos para fazer uma adequação mais equânime dos valores das diárias, inclusive com a prudente comparação com as diárias pagas por outros municípios do Estado, especialmente em relação aos motoristas de ambulâncias e de veículos transportadores de pacientes.

III - pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no equivalente a **52 (CINQUENTA E DUAS) UFERMS** ao gestor à época, Sr. **Ricardo Fávaro Neto**, CPF nº 328.742.359-20, sendo 48 UFERMS em decorrência do atraso na remessa de documentos da execução orçamentária nos 12 meses do ano de 2015 e mais 4 UFERMS devido à não apresentação da relação de pagamento de títulos de precatórios judiciais, referentes ao exercício de 2015, ou declaração de que não foi feito nenhum pagamento, atraindo a incidência dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, c/c o art. 45, I, todos da Lei Complementar nº 160/2012;

IV - pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS** para que o responsável comprove nos autos as providências tomadas a fim de cumprir as determinações descritas no item “II” supra, bem como o recolhimento da multa fixada no item “III” em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, faça 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 às autoridades responsáveis e aos demais interessados, nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva dos procedimentos administrativos, com determinação ao atual gestor e aplicação de multa ao responsável.

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

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

dssm