ACÓRDÃO - AC00 - 1756/2021

PROCESSO TC/MS	:	TC/12873/2017
PROTOCOLO	:	1816053
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE ELDORADO
JURISDICIONADO	:	1. JOIL MOREIRA MARQUES; 2. DEVANIR APARECIDO PITTON
RELATOR	:	CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ACHADOS – CONCESSÃO DE DIÁRIAS POR RESOLUÇÃO – NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES NO NORMATIVO PARA EXIGIR A EFETIVA COMPROVAÇÃO DAS ATIVIDADES – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS REFERENTES AO SETOR DE PATRIMÔNIO – AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE NO CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE ALMOXARIFADO – APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – IRREGULARIDADE.

1. A concessão de diárias por Resolução, e não por Lei em sentido estrito, configura irregularidade passível de aplicação de multa.

2. É cabível determinação ao atual gestor a fim de que promova alterações no normativo que trata das diárias e outras indenizações para exigir efetiva comprovação das atividades realizadas.

3. Nos termos dos artigos 94, 95 e 96 da Lei Federal n° 4.320/1964, deve existir registros analíticos corretos de todos os bens de caráter permanente, bem como indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. A não realização dos procedimentos referentes ao Setor de Patrimônio configura descumprimento da legislação, o que enseja a aplicação de multa ao gestor à época.

4. A ausência de efetividade no controle interno, com infringência aos artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320/1964, decorrente da ausência de almoxarifado, atrai a aplicação de multa, uma vez que, por menor que seja o órgão, deve haver efetivo controle de entradas e saídas de materiais e produtos adquiridos, tudo de forma documentada, podendo, no caso de pequenas estruturas, ser de incumbência de apenas um servidor, a fim de assegurar a economicidade, evitando-se estoques desnecessários, vencimentos dos prazos de validade de produtos e falta de itens imprescindíveis.

5. Confirmada a infração ao estabelecido no Parecer-C nº 00/0006/09 deste Tribunal de Contas e na Lei nº 4.320/1964, nos achados descritos no relatório de auditoria, é declarada a irregularidade dos atos praticados na gestão da Câmara Municipal, aplicando-se multa ao responsável, presidente à época, além da determinação cabível ao atual.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 27 de outubro de 2021, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos praticados pelo gestor à época e apresentados nos achados de auditoria das alíneas “b”, “d” e “f” acima, abrangendo o exercício de 2015, haja vista a infringência ao estabelecido no Parecer-C nº 00/0006/09 deste Tribunal de Contas e na Lei nº 4.320/1964, bem como pelas infrações tipificadas no art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012; pela **aplicação de multa** no valor equivalente a **80 (oitenta) UFERMS** ao Presidente da Câmara Municipal de Eldorado à época, Sr. **Joil Moreira Marques**, pelas impropriedades apontadas nas alíneas "b", “d” e “f”, valor a ser recolhido em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC; pela **determinação** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Eldorado, Sr. **Devanir Aparecido Pitton**, para que promova, caso ainda não tenha promovido, alteração no **normativo** que trata das diárias e outras indenizações para exigir efetiva comprovação das atividades realizadas e de forma discriminada e não genérica, nos termos acima expostos; pela **concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que os responsáveis nominados nos itens “2” e “3” supra tomem as providências devidas, devendo comprová-las documentalmente, no mesmo prazo, nestes autos.

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

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 Câmara Municipal de Eldorado/MS, sob a responsabilidade do Senhor **Joil Moreira Marques**, presidente do Legislativo à época, cuja análise está consubstanciada no **Relatório de Auditoria nº 49/2017**, resultante do Auto de Fiscalização nº 50/2017, referente ao **exercício de 2015**.

No curso dos trabalhos, a equipe constatou diversas irregularidades, quais sejam (peça 2):

a) Ausências sem as devidas justificativas dos seguintes vereadores: Cláudio Banhos Beraldi, Antônio Jorge dos Santos e José Martins - Sessão Extraordinária realizada no dia 30/01/2015; José Martins e Maria Aparecida Dacal Coan - Sessão Ordinária realizada no dia 11/02/2015, sem os devidos descontos na folha de pagamento, o que contraria o disposto do art. 4º da Lei nº 946/2012 de fixação dos subsídios, conforme item 3.2.5;

b) Ausência de ato legal que autorizasse o pagamento de diárias aos vereadores e aos servidores da Câmara Municipal de Eldorado, entre fevereiro de 2015 a dezembro de 2015. Este período compreende todas as diárias do exercício de 2015, cujo valor alcança o montante de R$ 71.119,65 (setenta e um mil cento e dezenove reais e sessenta e cinco centavos), contrariando o disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, conforme demonstrado no item 3.4.1 deste relatório;

c) Concessão de diárias aos vereadores e servidores em meses consecutivos para um mesmo vereador e servidor, podendo configurar remuneração indireta, conforme o item 3.4.2, solicita-se as cópias dos processos de todas as diárias concedidas no exercício de 2015;

d) Ausência de procedimentos referentes ao setor de patrimônio, descumprindo o disposto no art. 94 da Lei nº 4.320/1964, conforme item 3.5;

e) O órgão não promoveu, no exercício de 2015, a apuração das depreciações dos bens móveis integrantes de seu patrimônio, em descompasso com a legislação vigente, conforme item 3.5;

f) Ausência de regulamentação acerca dos procedimentos a serem adotados para o almoxarifado, conforme item 3.6;

g) As informações do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Eldorado estão sendo disponibilizadas parcialmente, desrespeitando o disposto na Lei nº 12.527/2011 e artigo 48 da Lei 101/2000-LRF, conforme item 6;

h) Os dados do SICOM referentes à Câmara Municipal de Eldorado, referentes ao período de Janeiro a outubro de 2015, foram remetidos fora do prazo

estabelecido no inciso II do art. 5º da Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011 e alterações, conforme item 7;

Os responsáveis foram intimados para apresentar resposta acerca da análise realizada. O Sr. Joil Moreira Marques não foi encontrado na primeira tentativa, mas mesmo depois de intimado, via eletrônica e através dos Correios com AR da Câmara Municipal de Eldorado, permaneceu silente (peças 6, 18 e 21).

A resposta foi apresentada apenas pelo gestor da época da fiscalização, Sr. Anderson Freitas da Silva (peças 12).

A 2ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise ANA-2ICE- 26789/2018 (peça 13), após a resposta do jurisdicionado, na qual concluiu que foram sanadas parcialmente as impropriedades apontadas.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR–2ªPRC– 11873/2019 (peça 14), opinando pela ilegalidade e irregularidade dos fatos e atos apontados no Relatório de Auditoria, pela aplicação de multa ao responsável à época, determinação e recomendação.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais descritas no art. 62, I e II, do RITCE/MS, razão pela qual se passa 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 49/2017 (peça 2), resultante da fiscalização na Câmara Municipal de Eldorado/MS, referente ao exercício de 2015, utilizando-se o método de exame por amostragem.

Há que se destacar que a resposta à intimação apresentada pelo então presidente da Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo, Sr. Anderson Freitas da Silva, apenas confirmou as irregularidades apontadas, sanando, entretanto, as referidas nos itens **"a"** (ausências a sessões legislativas sem justificativa), **"e"** (não apuração da depreciação dos bens móveis do patrimônio) e **"g"** (Portal da Transparência com informações disponibilizadas apenas parcialmente).

Já o Ministério Público de Contas também opinou pela continuidade da maioria das irregularidades. Como não se manifestou sobre os itens **"e"** e **"g"**, aparentemente considerou-as superadas com as justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, mantendo, porém, o entendimento de que persistiu a irregularidade do item **"a"**.

Passo a examinar, doravante, todos os itens relativos às irregularidades

mantidas pela Divisão Especializada e pelo Ministério Público de Contas. Só não serão analisados, portanto, os itens **"e"** e **"g"**, sanados pela resposta do jurisdicionado, também na avaliação deste Relator.

Quanto ao item "a", pela conclusão da Análise Técnica foi de que os documentos comprobatórios das faltas justificadas foram apresentados às fls.272-281 e que, com isso, **foi sanada** a impropriedade apontada. Assiste razão à 2ª Inspetoria de Controle Externo, pois as justificativas para as ausências às sessões legislativas foram apresentadas e os respectivos comprovantes, a maioria de atestados médicos.

No item "b", a equipe técnica confirmou a irregularidade quanto à forma de concessão das diárias pela Resolução e não por Lei em sentido estrito. Essa posição deve ser corroborada em razão da existência do **Parecer-C nº 00/0006/09**, fruto de Consulta ao TCE/MS, cuja resposta tem caráter normativo e foi dada no sentido de que é possível a concessão de "verba indenizatória" aos Vereadores, por meio de lei (art. 37, § 11 da CF/88), em sentido estrito e específico, desde que, somada aos seus subsídios, fixados em parcela única e estabelecidos em conformidade com o art. 29 da CF, não ultrapasse o subsídio do prefeito municipal. Portanto, aqui a irregularidade é patente, sendo necessária a aplicação de **multa**, que fixo em 30 UFERMS.

O item "c" refere-se à concessão de diárias sucessivas nos meses para os mesmos beneficiários, "podendo configurar remuneração indireta", na avaliação da Inspetoria. Aqui há evidente fragilidade na conclusão, tendo em vista que não cabe sanção por "possibilidade" de irregularidade, mas apenas diante da "certeza" comprovada ao menos por indícios.

Examinando os comprovantes juntados pelo jurisdicionado (peça 12), o que se verifica é que os dispêndios com diárias, por beneficiário, são decorrentes de atividades diferentes, como visitas a autoridades estaduais e federais e participação de eventos, como congressos e encontros. Em relação a cada beneficiário, em geral, não existe repetição quanto aos motivos dos deslocamentos.

Há, contudo, deficiências nas justificativas e nos comprovantes anexados, pois são genéricos, quando deveriam ser específicos quanto aos assuntos tratados. Algumas diárias foram concedidas apenas com base em Relatórios de Viagem, que é declaração unilateral e insuficiente, além disso, não basta anexar a programação de um congresso, por exemplo, sendo necessário comprovar a efetiva participação com certificado.

Assim, a impropriedade é apenas parcial, sendo mais adequada **determinação** ao atual gestor, a fim de que promova alterações, em vez de fixação de qualquer sanção, pois o jurisdicionado deve promover alteração no normativo que trata das diárias e outras indenizações para exigir efetiva comprovação das atividades realizadas, nos termos acima expostos.

Quanto ao item "d", ficou comprovado que a Câmara Municipal de Eldorado

não realizou procedimentos referentes ao Setor de Patrimônio quanto ao exercício de 2015. Não merece prosperar a alegação do jurisdicionado de que não designou a Comissão de Inventário e Avaliação de Bens em razão de estar zerado o Inventário Analítico.

Nos termos dos artigos 94, 95 e 96 da Lei Federal n° 4.320/1964, como bem apontou o Ministério Público de Contas, deve haver registros analíticos corretos de todos os bens de caráter permanente, bem como indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Além disso, a contabilidade deverá manter corretos registros sintéticos dos bens móveis e imóveis, e que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade. O descumprimento da legislação enseja a aplicação de **multa** ao gestor à época, no montante de 20 UFERMS.

Com relação à ausência de almoxarifado na Câmara Municipal de Eldorado, **item "f"**, insta apontar que o jurisdicionado alegou ser antieconômico criar esse setor em virtude de o órgão ser de diminutas dimensões e as compras realizadas de forma direta.

Contudo, por menor que seja o órgão, deve haver efetivo controle de entradas e saídas de materiais e produtos adquiridos, tudo de forma documentada, podendo, no caso de pequenas estruturas, ser incumbência de apenas um servidor. Esse controle é que realmente permite a economicidade, pois se evitam estoques desnecessários, vencimentos dos prazos de validade de produtos e falta de itens imprescindíveis, além de propiciar economia de escala em algumas aquisições.

Mantida, portanto, a impropriedade, há que se aplicar **multa** ao responsável, que fixo em 30 UFERMS, por ausência de efetividade no controle interno, com infringência aos artigos 75 a 80 da Lei nº 4.320/1964.

No que se refere ao item "h", foi verificado pela Equipe Técnica que o envio intempestivo de dados ao SICOM (balancetes mensais), com ofensa ao item II, do artigo 5º, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época dos fatos. A intempestividade da remessa dos dados da Câmara Municipal de Eldorado, referente ao período de janeiro a outubro de 2015, segundo a inspetoria, prejudicou o acompanhamento concomitante da execução do orçamento. Dessa forma, permaneceria a impropriedade apontada.

Ocorre, porém, que a exigência de remessa dos balancetes contábeis mensais deixou de ser exigido pelo Tribunal de Contas do Estado. Veja-se, à propósito, o disposto no art. 46 da Resolução TCE/MS nº 88/2018:

> *Art. 46.* ***Os Balancetes Mensais****, instruídos com os demonstrativos e documentos comprobatórios dos lançamentos primários da movimentação orçamentária, financeira e patrimonial informada ao Tribunal de Contas* ***deverão ser mantidos em arquivo junto à contabilidade do órgão, em formato físico,***

e disponibilizados para consulta do TCE-MS quando necessário.

Em que pese a resolução ser posterior à época da remessa de balancetes feita pela Câmara Municipal de Eldorado, entendo que o novo normativo deve ser aplicado. Como se sabe, o **princípio da retroatividade da norma mais benéfica** está previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, o qual prevê que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu"., sendo perfeitamente aplicável no Direito Administrativo e no Processo de Contas.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se posicionou sobre a aplicabilidade do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador, como se vê a seguir:

> *"ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. (…)." (RESP 1153083, 2009.01.59636-0, Rel. Min. Sérgio Kukina Primeira Turma, DJ 19/11/2014)*

A retroatividade da lei mais benéfica é um dos "Princípios Gerais de Direito" e sua aplicabilidade não se limita aos ramos penal e tributário, embora estes tenham normas expressas regulando a matéria. A aplicabilidade é ampla, segundo José Afonso da Silva, que ensina que *"se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente"* (Silva, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138).

Assim, a **irregularidade está superada**, em razão da retroatividade da lei mais benéfica.

Enfrentados todos os pontos, cabe apontar que a soma das **multas** fixadas nos itens "b", "d" e "f" é de **80 UFERMS**, sob a responsabilidade do gestor da época, e que no caso do item "c" deve ser feita **determinação** ao atual gestor no sentido de promover alteração no normativo que trata das diárias e outras indenizações para exigir efetiva comprovação das atividades realizadas.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, subsidiado pela manifestação técnica e acolhendo parcialmente o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1 - pela **IRREGULARIDADE** dos atos praticados pelo gestor à época e apresentados nos achados de auditoria das alíneas "b", "d" e "f" acima, abrangendo

o exercício de 2015, haja vista a infringência ao estabelecido no Parecer-C nº 00/0006/09 deste Tribunal de Contas e na Lei nº 4.320/1964, bem como pelas infrações tipificadas no art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012;

2 - pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor equivalente a **80 (OITENTA) UFERMS** ao Presidente da Câmara Municipal de Eldorado à época, Sr. **Joil Moreira Marques** (CPF nº 164.939.581-72), pelas impropriedades apontadas nas alíneas "b", “d” e “f”, valor a ser recolhido em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC;

3 - pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Eldorado, Sr. **Devanir Aparecido Pitton** (CPF nº 769.291.591-15), para que promova, caso ainda não tenha promovido, alteração no **normativo** que trata das diárias e outras indenizações para exigir efetiva comprovação das atividades realizadas e de forma discriminada e não genérica, nos termos acima expostos;

4 - pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS ÚTEIS** para que os responsáveis nominados nos itens “2” e “3” supra tomem as providências devidas, devendo comprová-las documentalmente, no mesmo prazo, nestes autos;

5 - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos responsáveis e 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 irregularidade dos atos consubstanciados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao responsável e determinação ao atual.

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, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS / VAB/dssm