DELIBERAÇÃO AC00 - G.MJMS - 680/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/03315/2012
PROTOCOLO	:	1293976
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAÍBA
RESPONSÁVEL	:	JALMIR BATISTA MODESTO
CARGO DO RESPONSÁVEL		PRESIDENTE
ASSUNTO DO PROCESSO	:	RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 4/2012
RELATORA	:	MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE DOS ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. MULTA REGIMENTAL.

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 4/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Paranaíba, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2010.

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

Item	Especificação
3	**DIÁRIAS**
3.01	Diárias concedidas durante o período de recesso legislativo
3.02	Diárias sem comprovação
3.03	Diárias recebidas irregularmente
3.04	Fato relevante
4	**DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA**
4.01	Ausência de licitação

Regularmente notificado, o ordenador de despesas apresentou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O Corpo Técnico considerou insuficientes as explicações fornecidas, mantendo seu entendimento em relação a todas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

O Procurador de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor e a impugnação de despesas não comprovadas.

III - VOTO

De acordo com o relatório de auditoria, foram as seguintes as irregularidades constatadas no órgão:

ITEM 3.01 – Diárias concedidas durante o período de recesso legislativo

Os analistas questionam o pagamento de diárias, no valor total de R$ 40.211,20, concedidas aos vereadores durante o período do recesso legislativo.

Sobre o ponto, o ordenador de despesas aduz que tais pagamentos não caracterizam malversação do dinheiro público, tendo em vista que, mesmo no recesso, os vereadores continuam exercendo a função legislativa.

São factíveis as explicações apresentadas pela autoridade responsável.

De fato, o simples advento do recesso legislativo não implica, necessariamente, na paralisação de todas as atividades desenvolvidas pelos vereadores no período. Logo, é perfeitamente possível a concessão de diárias durante o recesso, desde que efetivamente comprovada não só a realização das viagens, como também, que as mesmas tenham sido feitas em prol do interesse público.

No caso em análise, os relatórios apresentados pelos vereadores discriminam a data dos deslocamentos, o trajeto percorrido, bem como a finalidade das viagens, informações suficientes, no meu entender, para justificar o pagamento das diárias.

Por tais razões, REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

ITEM 3.02 – Diárias sem comprovação

Os auditores questionam a concessão de diárias aos vereadores de Paranaíba, destinadas ao deslocamento até as cidades de Campo Grande e Brasília, alegando não haver a comprovação da efetiva realização das viagens, a finalidade, o objetivo e os resultados alcançados.

O ordenador de despesas, em sua defesa, afirmou que:

“A prática legislativa, agravada nos Municípios distantes de grandes pólos e centros, resulta na ampla necessidade de locomoção de seus Vereadores a fim de compulsar pelo bem da municipalidade, sendo que a permissão legal de tal concessão revela-se prova que contribui com a legalidade e normalidade de tal prática.

De outro lado, cabe-nos destacar que todos atestados emitidos no Senado Federal para comprovação de diárias, como: Sen. Valter Pereira; Sen. Delcídio do Amaral e

até mesmo de quando a Conselheira Marisa Serrano, ocupava cargo de Senadora possuem o mesmo modelo, que são emitidos para justificar diárias em todo o Brasil.

De forma muito semelhante possuem texto os atestados da Câmara dos Deputados: Dep. Fed. Waldemir Moka, Dep. Fed. Nelson Trad e até mesmo da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul.

Destaca-se que todas as diárias foram procedidas de Relatório de Viagem e Nota de Empenho, o que vem a corroborar para a legitimidade e real necessidade do pagamento de tal verba indenizatória."

Como explanado no item anterior, entendo que os relatórios adotados pelo jurisdicionado são suficientes para justificar o pagamento das diárias, visto que descrevem a data dos deslocamentos, o destino e o objetivo das viagens.

Ademais, anexos aos relatórios de viagens apresentados pelos vereadores, encontram-se declarações e atestados firmados pelas mais diversas autoridades públicas ou seus assessores, confirmando as visitas realizadas. Hei de concordar com as explicações fornecidas pela autoridade responsável.

Tais documentos gozam de presunção de veracidade, que só pode ser abalada diante de prova produzida em sentido contrário.

Assim, 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.

Diante de tais motivos, REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

ITEM 3.03 – Diárias recebidas irregularmente pelo vereador Andrew Robalinho da

Silva Filho.

O questionamento acima incide sobre o pagamento de diárias ao vereador Andrew Robalinho da Silva Filho, no período de 13 a 15 de abril, para Brasília/DF.

Para os analistas, referido edil não estaria em viagem a serviço da Câmara de Vereadores, fato comprovado pela nota de hospedagem nº 88407, expedida em nome da ADEP – Associação dos Defensores Públicos, categoria de profissionais a que pertence o vereador.

Em suas justificativas, o ordenador de despesas esclarece que “o Vereador Andrew Robalinho já fora presidente da ADEP, ocasião em que se deslocava por diversas vezes à Brasília na busca pelos interesses de sua classe.

Nessas ocasiões, chegava a se hospedar nos hotéis que se situam no traslado da viagem. Ocorre que, na volta da capital federal, o Vereador hospedou-se em hotel que já possuía cadastro, quando se hospedara certa vez em nome da ADEP, razão pela qual expediu-se nota fiscal com o cadastro antigo, quando atendente do Hotel Íbis digitou o nome do Legislador.”

São convincentes as explicações ofertadas pelo responsável.

Isto porque, seus esclarecimentos se fizeram acompanhar de notas fiscais emitidas por restaurantes e por serviços de taxi de Brasília, datadas de 13 e 14 de abril de 2010, todas em nome do vereador.

Além disso, encontram-se nos autos declarações emitidas pela assessoria dos Senadores Valter Pereira e Delcídio do Amaral e dos Deputados Federais Nelson Trad e Vander Loubet, atestando a visita do vereador Andrew Robalinho em seus gabinetes em Brasília nos dias 13 e 14 de abril de 2010, para tratar de assuntos do interesse do município de Paranaíba.

Para a correta análise dos fatos, o julgador deve considerar todo o conjunto probatório produzido nos autos, não apenas um único documento que possa comprometer a conduta investigada. Sobretudo porque, no caso em tela, o equívoco apontado pelos auditores foi devidamente esclarecido pelo interessado.

Verossímil, portanto, as justificativas apresentadas pelo ordenador de despesas, tendo em vista a existência de farta prova documental que ilide a nota fiscal de hospedagem em que se baseia a ressalva aposta pelo Corpo Técnico.

Diante destas ponderações, CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE.

ITEM 3.04 – Fato relevante

O relatório de auditoria destacou, como fato relevante, o objetivo e a finalidade da concessão das diárias, destinadas ao custear as despesas com alimentação e alojamento, apenas.

Dessa forma, no entender dos analistas, ao atribuir valores para sua concessão, a mesa diretora deveria identificar os valores realizados por hotéis e restaurantes, dentro e fora do estado, com a finalidade de compatibilizar as despesas a serem realizadas com o valor concedido. Inicialmente, impende destacar que a concessão de diárias aos membros do legislativo de Paranaíba foi instituída por meio da Resolução Legislativa n. 2/2009, alterada pela Resolução Legislativa nº 4/2009.

A Resolução é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse da Câmara, promulgada por seu presidente.

Referido ato legislativo se presta à regulamentação da atividade parlamentar e de atos internos do Poder Legislativo, dentre os quais a concessão das verbas indenizatórias a que fazem jus os membros da Casa.

Legítima, portanto, a previsão das diárias por meio de Resolução.

Quanto ao valor, estabeleceu-se que, para viagens dentro do Estado, cada vereador receberia R$ 773,30, dobrando-se esta quantia em caso de deslocamento para outro Estado da federação.

Tais valores foram considerados exorbitantes e desproporcionais pelos técnicos deste Tribunal, que sugeriram que tal verba poderia estar sendo utilizada como complementação de salário.

As questões levantadas pelo Corpo Técnico devem ser tratadas com cautela e parcimônia, posto situarem-se na esfera de discricionariedade de um Poder.

Com efeito, pela prerrogativa de oportunidade ou conveniência, a Câmara Municipal tem autonomia e competência legislativa para dispor sobre o quantum das diárias concedidas a seus membros, sendo ilegítima a intervenção de outro Poder nesse assunto, exceto quando ficar evidenciada a utilização abusiva ou contrária ao interesse público.

No caso sub examine, as Resoluções Normativas editadas pelo Legislativo de Paranaíba estabeleceram que as diárias serão concedidas a título de compensação das despesas de alimentação, hospedagem e locomoção, limitadas ao número de 5 no mês.

Assim, ao contrário do que é observado em outros órgãos da administração, que oferecem as passagens à parte, o beneficiário das diárias deve arcar também com os custos de locomoção, e, considerando a realização de viagens para outros Estados, as despesas com bilhetes aéreos devem ser custeadas com o dinheiro das diárias. Da mesma forma, quando o deslocamento ocorrer dentro do Estado, é o próprio vereador quem deve arcar com os custos do transporte, incluindo-se nestes, bilhetes de ônibus, combustíveis, e, se for o caso, locação de veículos.

Dessa forma, é temeroso afirmar, categoricamente, que os valores fixados estão incompatíveis com os custos dessas viagens.

Outrossim, até que exista prova em contrário, presume-se que tais viagens foram realizadas em prol do interesse público, não com finalidade turística ou apenas para o embolso das diárias.

A propósito, sobre os documentos comprobatórios das viagens, cabe analisar a lisura dos requerimentos de diárias feitas pelos vereadores, e, neste diapasão, não há elementos necessários para a caracterização do vício apontado, primeiro porque todos agiram em conformidade com a legislação vigente, e, segundo, porque não comprovado o desvio de finalidade.

Por tais motivos, REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

ITEM 4.01 – Ausência de licitação

Constatou-se a realização de despesas, sem a abertura de procedimento licitatório, para a aquisição de gêneros alimentícios e material de limpeza, no valor total de R$ 16.961,74, assim subdividido:

Credor	Valor
Central Supermercados Ltda	R$ 12.106,64
Pioneiro Supermercados Ltda	R$ 3.667,10
Supermercado Baixinho Ltda	R$ 1.188,00

A autoridade responsável defende a legalidade das despesas, ao argumento de que o art. 24, I, da Lei nº 8666/93 autoriza a compra direta de produtos cujo valor seja inferior a R$ 8.000,00.

Ao alegar que várias contratações foram realizadas, rechaça a hipótese de que o limite estabelecido para as compras diretas tenha sido ultrapassado.

Não assiste razão, neste caso, ao ordenador de despesas.

Com efeito, o artigo 24, I, da Lei nº 8666/93, prevê o caso de dispensa de licitação, para serviços e compras no valor de até R$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

No caso em comento, as despesas realizadas junto à Central Supermercados atingiram R$ 12.106,64, valor superior, portanto, ao limite legal, e foram destinadas à aquisição de gêneros alimentícios e material de limpeza, itens de consumo ordinários e previsíveis.

Dessa forma, não há como se aceitar a compra fracionada de diversos itens da mesma espécie, que poderiam perfeitamente ser adquiridos por meio de procedimento licitatório, cujas regras e princípios asseguram à administração a obtenção de preços e condições mais vantajosos.

Aliás, a fragmentação da despesa foi definida da seguinte forma na obra LICITAÇÕES E CONTRATOS – Orientações e Jurisprudência do TCU: “o

fracionamento caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta".

É justamente a hipótese dos autos.

Ao dividir a despesa em várias compras, a Câmara Municipal de Paranaíba acabou por fugir da obrigatoriedade de realizar a licitação, para, na hipótese, realizar a contratação direta da empresa Central Supermercados Ltda.

O TCU vem, ao longo dos anos, repudiando a utilização das licitações fragmentadas pelos administradores, consoante se observa das deliberação abaixo:

"É vedado o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado." (LICITAÇÕES E CONTRATOS – Orientações e Jurisprudência do TCU)

Portanto, demonstrada a violação à regra da licitação, insculpida no art. 37, XXI, da Constituição Federal, MANTENHO A IRRGULARIDADE.

IV – A DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 17ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 2 de setembro de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

1 - pela irregularidade dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria

nº 4/2012, realizada na Câmara Municipal de Paranaíba, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente da ausência de licitação (item 4.01 do relatório).

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor JALMIR BATISTA MODESTO, ordenador de despesas à época do período inspecionado, no valor de 50 (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 recomendação para que o responsável pelo órgão 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;

5 – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº160/2012.

V – Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dr. Ronaldo Chadid, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jerson Domingos. Presente o Representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Dr. José Aêdo Camilo.

Campo Grande – MS, 10 de setembro de 2015.

Conselheira Marisa Serrano

Relatora

mmm