

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 811389

Órgão: Prefeitura Municipal de Delta

Partes: Jorge Manoel da Silva (Prefeito à época), Antônio Carlos Fragoso, Ricardo Camilo Amâncio, Eduardo Rodrigues Brito, Selso Fonseca da Silva, Luiz Carlos de Assis Brito, Aparecida Nair Camilo, Angélica Cristina Querino e Antuéllica Kreisel Pelegrino (membros de comissões de licitação)

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. FISCALIZAÇÃO *IN LOCO*. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DO PODER-DEVER SANCIONATÓRIO DESTES TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. PAGAMENTO DE MATERIAL E DE SERVIÇOS NÃO ENTREGUES À ADMINISTRAÇÃO. PAGAMENTOS DE DIÁRIAS DE VIAGENS SEM PRESTAÇÃO DE CONTAS, RELATÓRIOS OU COMPROVANTES. FINALIDADE DIVERSA AO INTERESSE DO MUNICÍPIO. DANO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS.

1. O pagamento de material e de serviços não comprovadamente entregues à Administração Pública enseja dano ao erário e a obrigação de restituir os valores desembolsados.
2. Conforme a jurisprudência deste Tribunal, são irregulares os gastos com diárias de viagens desacompanhados de prestação de contas, relatório resumido, comprovantes de despesas ou relativos a deslocamentos alheios ao interesse público.

Primeira Câmara
8ª Sessão Ordinária – 21/03/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por determinação do então Conselheiro Presidente desta Corte de Contas, Elmo Braz (fl. 01), nos termos do artigo 3º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCMG n. 01/2002, em virtude da não remessa ao Tribunal, pelo Prefeito Municipal de Delta durante a gestão de 2005 a 2008, Sr. Jorge Manoel da Silva, das Tomadas de Contas Especiais instauradas por meio das Portarias n.ºs 02 e 03/2005 (alterada pela Portaria n. 05/2005).

A equipe técnica realizou inspeção no período de 11/8/08 a 20/8/08, visando a apurar irregularidades detectadas pelo setor de Auditoria do Departamento de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Delta. O relatório técnico referente aos ordenamentos de despesas do órgão encontra-se acostado às fls. 9.982/10.144 (vol. 52 dos autos). O relatório técnico relativo aos Atos de Admissão de Pessoal do município está coligido às fls. 94/99 do anexo 1 e o relatório técnico de engenharia está apensado às fls. 380/401 do anexo 3.

Determinei a citação dos responsáveis, fls. 10.343/10.344, a fim de se manifestarem acerca dos fatos apontados nos autos.

Os Srs. Antônio Carlos Fragoso, Angélica Cristina Querino e Selso Fonseca da Silva, membros de comissão de licitação à época dos fatos, apresentaram defesa às fls. 10.373/10.400, 10.401/10.467 e 10.473/10.475, respectivamente. Os demais responsáveis não se manifestaram, a despeito de regularmente citados, conforme atesta a certidão de fl. 10.477.

A unidade técnica elaborou estudo conclusivo, fls. 10.481/10.483, no qual aponta a prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte, recomendando determinação ao então Prefeito, Sr. Jorge Manoel da Silva, de ressarcimento dos valores pagos a maior quanto a serviços não prestados durante a construção de rede de abastecimento de água do município, bem como do montante despendido a título de despesas de viagens desacompanhadas de comprovação e alheias ao interesse do poder público, no total histórico de R\$181.779,25 (cento e oitenta e um mil setecentos e setenta e nove reais e vinte e cinco centavos).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu parecer, fls. 10.484/10.485, opinando, similarmente, pelo reconhecimento da prescrição, amparado no disposto no artigo 118-A, inciso I, da Lei Complementar n. 102/08, e determinação de ressarcimento dos valores apurados como dano ao erário pelo então Prefeito.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de mérito: prescrição do poder-dever sancionatório

O órgão técnico e o Ministério Público opinaram pelo reconhecimento da prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal.

Com efeito, o processo subsume-se à hipótese de prescrição descrita no art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, uma vez que já transcorreram mais de oito anos desde a verificação da causa interruptiva disposta no art. 110-C, inciso IV, do referido diploma legal (despacho de instauração da Tomada de Contas Especial por este Tribunal, fl. 01) sem que fosse proferida decisão de mérito.

Em virtude prescrição punitiva, deixo de apreciar os apontamentos e razões de defesa relativos a irregularidades que não ensejam dano pecuniário ao erário.

Isso posto, passo à análise dos apontamentos passíveis de redundar em prejuízo aos cofres públicos, haja vista a hipótese única de imprescritibilidade inserta no art. 37, § 5º, da Carta Política do Brasil.

Mérito

1. Pagamento irregular relativo a materiais e serviços de assentamento de tubos de PVC em obra de construção de rede de abastecimento de água, no valor de R\$3.209,98 (fls. 398/399 do anexo 3)

A equipe técnica constatou o pagamento indevido, pelo município de Delta, do valor de R\$3.209,98 (três mil duzentos e nove reais e noventa e oito centavos) referentes ao fornecimento e à prestação de serviços de assentamento de tubo PVC DN 75 – CL15, em construção de rede de abastecimento de água, “que não teve a sua execução comprovada, por não constar na prefeitura os locais beneficiados e o processo licitatório com os projetos básico/executivo

identificadores dos mesmos, conforme declaração à fl. 365 – Volume 02 – Anexo II”. A obra é decorrente do Convite n. 025/01, no qual a empresa “Construtora Mineira de Obras Ltda.” figurou como vencedora.

O responsável, então Prefeito, Sr. Jorge Manoel da Silva, não se manifestou nos autos.

O apontamento é de ordem objetiva. A equipe de inspeção fundamentou as seguintes inconsistências para aferição do prejuízo aos cofres públicos, fls. 385/387 do anexo 3:

“A não emissão dos documentos contratuais obrigatórios referentes às Especificações Técnicas para Construção do Poço Tubular Profundo, anexas ao edital (fls. 15 a 22 – Volume – Anexo II), como: testes, relatórios, ensaios, análise de qualidade da água com suas características físico-químicas, desinfecção do poço, medições, exames laboratoriais, livro de registro de ocorrência e dimensionamento dos equipamentos a serem fornecidos, contribuíram para não se permitir avaliar o preço de mercado nem quantificar a sua execução para os serviços constantes da perfuração do poço em si, na planilha comercial da firma contratada, o que infringiu o art. 41 da Lei Federal n. 8.666/93, que dispõe:

[...]

Da mesma forma, **conforme Declaração da Prefeitura à fl. 365 – Volume n. 02 – Anexo II, não foram localizados nos arquivos da Prefeitura o processo licitatório e as suas medições com os locais de execução da rede de distribuição da água, o que impediu a comprovação de sua execução e a análise de seu custo**, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64, que dispõe:

[...]

Na reprodução da documentação do convite n. 025/001, anexa à prestação de contas enviada pela prefeitura ao Ministério da Saúde, (fls. 02 a 81 – Volume n. 01 – Anexo II), não constou do edital a relação de logradouros a serem beneficiados com a execução da rede de distribuição de água, a que se referiu o anexo V na cláusula primeira do contrato firmado com a empresa declarada vencedora do certame (fls. 73 a 81 – Volume 01 – anexo II).

Não foi anexado à documentação técnica nenhuma informação adicional ou projetos que complementassem as especificações do edital e indicasse a execução do objeto do contrato, o que não permitiu um conhecimento necessário e suficiente para execução do objeto da licitação”

Deverá, portanto, o então Prefeito, Sr. Jorge Manoel da Silva, proceder à devolução aos cofres públicos municipais do valor de R\$3.209,98 (três mil duzentos e nove reais e noventa e oito centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do art. 51 da Lei Complementar n. 102/08, relativos a pagamentos de supostas aquisições e prestações e serviços não demonstradas.

2. Concessão de diárias relativas a viagens com finalidades alheias ao serviço público, sem apresentação das respectivas prestações de contas nem comprovantes dos gastos

A equipe de inspeção verificou que não foram apresentados os relatórios de viagens e os respectivos comprovantes de adiantamento de despesas ao então Prefeito Municipal, Sr. Jorge Manoel da Silva, no valor de R\$177.069,27 (cento e setenta e sete mil sessenta e nove reais e vinte e sete centavos), em desconformidade com o disposto nos artigos 25 e 36 da Lei Complementar Municipal n. 04/97 e no artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República.

O responsável não se manifestou nos autos. A unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ratificaram o apontamento.

Esta Corte de Contas já se posicionou a respeito da forma de indenização das despesas com viagem de servidor público e agente político, conforme exsurge do parecer emitido em resposta à Consulta n. 748.370/09, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, *in verbis*:

“O mandamento constitucional da realização da prestação de contas deve ser efetivado em cada situação jurídica de maneira distinta, adequada à realidade do agente público e do ente respectivo.

Os valores recebidos pelo servidor público em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, sendo destinados a compensá-los por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção.

Tais valores devem obedecer às etapas previstas em lei para o processamento da despesa pública, entre as quais se destaca o prévio empenho em dotação orçamentária específica.

Ademais, seu pagamento deve se dar em decorrência do exercício da função pública em município distinto daquele em que o servidor trabalha, mediante necessidade do serviço.

A concessão de diárias necessita, portanto, de motivação para o deslocamento do agente público, demonstrando-se a existência de nexo entre suas atribuições regulamentares e as atividades realizadas na viagem.

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

1 – mediante diárias de viagem, cujo regime deva estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;

2 – mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa;

3 – mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa.

Na hipótese de existir a previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação específica.”

Considerando a previsão legal das diárias de viagem, conclui-se que o presente caso enquadra-se na segunda hipótese abordada no parecer emitido em resposta à Consulta, qual seja, concessão de diárias em regime de adiantamento.

Destaco, a propósito, o entendimento firmado na Consulta n. 862.579, de relatoria do conselheiro Cláudio Terrão, apreciada pelo Plenário deste Tribunal, em sessão de 09/5/12:

“Na realidade, o comprovante fiscal é um dos documentos hábeis para que a Administração proceda à liquidação da despesa. Nesse sentido, a Súmula n. 93 deste Tribunal de Contas esclareceu a questão ao dispor: ‘As despesas públicas, ainda que precedidas de Notas de Empenho, mas que não se fizerem acompanhar de Notas Fiscais ou documentos equivalentes de quitação são irregulares e de responsabilidade do gestor.’

Assim, embora haja referência expressa à nota fiscal, o verbete sumular é claro ao prever a possibilidade de sua substituição por ‘documentos equivalentes de quitação’, evidenciando que a comprovação da regularidade da despesa pública pode ocorrer ainda quando a outra parte não esteja obrigada a emitir notas fiscais, desde que sejam apresentados documentos equivalentes.”

A concessão de diárias desacompanhadas de comprovação das viagens a serviço ou por interesse da Administração equivale, portanto, à realização de despesas sem comprovante, ilícita nos termos do Enunciado n. 93 da Súmula deste Tribunal.

Ademais, na própria legislação local, prevê-se que a concessão de diárias está condicionada à comprovação do deslocamento, a teor dos enunciados nos artigos 25 e 36 da Lei Complementar Municipal n. 04/97, *in verbis*:

“Art. 25. A cada pagamento efetuado, o responsável exigirá o correspondente comprovante da despesa, como nota fiscal, nota simplificada, nota avulsa, cupom ou recibo.

(...)

Art. 36. No prazo de 10 (dez) dias, a contar do termo final do período de aplicação, o responsável prestará contas da aplicação do adiantamento recebido.

Parágrafo único. A cada adiantamento corresponderá uma prestação de contas.”

Não bastasse, sobressai dos autos que as concessões de diárias de viagens lastrearam-se tão somente em empenhos, encontrando-se desacompanhadas de qualquer documentação comprobatória da finalidade ou interesse público dos deslocamentos dos agentes beneficiados pela verba supostamente indenizatória.

Não bastasse, o então Prefeito Municipal, que também era o ordenador de despesas à época, auferiu diárias de viagens, no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), para participar de convenção partidária do MDB – dispêndio evidentemente não correlato aos interesses do município e sujeito, portanto, ao ressarcimento aos cofres públicos.

O seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro Adylson Motta, por ocasião da Decisão n. 225/2000, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, ilustra com clareza a jurisprudência daquela Corte de Contas:

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n. 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.”

Em idêntico sentido aponta o Acórdão TCU n. 1.928/2005 – Segunda Câmara, proferido em processo de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues: “a omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da república, constitui ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade e faz nascer a presunção de desvio de recursos”.

Determino, por isso, ao responsável, então Prefeito, Sr. Jorge Manoel da Silva, que proceda ao ressarcimento ao erário municipal do montante histórico de R\$178.569,27 (cento e setenta e oito mil quinhentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos), em razão dos pagamentos irregulares de diárias de viagens comprovadamente demonstrados nos autos, monetariamente corrigido.

Uma vez configuradas infrações ao disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República, bem como nos arts. 25 e 36 da Lei Complementar Municipal Municipal n.

04/97 e do Enunciado n. 93 da Súmula deste Tribunal, concluo pela irregularidade das contas tomadas, nos termos do art. 48, inciso III, alíneas 'a' e 'd', da Lei Complementar n. 102/08, e determino ao então Prefeito, Sr. Jorge Manoel da Silva, que restitua aos cofres do Município de Delta o valor de R\$181.779,25 (cento e oitenta e um mil setecentos e setenta e nove reais e vinte e cinco centavos), a ser devidamente atualizado, nos termos do artigo 51 do referido diploma legal, equivalente ao dano ao erário decorrente da aquisição de materiais e serviços comprovadamente não realizados pela contratada durante a execução de obras da rede de abastecimento de água do município, e à concessão de diárias de viagens desacompanhadas de comprovantes, relatórios, prestações de contas e demonstração do interesse público dos deslocamentos realizados.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, manifesto-me, em prejudicial de mérito, pela prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte de Contas, nos termos do art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08.

No mérito, manifesto-me, com amparo no preceito do artigo 48, inciso III, alíneas 'a' e 'd' da Lei Complementar n. 102/08, pela irregularidade das contas examinadas e por determinar ao responsável, então Prefeito Jorge Manoel da Silva, a restituição ao erário municipal de Delta do valor de R\$181.779,25 (cento e oitenta e um mil setecentos e setenta e nove reais e vinte e cinco centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do artigo 51 do referido diploma legal, sendo: R\$3.209,98 (três mil duzentos e nove reais e noventa e oito centavos) relativos a pagamentos de serviços comprovadamente não executados durante obras na rede de abastecimento de água do município; e R\$178.569,27 (cento e setenta e oito mil quinhentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos) referentes à concessão de diárias de viagens desacompanhadas de comprovantes, relatórios, prestações de contas e demonstração do interesse público dos deslocamentos realizados.

Intime-se o responsável, por via postal, desta decisão.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte de Contas, nos termos do art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08; **II)** julgar irregulares, no mérito, as contas examinadas, com amparo no preceito do artigo 48, inciso III, alíneas 'a' e 'd' da Lei Complementar n. 102/08; **III)** determinar ao responsável, então Prefeito Jorge Manoel da Silva, a restituição ao erário municipal de Delta do valor de R\$181.779,25 (cento e oitenta e um mil setecentos e setenta e nove reais e vinte e cinco centavos), a ser devidamente atualizado, nos termos do artigo 51 do referido diploma legal, sendo: R\$3.209,98 (três mil duzentos e nove reais e noventa e oito centavos) relativos a pagamentos de serviços comprovadamente não executados durante obras na rede de abastecimento de água do município; e R\$178.569,27 (cento e setenta e oito mil quinhentos e sessenta e nove reais e

vinte e sete centavos) referentes à concessão de diárias de viagens desacompanhadas de comprovantes, relatórios, prestações de contas e demonstração do interesse público dos deslocamentos realizados; **IV)** determinar a intimação do responsável, por via postal, desta decisão; **V)** determinar, transitada em julgado a decisão e findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de março de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/rp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**