

Processo: 1095573
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de União de Minas
Exercícios: 2019/2020
Responsáveis: João de Freitas Leal – Chefe do Poder Executivo Municipal (gestão de 2017 a 2020); Lázaro Luiz de Freitas, Secretário Municipal de Obras, e Odírio Júnior Freitas Leal, responsável pelo Controle Interno, à época
Procuradora: Renata Soares Silva, OAB/MG 141.886
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 6/12/2022

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TRANSPORTES E EQUIPAMENTOS. CONTROLE INTERNO. APONTAMENTOS. AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. FALTA DE SISTEMATIZAÇÃO E DE NORMATIZAÇÃO DAS ROTINAS. AUSÊNCIA DE EMISSÃO DE RELATÓRIOS E DE REALIZAÇÃO DE AUDITÓRIAS. FALTA DE NORMAS REGULAMENTADORAS DA UTILIZAÇÃO E DA CONDUTA DOS MOTORISTAS. FALTA DE CONTROLE ACERCA DA UTILIZAÇÃO DOS BENS. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE. INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES PRESTADAS NO SICOM. IRREGULARIDADES NÃO SANADAS. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL E INDIVIDUAL AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES.

1. Incumbe à autoridade competente zelar pela implantação do sistema de controle interno e por sua atuação de modo eficaz e eficiente, permitindo não só controlar a execução da despesa, mas também otimizar a utilização dos recursos, com resultados para toda a Administração Pública.
2. As rotinas, procedimentos e políticas das unidades executoras dos órgãos públicos devem ser sistematizadas por meio de manuais, instruções normativas ou fluxogramas, de modo a conferir-lhes uniformidade e padronização.
3. A Decisão Normativa n. 2/2016 desta Corte, em seu art. 2º, parágrafo único, determina que a unidade central de controle interno promova auditorias periódicas nas unidades de execução das atividades do Município, além de emitir relatórios à autoridade superior para conhecimento e tomada de providências, recaindo a atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas sobre tais aspectos do controle interno.
4. Compete aos gestores instituírem normas disciplinando a utilização dos veículos e equipamentos oficiais bem como as condutas dos seus motoristas.
5. Incumbe aos responsáveis pela unidade executora de transporte a implantação e utilização dos instrumentos de controle sobre deslocamentos e horas trabalhadas dos veículos e equipamentos pesados integrantes da frota municipal.
6. A utilização de veículos pesados pelo Município deve municiar-se do devido controle, de maneira a aferir as saídas dos veículos, seu retorno, bem como as distâncias rodadas e os trajetos percorridos, garantindo-se a transparência na utilização do patrimônio público e a economicidade.

7. Cabe aos gestores municipais a regulamentação acerca dos procedimentos formais a serem adotados para o controle da alienação e baixa patrimonial dos bens inservíveis.
8. É de responsabilidade do Prefeito o envio de informações ao Tribunal de Contas via SICOM nos termos do art. 6º, I, da Instrução Normativa n. 3/2015 desta Corte, devendo ser consistentes e precisas as informações, nos termos do art. 16 do mesmo normativo.
9. Nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, os atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial são passíveis de aplicação de multa.

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 no voto do Relator, em:

- I) julgar irregulares as condutas do Sr. João de Freitas Leal, ex-Chefe do Poder Executivo Municipal de União de Minas (gestão de 2017 a 2020), bem como dos Srs. Lázaro Luiz de Freitas e Odírio Júnior Freitas Leal, respectivamente, Secretário de Obras e responsável pelo Controle Interno, do mesmo Município à época, referentes aos itens 1 a 8 do relatório de auditoria;
- II) aplicar, em consequência, com espeque no art. 85, inc. II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, e arts. 317 e 318, inc. II, da Resolução n. 12/2008, multa pessoal e individual aos responsáveis pelas irregularidades adiante, nos valores e dosimetrias a saber:
 - a) no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. João de Freitas Leal, ex-Prefeito do Município de União de Minas, em razão das condutas irregulares apontadas nos itens 1, 4, 6 e 8 do relatório de auditoria à peça n. 11 e no reexame anexado à peça n. 34;
 - b) no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao Sr. Lázaro Luiz de Freitas, ex-Secretário Municipal de Obras de União de Minas, em razão das condutas irregulares constantes dos itens 2, 4, 5, 6 e 7 do relatório de auditoria à peça n. 11 e no reexame anexado à peça n. 34;
 - c) no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Odírio Júnior Freitas Leal, responsável pelo Controle Interno do Município de União de Minas em face das condutas irregulares apontadas no item 3 do relatório de auditoria peça n. 11 e do relatório de exame da defesa peça n. 34;
- III) determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de União de Minas que comprove a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
 - a) a implantação efetiva do sistema de controle interno, observando as disposições previstas na Lei Complementar municipal n. 100/2017, de forma que:
 - a.1) seja regulamentado e implementado o sistema de controle interno;
 - a.2) as rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos pesados sejam registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas;
 - a.3) a unidade central do sistema de controle interno emita relatórios periódicos de acompanhamento dos procedimentos de controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos pesados;

- a.4) a unidade executora de transporte da Administração Municipal institua e implante instrumentos de controle sobre os deslocamentos e as horas trabalhadas de veículos e equipamentos pesados pertencentes a frota municipal;
- b) edite normas disciplinando o bom uso dos veículos e a conduta de seus motoristas; adote procedimentos formais para controle da alienação e baixa patrimonial dos veículos e equipamentos pesados que se tornaram inservíveis; utilize os instrumentos de controle como ferramentas de gestão na tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência;
- c) preste corretamente as informações ao TCEMG por intermédio do SICOM relativas aos veículos/equipamentos da frota municipal, na forma e prazos estabelecidos pela legislação vigente;
- IV) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor da presente decisão, bem como do atual Chefe do Poder Executivo Municipal de União de Minas, do Controlador Interno e do Chefe do Departamento de Transportes, nos termos do art. 166, § 1º, inc. I, do RITCEMG;
- V) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de dezembro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 6/12/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de União de Minas, cujo objeto foi o exame das rotinas de trabalho e dos procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos do Poder Executivo Municipal, no exercício de 2020.

Os trabalhos de apuração, realizados por meio da auditoria, resultaram no relatório técnico, peça n. 11, do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.

As cópias das evidências apontadas no relatório técnico, analisadas neste processo, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao SGAP, cuja correlação, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos” – indicados pelo número dos “docs.” -, encontra-se discriminada no Apêndice III do relatório, fl. 29, peça n. 11.

Consta do item “4 – Proposta de Encaminhamento” do relatório de auditoria, fl. 26, peça n. 11, a proposta de citação dos responsáveis para manifestação acerca dos achados de auditoria.

Mediante o despacho de 9/8/2021, peça n. 16, determinou-se que os presentes autos fossem enviados ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer, nos termos do disposto no art. 61, inc. IX, “g”, da Resolução n. 12/2008.

Em sua manifestação o Ministério Público junto ao Tribunal consignou em parecer anexado à peça n.18:

[...]

pela citação dos Srs. João de Freitas Leal, Prefeito Municipal de União de Minas, Lázaro Luiz de Freitas, Secretário Municipal de Obras, e Odírio Júnior Freitas Leal, responsável pelo Controle Interno, para a apresentação das justificativas que entenderem pertinentes acerca dos apontamentos efetuados no Relatório de Auditoria de Conformidade elaborado pela Unidade Técnica (Peça 11 – Arquivo SGAP Nº 2300949).

Ato contínuo, determinou-se a citação do mencionado agente político e dos demais gestores municipais para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos achados de auditoria, nos termos do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008 (peça n. 19).

Devidamente citados, o Sr. João de Freitas Leal, Chefe do Poder Executivo Municipal, apresentou defesa subscrita pela Dra. Renata Soares Silva – OAB/MG n. 141.886, peça n. 32.

Ao reverso, nos termos da certidão emitida pela Secretaria da Primeira Câmara, peça n. 33, embora regularmente citados, os Srs. Odírio Júnior Freitas Leal e Lázaro Luiz de Freitas não se manifestaram.

Por meio do despacho à peça n. 19, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica para exame das razões de defesa apresentadas pelo Sr. João de Freitas Leal, cujo relatório encontra-se anexado à peça n. 34.

O parecer ministerial conclusivo consta da peça n. 36.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial

II – FUNDAMENTAÇÃO

Versam os presentes autos sobre Auditoria de Conformidade realizada na Prefeitura Municipal de União de Minas, cujo objeto foi o exame das rotinas de trabalho e dos procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos do Poder Executivo Municipal, no exercício de 2020, quanto a sua eficiência e eficácia.

O município de União de Minas, por meio da Lei Complementar Municipal n. 110, de 3/3/2017, realizou sua reestruturação administrativa, dispondo, em seu art. 9º, sobre o Departamento de Controladoria Geral.

Antes de passar ao exame de todo o processado, registro que, não obstante tenha sido constatado erro formal na emissão do documento intitulado “Questionário – Controles Internos aplicados ao Sistema de Transporte”, no qual se encontra especificado como sendo da “Prefeitura Municipal de São Francisco de Salles”, conforme peça n. 7, dito relatório encontra-se devidamente assinado pela Sra. Isabella Freitas Beraldo, Controladora, e pelo Sr. Odírio Júnior Freitas Leal, responsável pelo Controle Interno do Município de União de Minas, à época, situação que, no meu entendimento, convalida o documento, motivo pelo qual o considero para fins de análise nos presentes autos.

O referido questionário foi elaborado com base na Decisão Normativa n. 2/2016, que aprova orientações sobre o controle interno, aplicáveis aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus municípios.

Verifica-se que os artigos 70 e 74 da Constituição da República dispõem acerca da necessidade e as funções do sistema de controle interno na administração pública, como transcrito a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O controle interno está previsto na Constituição da República em seus arts. 31, 70 e 74. Contudo, a exigência constitucional não se extingue com a mera edição de ato legal de criação, uma vez que o bom desempenho da administração pública depende da efetividade do controle.

O sistema de controle interno também encontra previsão normativa na Lei Federal n. 4.320/1964, art. 76, ao dispor que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária: (i) legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; (ii) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; (iii) e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Portanto, em conformidade com os aludidos comandos constitucionais e demais normas de regência, a fiscalização dos atos da administração deverá ocorrer a partir de um sistema de controle interno constituído por meio de uma estrutura organizada e articulada, abrangendo todas as unidades administrativas na realização de suas atividades.

Ressalta-se que aos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal compete instituir os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Frise-se que esses controles internos devem ser permanentemente monitorados, promovendo-se os necessários ajustes pela administração, tendo em vista que tais controles se destinam à utilização por todos os agentes públicos responsáveis pela realização de atividades e rotinas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Nesse sentido, à autoridade competente cabe a sua efetiva implantação, além de promover ações visando sua atuação de modo eficaz e eficiente, como forma de possibilitar a otimização do uso dos recursos, com resultados para toda a administração pública.

Assim entendido, verifica-se, no relatório de auditoria da Unidade Técnica (peça n. 11), que os denominados achados foram extraídos das informações prestadas pelos gestores municipais e nos dados obtidos por meio das informações prestadas pelos responsáveis junto aos sistemas deste Tribunal. A equipe auditora informou que os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação constam dos itens descritos a seguir:

- 1 – A Prefeitura Municipal de União de Minas não instituiu, regulamentou e implantou sistema de controle interno;
- 2 – As rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos pesados não estão registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas;
- 3 – A unidade central do sistema de controle interno, não emite relatórios periódicos de acompanhamento dos procedimentos de controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos pesados;
- 4 – A Prefeitura Municipal não dispõe de normas disciplinando o bom uso dos veículos e a conduta de seus motoristas;
- 5 – A unidade executora de transporte da Administração Municipal não instituiu e implantou instrumentos de controle sobre os deslocamentos e as horas trabalhadas de veículos e equipamentos pesados pertencentes a frota municipal;
- 6 – A Prefeitura Municipal não adota procedimentos formais para controle da alienação e baixa patrimonial dos veículos e equipamentos pesados que se tornaram inservíveis;

7 – A Administração Municipal não utiliza os instrumentos de controle como ferramentas de gestão na tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência;

8 – O Município não prestou corretamente as informações ao TCEMG por intermédio do SICOM relativas aos veículos/equipamentos da frota municipal.

As irregularidades apontadas pela Unidade Técnica constantes dos itens 1 a 8 da peça n. 11 se referem à não regulamentação de normas e de procedimentos de controle interno, além de erros nas informações prestadas no SICOM.

Ora, o controle interno é instrumento essencial ao planejamento e à organização dos gastos públicos, bem como de acompanhamento e controle do regular processamento da despesa pública.

Sobre o controle interno, colhe-se da cartilha editada pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCMBA, intitulada “*A importância do Controle Interno no Âmbito Municipal*”, que se encontra disponível no endereço eletrônico:¹:

Controle

Qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Controles Internos

Controles executados pelas diversas unidades da estrutura organizacional.

Sistema de controle interno Conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública municipal com atuação articulada, visando o controle interno da gestão administrativa. • Órgão central de controle interno

Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública municipal, incumbida da coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do controle das atividades relacionadas ao controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal.

Controles Formais

Projetados para assegurar a observância à legislação e às normas disciplinares numa organização estatal.

Controles Substantivos

Projetados para garantir a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos, em termos quantitativos e qualitativos.

Controles Preventivos ou Prévios

Projetados para evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades.

Controles Detectivos ou Concomitantes

¹ file:///D:/Users/jlima/Downloads/port_ncia%20do%20Controle%20Interno%20no%20mbito%20municipal%20-%20Ant_nio%20Dourado%20Vasconcelos%20-%20Coordenador%20de%20Assist_ncia%20aos%20Munic_pios%20do%20TCM-BA%20(1).pdf

Projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades no momento em que ocorrem, permitindo medidas tempestivas de correção.

Controles Corretivos ou Posteriores

Projetados para detectar erros, desperdícios ou irregularidades após a ocorrência, permitindo ações corretivas posteriores.

[...]

A finalidade do controle interno está prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 90 da Constituição do Estado da Bahia.

Sua importância está em fazer com que o administrador aja de acordo com os princípios da boa administração a fim de atender aos interesses da coletividade.

O Tribunal de Contas da União também se debruçou sobre o tema, nos termos da cartilha editada e disponível no *link*², na qual destaco:

É necessário fazer a distinção entre **controle interno administrativo com o controle interno avaliativo** previsto na CF/88, Art. 74, I, II e IV.

Não se deve confundir o controle interno administrativo com o órgão ou unidade de controle interno ou de auditoria interna, cuja função é avaliar a qualidade dos outros controles implantados pelos gestores.

O controle interno [administrativo] é responsabilidade dos próprios gestores, e tem por finalidade mitigar riscos e assegurar que os objetivos da organização (do principal) sejam alcançados.

A responsabilidade das unidades/órgãos de controle ou auditoria interna é avaliar a consistência, qualidade e suficiência dos controles internos implantados pelos gestores (IN-TCU 63/2010, Art. 1º, XI e DN-TCU 124/2012). (Os grifos constam do original).

Ultrapassada esta parte instrutória, abordarei os pontos elencados nas defesas apresentadas frente aos apontamentos constantes dos autos.

II.1 - Quanto à defesa apresentada pelo Sr. João Freitas Leal

Inicialmente cumpre informar que a Lei Orgânica do Município de União de Minas, em seu art. 68, dispõe que, dentre outras atribuições, compete ao Prefeito “*expedir decretos, portarias e outros atos administrativos, bem como expedir os regulamentos para sua fiel execução, nos termos do inciso III do mesmo dispositivo*” (inc. VI).

O Sr. João Freitas Leal, ex-prefeito municipal, por meio de sua procuradora, Dra. Renata Soares Silva apresentou a defesa constante da peça n. 32, sustentando, notadamente, sobre a natureza formal das irregularidades/ocorrências apontadas.

Contudo, não identifiquei qualquer esclarecimento ou justificativa em relação às irregularidades constantes dos itens 1 a 8 do relatório de auditoria, como se constata, *in litteris*:

III - DO MÉRITO - DA NATUREZA FORMAL E SANÁVEL DAS IRREGULARIDADES – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO

A toda evidência, ante as informações ora prestadas e, em especial, pela efetiva correção dos atos e das informações prestadas nas contas em espeque, os vícios inquinados no

² <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/84/E2/1F/7C75D410F10055D41A2818A8/2541724.PDF>

apontamento técnico são de natureza sanável e não comprometem a higidez ou lisura dos trabalhos da administração Municipal.

Neste viés cabe esclarecer que as irregularidades insanáveis são aquelas que comprometem a higidez e a instrumentalidade do ato, impedindo a sua correção ante a consumação de seus efeitos danosos ao ordenamento, ao interesse público e a coletividade.

Se erro insanável é aquele que comprometeu a eficiência do ato legal, praticado com dolo e má fé, o erro sanável é aquele que, apesar de não obediente à lei, não acarretou prejuízo algum, nem comprometeu o objetivo que se pretendia pela atuação administrativa, admitindo o juízo de retratação ou correção.

Neste sentido já asseverou Ivan Barbosa Rigolin, in “Licitação e Contrato Administrativo, Ausência de Prejuízo à Administração” (BLC maio/97 p. 217), ao admitir que qualquer entidade pública ou órgão pode equivocarse documentalmente da maneira mais variada possível. Erros no preenchimento, os mais diversos, podem sempre ocorrer, assim como desencaminhamentos, extravios ou desencontro de ordens, e tais acidentes ocorrem, involuntariamente, no dia-a-dia de toda e qualquer Administração, maior e menor. Tais erros são naturalmente corrigíveis, não trazendo prejuízo ao erário, como no caso em exame.

Se não existiu dolo/má fé e/ou lesão ao erário, não há que punir por irregularidades formais. Ademais, a realidade mostra que toda Administração Pública é passível de cometer erros e estes, sendo escusáveis, são passíveis de correção, sem qualquer cunho sancionatório.

Nesta linha de raciocínio, oportunas são as palavras de Hely Lopes Meirelles, que, ao tecer comentários acerca dos princípios da licitação, afirma: “**A regra é a dominante nos processos judiciais: não se decreta a nulidade onde não houver dano para qualquer das partes – pás de nullité sans grief, como dizem os franceses**” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores. 29º ed. 2004, pag. 267).

Fincado em tal premissa, imperioso se faz considerar o **princípio da irrelevância das irregularidades e a sua efetiva correção**, pois somente irregularidades insanáveis é que poderiam ensejar responsabilização. Assim, surge com força vital a máxima de que o interesse público, que foi resguardado, não deve ser abalado por irregularidades formais ocorridas, vez que estas não passam de miçangas, sem força anulatória.

IV. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DE EVENTUAL PENALIDADE – AUSÊNCIA DE APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO – IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA

Nobre relator, o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade, e, muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico.

O Princípio da Razoabilidade permite ao órgão julgador ponderar a aplicação da norma jurídica no caso concreto e, por conseguinte, avaliar qual será à medida que irá atender da melhor forma o interesse público. De acordo com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para configurar a conduta punível é necessário que ocorra: **a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) periculosidade social da ação; c) grau considerável de reprovabilidade do comportamento e d) expressividade da lesão jurídica provocada.**

Aliado a isso, podemos concluir que quando ausente à configuração do dano ao erário, bem como não haver comprovação de dolo ou má-fé, **não deve haver punição ao agente político que sempre atuou com zelo e responsabilidade na gestão orçamentária e financeira do Município.**

Ademais, o mandato dele terminou em 2020, daí que por não ser mais gestor/prefeito do Município, os apontamentos tampouco podem ser corrigidos por ele.

No entanto, caso venha a ser o entendimento do órgão julgador competente que possa ter havido mera irregularidade por parte do Representado, o que não se acredita, que eventual penalidade seja tomada com temperamentos, se valendo dos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, para que não haja injusta punição, devendo, deste modo, ser **JULGADA IMPROCEDENTE A AUDITORIA**, ou, na pior das hipóteses, direcionar ao Representado apenas **RECOMENDAÇÕES** para os futuros certames.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) Que sejam desconstituídas todas as irregularidades alegadas **JULGANDO IMPROCEDENTE A AUDITORIA**, sob a ótica dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e boa fé do Representado, com base nos argumentos acima apontados.
- b) ademais, caso assim não entendam e, ainda, pelo princípio da eventualidade, permanecer o entendimento pela presença de irregularidades formais, sejam apenas confeccionadas **RECOMENDAÇÕES** ao Representado para gestões futuras, excluindo qualquer multa, pelo fato de que a suposta irregularidade não causou dano ao erário e Requerente encerrou seu mandato em 2020, daí que, por não ser mais gestor/prefeito do Município, os apontamentos tampouco podem ser corrigidos por ele. Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em Direito admitidos, inclusive juntada posterior de documentos e tudo quanto for necessário para o deslinde do presente feito. Nestes termos, pede-se deferimento. (Grifos e destaques no original).

A Unidade Técnica em relatório anexado à peça n. 34, entendeu que não houve justificativas em relação aos achados de auditoria constantes dos itens 1 a 8, *in verbis*:

[...]

Observa-se que o Defendente não apresentou alegações acerca dos achados, assim como eventuais medidas adotadas para sanar as irregularidades apontadas no relatório de auditoria. A defesa limitou-se a apresentar comentários sobre a natureza formal das irregularidades, princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A obrigatoriedade de instituição do sistema de controle interno decorre de disposição constitucional, conforme artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988. Bem como, dispositivos previstos nos artigos 74 e 81 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Ademais, a Decisão Normativa n. 02/2016 deste Tribunal de Contas que aprovou orientações sobre o controle interno aplicáveis aos sistemas de controle interno estabelece que:

Art. 2º Caberá ao Tribunal, por meio da realização de auditorias ou de outras ações de controle externo, avaliar se os sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios foram implantados e se estão atuando de maneira efetiva e com estrutura adequada.

Parágrafo único. As ações de controle externo do Tribunal incidirão, em especial, sobre os seguintes aspectos:

- I – se o sistema de controle interno do Poder encontra-se implantado e regulamentado em ato normativo próprio;
- II – se as rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de controle interno estão registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas;
- III – se a unidade central do sistema de controle interno atua na organização dos controles internos das unidades executoras, se realiza auditorias periódicas, e se emite relatórios sobre as auditorias realizadas;

IV – se o gestor de determinada unidade ou a autoridade máxima do Poder utilizam os relatórios de auditoria emitidos pela unidade central do sistema de controle interno como subsídio para a tomada de decisão gerencial/preventiva ou corretiva;

V – se os componentes da unidade central do sistema de controle interno, com exceção do responsável pela unidade, são servidores titulares de cargo efetivo, designados, em caráter exclusivo, para o exercício das atividades de controle interno, e se participam de treinamento ou curso de capacitação específicos;

VI – se a unidade central do sistema de controle interno elabora plano de trabalho para exercer suas atividades e se esse plano de trabalho abrange todas as áreas administrativas do Poder;

Art. 3º No que concerne ao funcionamento do sistema de controle interno, as avaliações realizadas pelo Tribunal ou pela unidade central do sistema de controle interno do Poder poderão ocorrer em dois níveis, a depender de seus objetivos:

I – em nível de Poder: a avaliação contemplará o sistema de controle interno como um todo, e terá como objetivo verificar a adequação da sua estrutura e a efetividade do seu funcionamento, incluída a verificação quanto à existência dos elementos que deverão compor o sistema de controle interno (ambiente de controle, mapeamento e avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento);

II – em nível de processo de trabalho: a avaliação contemplará os procedimentos de controle interno incidentes sobre determinado processo de trabalho executado no âmbito do Poder;

Art. 4º A omissão no dever de criar, implantar ou dar efetividade ao sistema de controle interno poderá resultar na aplicação de multa ao responsável pela omissão, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17 de janeiro de 2008, bem como poderá resultar na emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais do Chefe do Poder Executivo ou no julgamento pela irregularidade das contas dos Chefes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do responsável por órgão ou entidade submetido à jurisdição do Tribunal. (Grifos no original).

Acerca do controle sobre gastos com combustíveis e manutenção de veículos/equipamentos integrantes da frota municipal, a Unidade Técnica concluiu pela inobservância à Instrução Normativa n. 8/2003 deste Tribunal, que estabelece normas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas Administrações Direta e Indireta dos Municípios, ao dispor que:

Art. 5º - Com vista à fiscalização periódica deste Tribunal, os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipais **instituirão a prática dos seguintes controles, dentre outros**, consoante normas próprias que vierem a baixar sobre as seguintes matérias: III - cadastro de todos os veículos pertencentes à Administração e respectivas alocações; elaboração de mapas unitários de quilometragem, consumo de combustível e gastos com a reposição de peças e consertos dos veículos, controle esse sujeito a fechamento periódico (semanal, quinzenal ou mensal). (g.n)

Sobre esse ponto, referindo-se aos achados de auditoria (peça n. 11), ressaltou a Unidade Técnica (peça n. 34):

Conforme apontado pela Equipe Auditora, fl. 10, peça n. 11, de acordo com os dados extraídos do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), no período de janeiro a março de 2020, os recursos fiscalizados atingiram o montante de R\$418.997,22, o que corresponde a aproximadamente 10,25% da despesa total liquidada no período (R\$4.086.489,12).

Neste sentido, verifica-se que as atividades relativas ao setor de transporte envolvem recursos financeiros significativos. Desta forma, cabe aos gestores a implantação de

controles sobre esta atividade com a finalidade de se garantir maior efetividade, eficácia, economicidade, prevenção de desvios e *accountability*³.

Diante do exposto, mantém-se todos os apontamentos do relatório de auditoria.

Ressalta-se que esta Casa, em reiteradas decisões, firmou entendimento acerca da importância da implantação e da estruturação dos controles internos como forma de se assegurar a ocorrência de desvios além de propiciar a adequada gestão dos recursos públicos, como se observa no exame do Processo Administrativo n. 718.169, em sessão da Segunda Câmara de 4/2/2014, relatado pelo Conselheiro Wanderley Ávila, *in verbis*:

[...]

Relativamente à informação constante do **item 9**, de que os documentos comprobatórios das despesas realizadas com saúde e ensino, inclusive FUNDEF, não se encontravam organizados conforme determinado nas INTC's n°s 11/2003 e 08/2004, o defendente alegou que os mesmos estão sendo arquivados consoante orientado e determinado pelas INTC's, reconhecendo, desta forma, a irregularidade apontada. (Destaque no original).

Tal falha evidencia a fragilidade dos controles internos da Prefeitura, que devem ser estruturados de forma a evitar desvios e ajudar na manutenção da normalidade administrativa, funcionando, também, como instrumentos de racionalização administrativa. Vale ressaltar que o Controle Interno é exigência constitucional² e visa salvaguardar os interesses da municipalidade, tais como, receitas, bens, cumprimento dos gastos na saúde, educação e segurança. (Grifamos).

Em qualquer entidade, seja pública ou privada, há a necessidade de um controle eficiente, o que constitui uma das funções clássicas da administração, precedido pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária, em virtude do princípio da autotutela e do dever de prestação de contas.

A ausência ou a deficiência dos instrumentos de controle interno pode ensejar desvios, fraudes e erros em relação aos elementos patrimoniais públicos, importando prejuízos financeiros ao ente. (Destakes meus).

Nesse sentido, a Resolução n° 820/97 do Conselho Federal de Contabilidade define controle interno como:

“... o plano de organização e o conjunto integrado de métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis e da sua eficácia operacional”.

Forçoso é concluir que o controle interno deve existir e ser eficaz não apenas para apoiar o controle externo, como também para auxílio do próprio gestor no controle do órgão e dos procedimentos a que está submetida à Administração Pública. (Grifei).

A propósito, cabe transcrever excerto do voto do relator, Conselheiro Gilberto Diniz, no exame do Processo Administrativo n. 741.647, aprovado por unanimidade, em sessão da Segunda Câmara, de 28/5/2015:

As deficiências do controle interno relatadas vulneram, pois, os comandos insertos no preceito normativo transcrito, razão pela qual recomendo ao atual gestor que adote as providências necessárias à correta elaboração de relatórios mensais de controle interno, adotando, também, o manual de normas e procedimentos no sistema de controle interno,

³ *Accountability*: Termo em inglês que se refere ao dever de prestação de contas e responsabilização.

caso a situação ainda persista, e que determine aos responsáveis estrita observância das disposições legais pertinentes, com vistas à manutenção de controle interno eficiente, permitindo não só o efetivo controle da execução da despesa, mas também otimizar a utilização dos recursos, com resultados para toda a Administração Pública.

Aliás, constata-se, nas ações de fiscalização, que as irregularidades nos controles internos são passíveis da aplicação de multas individuais e pessoais, dadas as condutas irregulares dos responsáveis, conforme o disposto no art. 85 da Lei Orgânica desta Casa, como se vê do voto prolatado pelo relator da Auditoria n. 1.084.283, Conselheiro Wanderley Ávila, em sessão da Segunda Câmara, de 20/5/2021, cujo trecho reproduzo:

[...]

Primeiramente, as normas do Tribunal de Contas, na qualidade deste de órgão de controle externo fiscalizador da boa e regular utilização dos recursos públicos, são de observância obrigatória pelos jurisdicionados, não lhes sendo lícito alegar a própria torpeza e o desconhecimento da lei e das normas expedidas por esta Corte.

Quanto à análise relativa à ocorrência de erro grosseiro, também o enxergo nas condutas vislumbradas nos autos.

Perceba-se que a unidade central do controle interno tem a obrigação de atuar integradamente às unidades executoras da Prefeitura por norma de publicidade ampla.

Não obstante, é nítida e contumaz a omissão observada nos autos, uma vez que não havia sequer rotinas sistematizadas para a realização dos trabalhos, além do que são cobrados os relatórios mensais previstos nas normas do Tribunal dos gestores das unidades executoras. Com efeito, a postura da ex-controladora deixou o erário municipal vulnerável a irregularidades e a desvio de recursos e de finalidade dos serviços públicos.

O erro grosseiro da controladora interna é nítido nesse aspecto.

Em relação ao chefe do Departamento de Transporte, omitiu-se em seu dever de procurar passar transparência em relação aos serviços públicos prestados por meio dos veículos pesados municipais, uma vez que não promoveu qualquer controle em relação aos trajetos dos veículos, a quilometragem rodada e a saída dos veículos. Além, deixou-os em mau estado de conservação, sem promover qualquer tipo de fiscalização acerca de tal aspecto, descumprido normas básicas de trânsito e pondo em risco a segurança dos munícipes que utilizam o serviço.

Quanto ao ex-Prefeito, seria o destinatário dos relatórios de controle interno periódicos e, mesmo não os tendo recebido em nenhuma ocasião, omitiu-se de ordenar a realização dos procedimentos de controle interno periódicos e que garantissem o bom uso dos bens públicos. Com essas considerações, entendo puníveis, diante de tais parâmetros, as condutas dos responsáveis.

A Unidade Técnica, em sua conclusão (peça n. 34), entendeu que nenhuma das justificativas apresentadas pela defesa sanaram os apontamentos contidos no relatório de auditoria.

Em sua manifestação, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, pugnando, em seu parecer, pela aplicação de multa aos responsáveis pelas irregularidades (peça n. 36).

Destarte, considerando que a defesa apresentada pelo ex-Prefeito, Sr. João de Freitas Leal, não teve o condão de afastar os achados de auditoria e as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, de sua vez integralmente ratificadas pelo órgão ministerial e, tendo em vista que tais irregularidades são puníveis em virtude das condutas dos responsáveis, com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, e arts. 317 e 318, inc. II, da Resolução n. 12/2008, voto pela aplicação de multa aos responsáveis, Sr. João de Freitas Leal, ex-Prefeito do Municipal de União de Minas, Sr. Lázaro Luiz de Freitas, Secretário de Obras.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo irregulares as condutas do Sr. João de Freitas Leal, ex-Chefe do Poder Executivo Municipal de União de Minas (gestão de 2017 a 2020), bem como dos Srs. Lázaro Luiz de Freitas e Odírio Júnior Freitas Leal, respectivamente, Secretário de Obras e responsável pelo Controle Interno, do mesmo Município à época, referentes aos itens 1 a 8 do relatório de auditoria.

Em consequência, com espeque no art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, e arts. 317 e 318, inc. II, da Resolução n. 12/2008, aplico multa pessoal e individual aos responsáveis pelas irregularidades adiante, nos valores e dosimetrias a saber:

- a)** no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. João de Freitas Leal, ex-Prefeito do Município de União de Minas, em razão das condutas irregulares apontadas nos itens 1, 4, 6 e 8 do relatório de auditoria à peça n. 11 e no reexame anexado à peça n. 34;
- b)** no valor de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao Sr. Lázaro Luiz de Freitas, ex-Secretário Municipal de Obras de União de Minas, em razão das condutas irregulares constantes dos itens 2, 4, 5, 6 e 7 do relatório de auditoria à peça n. 11 e no reexame anexado à peça n. 34;
- c)** no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Odírio Júnior Freitas Leal, responsável pelo Controle Interno do município de União de Minas em face das condutas irregulares apontadas no item 3 do relatório de auditoria peça n. 11 e do relatório de exame da defesa peça n. 34.

Determino ao atual gestor da Prefeitura Municipal de União de Minas que comprove a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

- a) a implantação efetiva do sistema de controle interno, observando as disposições previstas na Lei Complementar municipal n. 100/2017, de forma que:
 - a.1. seja regulamentado e implementado o sistema de controle interno;
 - a.2. as rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos pesados sejam registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas;
 - a.3. a unidade central do sistema de controle interno, emita relatórios periódicos de acompanhamento dos procedimentos de controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos pesados;
 - a.4. a unidade executora de transporte da Administração Municipal institua e implante instrumentos de controle sobre os deslocamentos e as horas trabalhadas de veículos e equipamentos pesados pertencentes a frota municipal;
- b) edite normas disciplinando o bom uso dos veículos e a conduta de seus motoristas; adote procedimentos formais para controle da alienação e baixa patrimonial dos veículos e equipamentos pesados que se tornaram inservíveis; utilize os instrumentos de controle como ferramentas de gestão na tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência;
- c) preste corretamente as informações ao TCEMG por intermédio do SICOM relativas aos veículos/equipamentos da frota municipal, na forma e prazos estabelecidos pela legislação vigente.

Intimem-se os responsáveis da presente decisão, bem como o atual Chefe do Poder Executivo Municipal de União de Minas, o Controlador Interno e o Chefe do Departamento de Transportes, nos termos do art. 166, §1º, inc. I, do RITCEMG.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

kl/ms

