Acórdão – Primeira Câmara

678630, PROCESSO ADMINISTRATIVO decorrente de inspeção realizada no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. **Período inspecionado: janeiro/2000 a dezembro/2001.**
Parte(s): José Maria Gomes (Comandante Geral à época), Márcio dos Santos Roque, Pedro Giovanni de Souza, Ailton Leoni dos Santos e Matuzail Martins da Cruz (Ordenadores de despesa à época).
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria

Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR – REALIZAÇÃO IRREGULAR DE DESPESAS – CONTROLE INTERNO DEFICIENTE – NÃO APLICAÇÃO DE MULTA
1) Considera-se irregular a realização de despesas com pagamento de diárias de viagem depois de ocorrida sua realização e sem a devida justificativa do caráter emergencial, em desacordo com o disposto no § 2º do art. 11 do Decreto n. 41.415/00 e no § 3º do art. 14 da Resolução n. 37/01 do CBMMG; ordenamento de diárias de viagem não precedidas de empenho, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei n. 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n. 37.924/96. 2) Falhas na gestão do Centro de Suprimentos e Manutenção – CSM do órgão, com inobservância do disposto no art. 83 da Lei n. 4.320/64, no art. 22 do Decreto n. 35.305/93 e no art. 6º da Resolução n. 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade. 3) As falhas apontadas denotam ineficiência de controle interno no que tange ao almoxarifado, cujo pleno funcionamento constitui ferramenta de que o Administrador Público dispõe para o êxito de sua gestão. 4) Deixa-se de aplicar multa em razão do reconhecimento da prescrição decenal e faz-se recomendação.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
Primeira Câmara - Sessão do dia 19/11/13

I – RELATÓRIO

Referem-se os autos a processo administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais – CBMMG, objetivando verificar a legalidade dos processos licitatórios, dispensas, inexigibilidades, contratos e termos aditivos; diárias de viagem; adiantamentos diversos e almoxarifado, nos exercícios de 2000 e 2001, assim como avaliar o controle exercido sobre os referidos procedimentos.

Nos presentes autos, trata-se especificamente do exame da concessão de diárias de viagem, adiantamentos diversos e almoxarifado, além do controle interno sobre tais procedimentos, conforme relatório de fls. 460/478.

O cumprimento das disposições insertas na Lei n.º 8.666/93, relativas aos processos licitatórios, dispensas, inexigibilidades, contratos e termos aditivos do período referenciado será analisado no Processo n.º 678.795, em tramitação.

Diante das falhas apontadas no relatório inicial, o então relator determinou a abertura de vista aos responsáveis, fl. 485. Devidamente citados, os interessados apresentaram alegações acompanhadas de documentos, fls. 525/543 e 563/654 (José Maria Gomes), fls. 500/505 e 02/177 do Anexo 1 (Márcio dos Santos Roque), fls. 511/524 (Pedro Giovanni de Souza), fls. 547/554 (Ailton Leoni dos Santos) e fls. 558/561 (Matuzail Martins da Cruz).

O órgão técnico promoveu análise das defesas, fls. 657/679, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 685/686.

Após a redistribuição do feito à minha relatoria, em 19/02/08, determinei a citação do Sr. Ailton Leoni dos Santos para que se manifestasse sobre as irregularidades apontadas no exame da defesa, fls. 661 e 679, que não lhe foram imputadas no relatório técnico inicial.

Citado, o interessado apresentou a documentação de fls. 700/707, examinada às fls. 711/718, ensejando nova manifestação do *Parquet*, fls. 723/726.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Órgão Ministerial opinou pelo reconhecimento, de ofício, da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, com fundamento no disposto no art. 110-E da Lei Complementar n.º 102/08, em decorrência do transcurso de mais de 5 (cinco) anos da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, I, do mesmo diploma.

Verifiquei que o transcurso do prazo prescricional foi efetivamente interrompido, a teor do mencionado inciso I do art. 110-C, com a Portaria n.º 015/02, editada em 02/4/02, fl. 02.

O *Parquet* argumenta que, após a verificação da primeira causa interruptiva, o Tribunal teria 5 (cinco) anos para proferir decisão de mérito. Divirjo de tal entendimento, vez que adotá-lo implicaria levar a efeito as consequências indesejáveis atalhadas pelo veto ao art. 110-G, quais sejam, "inviabilizar o próprio exercício do poder-dever constitucional do controle externo" e tornar o Tribunal de Contas um mero "homologador" do instituto da prescrição.

A interrupção da prescrição ocorreu menos de 5 (cinco) anos após os fatos aqui examinados, havidos nos exercícios de 2000 e 2001, o que afasta a prescrição inicial contida no art. 110-E da Lei Orgânica. Averiguei também, no "Relatório das Tramitações do Processo", ora acostado, que os autos não ficaram paralisados em um mesmo setor por mais de 5 (cinco) anos, não restando configurada a hipótese de extinção da pretensão punitiva prevista no art. 110-F do referido diploma legal.

Não vislumbro, na legislação vigente, lacuna passível de integração, haja vista a existência de duas hipóteses claras de prescrição, estabelecidas nos arts. 110-E e 110-F da Lei Complementar nº 102, de 17/01/08, quais sejam: transcurso de cinco anos entre os atos objeto do controle externo e o exercício da pretensão fiscalizatória, ou paralisação do feito em um setor por igual período.

Todavia, hipótese de prescrição decenal vem sendo acolhida pelo Tribunal Pleno desde agosto de 2013, inovação consolidada na apreciação do Recurso Ordinário n.º 848.490, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, em sessão do dia 16/10/13. Na ocasião, suscitando-se o disposto no § 7º do art. 76 da Constituição Estadual, no art. 118 da Lei Complementar n.º 102/08 e no art. 379 do Regimento Interno, combinado com o fixado no art. 205 do

Código Civil, esta Corte de Contas assentou, por unanimidade, que a ausência de parâmetros legais para definir a ocorrência da prescrição entre o marco interruptivo e a decisão de mérito não tem o condão de afastar a incidência dessa modalidade prescricional, haja vista o princípio da segurança jurídica.

Pelo exposto, ressalvando o meu convencimento a respeito da matéria, curvo-me à jurisprudência consagrada no Tribunal Pleno para reconhecer a prescrição punitiva decenal desta Corte de Contas, inviabilizando-se a aplicação de multa no presente feito, uma vez transcorridos mais de 10 (dez) anos da ocorrência da primeira causa interruptiva sem prolação de decisão definitiva de mérito.

Sem embargo, ressaltando que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não impede o curso natural do feito, entre cujos objetivos incluem-se apreciar os indícios de dano ao erário, reorientar a conduta do agente público jurisdicionado e tornar públicos os resultados das ações de controle da Corte de Contas, passo à análise das ocorrências assinaladas no relatório técnico inicial, cotejando-as com as razões de defesa e com estudos técnicos promovidos pela Diretoria competente.

1. Falhas na realização de adiantamentos diversos e na concessão de diárias de viagem – fls. 465/475:

A unidade escolhida pela equipe de inspeção para exame foi a Ajudância-Geral do CBBMG, em razão do volume de adiantamentos diversos e de diárias de viagem, cujos processos foram analisados por amostragem e selecionados pela representatividade dos valores e reincidência dos favorecidos. Foram consignadas as seguintes ocorrências:

1.1 Adiantamentos:

1.1.1 Realização de despesas sem prévio empenho, fl. 468.

A equipe de inspeção apontou que foram realizadas despesas com aquisição de passagens sem prévio empenho, de responsabilidade dos Srs. Márcio dos Santos Roque e Pedro Giovanni de Souza, contrariando o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n.º 37.924/96.

Na defesa, fls. 501/ 502, foi alegado pelo Sr. Márcio dos Santos Roque, ordenador dos Reforços de Empenho (REs) n.os 29 e 30, que era permitido ao servidor o recebimento de adiantamento de recursos para aquisição de passagens, de acordo com o estabelecido no art. 12 do Decreto n.º 41.515, de 29 de dezembro de 2000, e que, por ocasião da prestação de contas, ocorria a devolução de numerário ou o reforço do valor empenhado, a depender dos gastos. Aduziu que os empenhos 359 e 360 foram emitidos em 18/8/00.

Na análise da defesa, fls. 661/662, o órgão técnico ratificou o apontamento inicial em face da utilização de reforços de empenho, ponderando que, no art. 12 do decreto mencionado, apenas se trata da permissão para conceder adiantamento para aquisição de passagens, não se fazendo referência a empenho por estimativa ou à desnecessidade de empenhamento prévio.

Consultando os autos, verifiquei que os REs n.os 29 e 30 foram emitidos em 22/8/00, no valor de R$31,03 cada, e correspondem aos empenhos n.os 359 e 360. No Anexo I somente consta o de n.º 359, no valor de R$56,30, emitido em 21/8/00 (fl. 07), portanto, após a emissão dos bilhetes de passagem.

Por falta de elementos que subsidiem a análise, não é possível quantificar o total dos dispêndios. Em razão da falta de comprovação da veracidade das afirmações do responsável, permanece a falha, por inobservância ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64.

O Sr. Pedro Giovanni de Souza alegou (fls. 511/512) que os empenhos n.os 329 e 330, datados de 31/7/01, no valor de R$120,00 cada, são de responsabilidade do Sr. Ailton Leoni dos Santos. Aduziu que, posteriormente, o órgão técnico detectou a emissão de dois bilhetes em 30/7/01, data anterior aos empenhos. Sustentou, todavia, que a irregularidade não fora constatada por seus auxiliares, que, ainda que não efetuasse o pagamento, os favorecidos seriam ressarcidos. Admitiu ter autorizado o pagamento das despesas, que foram inscritas em restos a pagar, e esclareceu que as passagens foram adquiridas com recursos próprios pelos oficiais militares designados para efetuar diligência, a fim de agilizar o serviço, confiando-se na eficiência da Administração Pública para ressarcimento posterior.

O Sr. Ailton Leoni dos Santos, ordenador das referidas despesas, argumentou que o equívoco de empenhar o fornecimento das passagens em lugar de se utilizar o ressarcimento deveu-se à pouca experiência dos componentes da Ajudância-Geral, fls. 702/703. Aduziu que os quantitativos transferidos aos servidores se pautaram por parâmetros legais e morais, e que não ocorreu lesão ao erário.

O órgão técnico ratificou o apontamento, por considerar que nenhuma das condições estabelecidas no § 2º do art. 25 e no art. 27 do Decreto n.º 37.924/96 foi observada, quais sejam: despesas acima de R$150,00, transporte urbano em viagem, e caráter emergencial, fls. 712/713.

Manuseando os autos, constatei que o Sr. Márcio dos Santos Roque fundamentou sua defesa no permissivo inscrito no art. 12 do Decreto n.º 41.515/00. Contudo, referido dispositivo apenas faculta a concessão de adiantamento de numerário, *verbis*:

> "Art. 12. Ao servidor poderá ser concedido adiantamento de numerário para aquisição de passagens, exceto aéreas, caso não seja utilizado para viagem, veículo oficial ou passe, ou quando não forem fornecidas por força do contrato a que se refere o artigo 15 deste Decreto."

O Sr. Ailton Leoni dos Santos também atribuiu a falha a equívoco, visto que deveria ter sido utilizado o sistema de ressarcimento das despesas. Todavia, no art. 27 do Decreto n.º 37.924/96, dispõe-se, literalmente:

> "Art. 27. As despesas de caráter emergencial, devidamente justificadas, reconhecidas e aprovadas pelo Ordenador de Despesa em despacho fundamentado, caracterizadas e amparadas por documentação comprobatória hábil, poderão ser processadas pelo regime de ressarcimento".

Constatei também que os responsáveis descumpriram o disposto no § 2º do art. 25 do referido decreto, *verbis*:

> "§ 2º - A aplicação do adiantamento é limitada ao valor concedido, observada a classificação orçamentária informada na Nota de Empenho, sendo vedado o ressarcimento de despesa excedente, exceto para as despesas previstas nos incisos I, II e III deste artigo."

Assim, acorde com o apontamento da equipe de inspeção, entendo que os ordenadores das despesas descumpriram o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n.º 37.924/96, que ostentam idêntica redação: "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho".

1.1.2 Declaração de recebimento com data anterior à emissão das passagens, fl. 468.

Os inspetores asseveraram que, nos carimbos de recebimento dos bilhetes de passagens emitidos em 11, 13, 23 e 25/11/00, foi consignada a data de 08/11/00, contrariando o disposto no § 1º do art. 10 do Decreto n.º 37.924/96, e que as despesas foram ordenadas pelo Sr. Ailton Leoni dos Santos.

O responsável alegou que as datas das declarações de recebimento das despesas de R$17,10 e de R$16,15 são posteriores às emissões (fl. 549), e acrescentou que os valores de R$63,68 e R$33,64, informados pelos técnicos, não existem, solicitando a desconsideração do apontamento.

Analisada a defesa, o órgão técnico ratificou as falhas inicialmente apontadas, baseado na documentação de fls. 28/29, observando também que o responsável não comprovou sua assertiva, deixando de anexar os documentos que mencionou.

Consultando os autos, constatei que os bilhetes foram emitidos em 11, 13, 23 e 25/11/00 e que neles consta a data de recebimento de 08/11/00. O parágrafo 1º do art. 10 do Decreto n.º 37.924/96 é taxativo, *verbis*:

> "§ 1º Como comprovantes de despesa só serão aceitas as primeiras vias de Nota Fiscal ou documento equivalente, com certificado datado e firmado por 2 (dois) funcionários responsáveis pelo recebimento dos materiais, bens ou serviços solicitados, declarando que os mesmos foram recebidos ou efetuados em condições satisfatórias para o serviço público estadual."

Obviamente, os mencionados bilhetes não poderiam ter sido recebidos antes de efetivamente emitidos. Assim, ficou caracterizada a inobservância ao disposto na referida norma na assunção de despesas no valor de R$97,32.

1.1.3 Realização de despesa depois de decorrido o período de aplicação, fl. 468.

Apontou-se que a Nota Fiscal (NF) n.º 007530, no valor de R$49,00, foi emitida em 29/8/00, após o decurso do prazo para utilização do recurso (28/7 a 26/8/00), contrariando-se o disposto no § 3º do art. 25 do Decreto n.º 37.924/96 e no subitem 9.3.1 do Capítulo IV da Instrução n.º 01/00 da Diretoria de Contabilidade e Finanças – DCF do CBMMG.

O ordenamento da despesa era de responsabilidade do Sr. Márcio dos Santos Roque, que, em sua defesa, sustentou que a data consignada no documento fiscal é 24/8/00, comprovada por meio de parecer técnico de perito criminal da Corporação (fl. 502). Afirmou ainda que o material adquirido foi utilizado no prédio do Comando-Geral.

Na análise da defesa, o órgão técnico pontuou que os referidos documentos não constavam dos autos, e que, por esse motivo, o questionamento seria submetido à consideração superior (fls. 665/666).

Compulsando os autos, verifiquei que o parecer e a cópia da nota fiscal (frente e verso) encontram-se no Anexo I, acompanhados de cópia da análise da prestação de contas e termo de baixa de responsabilidade, fls. 10 a 16. Nessa prestação de contas, de 04/9/00, fl. 14, está consignado o período de aplicação de 28/7 a 26/8/00, todavia, o empenho referenciado é o de n.º 305, de 21/7/00, no valor de R$200,00.

Ora, o responsável teria logrado sanar a irregularidade, se apresentasse o empenho correto (n.º 305), todavia, apresentou outro que, coincidentemente, é de igual valor, tem a mesma data e favorecido, e inadvertidamente, foi acostado, à fl. 18 do Anexo I.

O subitem 9.3.1 do Capítulo IV da Instrução n.º 01/00 da DCF do CBMMG, fl. 272, estabelece que

> "Para a realização de despesas sob o regime de adiantamento, o Ordenador de Despesas fixará os prazos máximos de 30 (trinta) dias corridos para a aplicação e de 40 (quarenta) dias corridos para a sua comprovação, contados a partir da data do crédito do recurso financeiro na conta recibo (conta lixo) em nome do servidor;"

Já o art. 25 do Decreto n.º 37.924/96, que discrimina as despesas miúdas de até R$200,00 no inciso IV, dispõe no § 3º, *litteris:*

> "Ficam estabelecidos os prazos máximos de 30 (trinta) dias corridos para a aplicação dos adiantamentos e de 40 (quarenta) dias corridos para sua comprovação, contados da data do crédito em conta do favorecido, para as despesas especificadas nos incisos IV, V e VI deste artigo."

Desse modo, verifico a infringência às normas mencionadas, observando que impropriedades como as analisadas neste item podem induzir o julgador das contas a erro.

1.1.4 Realização de despesa mediante utilização de nota fiscal com prazo de validade vencido, fl. 468.

Foi apontada a apresentação da NF 003884, no valor de R$15,00, emitida em 03/10/00, depois de expirado o prazo para sua utilização, contrariando-se o disposto no subitem 17.1 do Capítulo IV da Instrução n.º 01/00 da Diretoria de Contabilidade e Finanças do CBMMG e no art. 10 do Decreto n.º 37.924/96.

O responsável, Sr. Márcio dos Santos Roque, alegou que os servidores da corporação não estavam aptos a compreender a legislação tributária, que considerou complexa (fl. 502). Aduziu que o material consumido foi utilizado em instalações da Ajudância-Geral.

A irregularidade foi ratificada em novo exame, uma vez que o responsável a admitiu, fl. 664.

Constatei que, no referido documento fiscal, está impressa a data-limite de 22/9/00, configurando-se, de fato, emissão em data posterior ao prazo autorizado. No subitem 17.1 do Capítulo IV da referida Instrução, fixa-se, *verbis*:

> "Validade das Notas Fiscais
>
> As notas fiscais possuem prazo de validade que normalmente vem impresso no cabeçalho e rodapé e em letras minúsculas, não sendo aceitas quando vencidas." (destaquei)

Já no art. 10, dispõe-se que

> "Toda despesa será liquidada mediante exame prévio de sua legalidade, com base nos documentos comprobatórios exigidos em legislação específica e emissão da respectiva Nota de Liquidação."

Evidentemente, a justificativa do responsável não pode prosperar, pois tanto a Instrução Técnica n.º 01/2000 da DCF do CBMMG, fls. 239/272, quanto o Decreto n.º 37.924/96 estavam em vigor à época dos fatos, e vinculavam a conduta de todos os servidores da corporação, sobretudo do ordenador da despesa, a quem tocava, na condição de agente público e gestor, fazer cumprir à risca o regulamento pertinente.

Resta, assim, caracterizada a infringência às normas aventadas pelo órgão técnico.

1.1.5 Nota fiscal sem data de emissão, fl. 469.

Segundo relatado pela equipe de inspeção, o Sr. Matuzail Martins da Cruz ordenou despesa no valor de R$20,70, comprovada por meio da NF 014017, sem data de emissão, contrariando o disposto no subitem 17.2.3 do Capítulo IV da Instrução n.º 01/00 da DCF do CBMMG.

Em virtude de o responsável não ter se manifestado especificamente sobre a irregularidade em sua defesa (fls. 558/561), o órgão técnico ratificou o apontamento, fl. 664.

Constatei que a mencionada instrução estabelece, no subitem 17.2.3, *litteris*:

> "Preenchimento dos campos

> O documento fiscal não terá validade se tiver alguma rasura ou algum campo em branco sem preenchimento, principalmente, data de emissão e saída. Tais campos não podem ser preenchidos pela Unidade Executora, apenas pela firma ou empresa responsável pela entrega de materiais ou prestadora de serviço." (destaquei)

O pagamento da despesa, datado de 23/7/01, deu-se em plena vigência da referida instrução, entre cujos destinatários estava o seu ordenador. Portanto, em consonância com o apontamento da equipe de inspeção, considero o documento fiscal apresentado inválido a comprovar a despesa em exame.

1.1.6 Apresentação de documento comprobatório de despesa sem a quitação do fornecedor, fl. 469.

Foi apontada a realização de despesas, ordenadas pelos Srs. Ailton Leoni dos Santos e Márcio dos Santos Roque, sem comprovação de quitação.

As NFs n.os 006802, 037622 e 009323, nos valores de R$13,90, R$5,00 e R$38,00, respectivamente, totalizando R$56,90, são de responsabilidade do Sr. Ailton Leoni dos Santos. Este ordenador, em sua defesa, fl. 549, alegou que, embora não constasse recibo nos comprovantes, as despesas foram executadas, e os materiais entregues. Aduziu que ocorreu desatenção de sua equipe, e afirmou ser possível recorrer aos fornecedores para declararem que houve quitação dos produtos fornecidos.

Na análise de fl. 665, o órgão técnico ponderou que o responsável admitiu a falha e não comprovou a regularização, ratificando o apontamento.

O Sr. Márcio dos Santos Roque, ordenador das despesas comprovadas pelas NFs n.os 002577, 002124, 173388, 008077 e 008068, respectivamente, de R$92,04, R$50,00, R$5,90, R$7,20 e R$30,00, perfazendo R$185,14, alegou (fl. 503) que a situação foi regularizada pelos fornecedores, anexando cópias dos documentos.

O órgão técnico constatou que as NFs n.os 008077 e 008068 permaneciam sem quitação, fls. 36/37 do Anexo I, submetendo à consideração superior as demais, haja vista terem sido emitidas em março e maio de 2000, e não apresentarem quitação à época da inspeção, ocorrida entre maio e julho de 2002, fls. 665 e 716.

Manuseando os autos, verifiquei que os documentos referenciados pela equipe de inspeção, fls. 34/41, não estão quitados. A quitação posterior não elide a falha.

Em que pese a ocorrência ter sido desconsiderada no exame da defesa, fl. 716, em virtude do pequeno valor, já que somadas perfazem R$242,04, quantia inexpressiva no contexto da execução orçamentária da corporação, recomendou-se o aperfeiçoamento do controle interno, com a verificação do cumprimento de todas as fases da despesa: empenho, liquidação e pagamento, cumprindo-se rigorosamente o disposto no art. 12 do Decreto n.º 37.924/96, *verbis*:

> "Art. 12. Todo pagamento será feito após a regular liquidação da despesa, mediante Ordem de Pagamento, respeitado o saldo financeiro disponível e a ordem cronológica de registro e vencimento."

Dessa forma, ante a falta de quitação das despesas de responsabilidade dos Srs. Ailton Leoni dos Santos e Márcio dos Santos Roque nos documentos apresentados à equipe de inspeção, resta configurada a irregularidade apontada no exame inicial.

1.1.7 Falta da Análise da Prestação de Contas e do Termo de Baixa de Responsabilidade, emitido pela Seção de Orçamento e Finanças – SOFI, fl. 469.

Os técnicos apontaram que as NEs 493 e 494, de 08/10/01, não estavam acompanhadas dos referidos documentos, contrariando-se o estabelecido no Capítulo IV, item 10, da Instrução n.º 01/00 da Diretoria de Contabilidade e Finanças do CBMMG.

O responsável, Sr. Ailton Leoni dos Santos, fls. 549/550, alegou que a "Análise de Prestação de Contas" e o "Termo de Baixa de Responsabilidade" referem-se exclusivamente a processos de adiantamento com diária de viagem e passagem, e que o "Termo de Baixa de Responsabilidade" é relativo a diárias de viagens antecipadas, não sendo exigível no caso, uma vez que o valor não foi adiantado ao servidor, ou seja, não houve registro na conta contábil para a execução de baixa, por meio de prestação de contas.

Em exame da defesa, o órgão técnico reiterou o apontamento, pontuando que os documentos são exigidos pela referida instrução, que o responsável não comprovou a alegação de que não houve adiantamento ao servidor, e ainda que não constam dos autos as anulações dos referidos empenhos, fls. 666/667.

Configura-se, assim, o descumprimento de disposições da Instrução n.º 01/00 pelo Sr. Ailton Leoni dos Santos.

Por tudo quanto exposto, considero irregulares as condutas examinadas neste tópico, e recomendo aos atuais gestores o rigoroso cumprimento da regulamentação pertinente ao regime de adiantamento de pequenas despesas fixado nos normativos infralegais pertinentes, sejam emanados do Governo Estadual, sejam os estabelecidos em manuais internos do próprio Corpo de Bombeiros Militar, sem olvidar, obviamente, as normas gerais de direito financeiro inscritas na Lei n.º 4.320/64.

Recomendo ainda ao gestor do órgão a revisão contínua de seus manuais e normas internas, a fim de evitar imprecisões como a evidenciada no item 17.6 do Capítulo IV da Instrução n.º 01/00 da DCF, fl. 279, no qual se dispõe:

> "considera-se idôneo o documento: que consigne destinatário fictício; sem data de emissão e saída, com datas de emissão e saída rasuradas ou cujas datas de emissão e ou saída sejam posteriores à ação fiscal; que não se refira a uma saída de mercadoria ou prestação de serviço, ressalvando os casos previstos neste regulamento." [destaquei]

quando o correto seria, evidentemente, "inidôneo".

1.2 Adiantamentos para despesas de viagem:

1.2.1 Pagamento de diárias de viagem vencidas, sem a devida justificativa de caráter emergencial, fls. 469/471.

A equipe de inspeção relacionou pagamentos de diárias, ordenados pelos Srs. Matuzail Martins da Cruz, Márcio Santos Roque, Ailton Leoni dos Santos e Pedro Giovanni de Souza, com datas posteriores às viagens, em desacordo com o disposto no § 2º do art. 11 do Decreto n.º 41.415/00 e no § 3º do art. 14 da Resolução n.º 37/01 do CBMMG.

O Sr. Matuzail Martins da Cruz não se manifestou especificamente sobre este item, mas alegou (fl. 560) que era o Comandante-Geral da Corporação a autoridade competente para decidir sobre a realização de diligência, e que, não havendo questionamento por escrito sobre a existência ou não de créditos orçamentários suficientes para cobrir os gastos com as despesas determinadas, o juízo de valor sobre a necessidade e o interesse público estaria implícito, não cabendo ao subordinado questionar a legalidade da ordem ou exigir a fundamentação do ato.

No mesmo sentido, o Sr. Márcio dos Santos Roque alegou (fl. 504):

> "No nosso entendimento, se o expedidor da ordem é a autoridade com competência para decidir sobre a realização de diligência em tais circunstâncias e não havendo questionamento, por escrito, acerca da existência ou não de créditos orçamentários suficientes para cobrir os gastos com as despesas determinadas, o juízo de valor sobre a necessidade e o interesse público está implícito, não cabendo na hierarquia militar questionamento acerca da legalidade da ordem ou a exigência da fundamentação do seu ato."

O Sr. Ailton Leoni dos Santos (fls. 550/554) alegou que a Ordem de Pagamento (OP) n.º 660 refere-se a despesa com diária de viagem, antecedida de empenho e com pagamento adiantado, e que as OPs n.os 481 e 482 são relativas a diárias de viagem antecipadas, devidamente comprovadas através de Termo de Análise da Prestação de Contas.

Quanto às OPs n.os 100, 167, 306, 318, 319, 320, 321, 397, 398 e 571, sustentou que seus processos de despesas foram antecipados de empenho, e que alguns tiveram reforço. Na data da expedição das Ordens de Serviço e da Diligência de Serviço Público – DSP, acrescentou, não havia recursos financeiros na Diretoria de Contabilidade e Finanças da Corporação, e os empenhos teriam sido autorizados com base no art. 14, § 3º da Resolução n.º 37, de 26/01/01. Afirmou que a OP n.º 100 referia-se a serviço que não poderia sofrer solução de continuidade, conforme preceitos contidos na Constituição, na Lei n.º 5.301/69 e também o art. 11 do Decreto n.º 41.515, de 29/12/00; que para a n.º OP n.º 34 inexistia crédito orçamentário, contudo, o serviço tampouco poderia sofrer solução de continuidade, por se tratar de deslocamento do Comandante-Geral; e ainda que as OPs n.os 30, 36, 37, 171, 172,282, 283 e 284, em que pese a indisponibilidade de recursos financeiros à a época, também estariam justificadas à luz da referida lei.

O Sr. Pedro Giovanni de Souza somente alegou apenas (fl. 511) que houve equívoco da equipe de inspeção, e que o ordenador da despesa referente à OP n.º 34 era o Sr. Ailton Leoni dos Santos.

Examinada a defesa do Sr. Ailton Leoni dos Santos, o órgão técnico consignou que as diárias foram pagas após o início da viagem, e que, sendo as diligências do CBMMG de caráter emergencial, deveria constar dos autos a justificativa à qual se refere o Decreto n.º 41.515/2000, fl. 669. Acrescentou que o Sr. José Maria Gomes, comandante do órgão, tratou do mérito das viagens realizadas, abstendo-se de justificar o fato de a irregularidade referir-se a prescrição legal não observada.

Compulsando os autos, verifiquei que os argumentos dos responsáveis não são capazes de elidir a falha sob análise, haja vista que restou configurada a infringência a norma infralegal, e que a alegada ordem superior, além de não escusar condutas manifestamente irregulares, sequer foi comprovada. Ademais, conforme admitido nas razões de defesa, diversas despesas foram assumidas sem a prévia existência de recursos financeiros.

1.2.2 Realização de despesas com adiantamentos para viagem sem prévio empenho, fls. 471/472.

A equipe de inspeção relacionou vários dispêndios, ordenados pelos Srs. Matuzail Martins da Cruz e Márcio dos Santos Roque, não precedidos de empenho, contrariando-se o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n.º 37.924/96.

Em suas razões de defesa, fls. 501/502 e 559/560, ambos os ordenadores alegaram basicamente que, na maioria das vezes, o militar executor da diligência não sabia o valor exato da passagem, informando um valor aproximado ao responsável da SOFI encarregado da emissão do empenho, e que, apesar da inexistência de definição normativa de reforço de empenho e de sua finalidade, tal modalidade estava prevista no SIAFI e era utilizada pela

corporação nas situações em que o valor empenhado por estimativa se mostrava inferior à despesa efetivamente realizada.

Os responsáveis aduziram, ainda, que, no art. 12 do Decreto n.º 41.515/00, permitia-se ao servidor o recebimento de adiantamento de numerário para aquisição de passagens, o que implica a formalização de empenho por estimativa de despesas, a ser objeto de reforço ou devolução quando da prestação de contas, conforme o gasto efetivamente realizado.

O órgão técnico ratificou o apontamento em virtude de o procedimento adotado pelos responsáveis contrariar o disposto no art. 60 da Lei que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, esclarecendo que o art. 12 do referido Decreto não faz referência à emissão de empenho por estimativa, tampouco à desnecessidade do empenhamento prévio, fls. 670/675.

Constatado que os Srs. Matuzail Martins da Cruz e Márcio dos Santos Roque descumpriram as normas referenciadas, considero irregular a conduta examinada.

Ressalto que as despesas ordenadas pelo Sr. Ailton Leoni dos Santos, referentes aos Relatórios de Viagem n.^{os} 05/01, 2002/01, 6261/01, 6288/01, 01/01 e 02/01, já foram objeto de exame no item 1.2.1, que trata do pagamento de diárias de viagem sem a devida justificativa de caráter emergencial.

1.2.3 Devolução de diária de viagem por pagamento indevido, fora do período de comprovação, sem a correspondente atualização, fl. 472.

A equipe de inspeção apontou que houve devolução de diária de viagem ordenada pelo Sr. Ailton Leoni dos Santos, ocorrida em 05/7/01, depois de decorrido o período de comprovação, de 04 a 13/4/01, sem a devida atualização monetária, contrariando o disposto no § 1º do art. 50 do Decreto n.º 37.924/96.

O responsável alegou que não teria ferido a legislação, já que, por ocasião do ressarcimento aos cofres públicos, não houve alteração na tabela praticada, fl. 554.

O órgão técnico ratificou o apontamento inicial, fls. 675/676, ressaltando que o prazo para devolução está previsto no art. 17 do Decreto n.º 41.515/00, e que a correção dos valores está estabelecida no art. 50 do Decreto n.º 37.924/96. Apresentou também a estimativa do valor a ser ressarcido, calculado em R$1,16, com fundamento na Tabela de Atualização da Corregedoria Geral de Justiça, publicada em 16/10/03, de responsabilidade do ordenador da despesa.

Pelo exposto, ficou configurada a falha do Sr. Ailton Leoni dos Santos em face do regulamento pertinente, todavia, por se tratar de quantia de pequena monta, com espeque no princípio da insignificância, deixo de determinar a restituição da diferença decorrente da devolução tardia de diária de viagem, sem a devida atualização monetária.

1.2.4 Falta de autorização da Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF, da Secretaria de Estado de Fazenda, para processamento de diárias sob o regime de adiantamento, fl. 472.

A equipe de inspeção apontou que a emissão das NEs 512 e 513, de responsabilidade dos servidores José Fábio Pinho e Wander Gomes Lopes, em favor de diversos agentes que se deslocariam a serviço durante o mês de outubro de 2001, deu-se com ofensa ao disposto no art. 26 do Decreto n.º 37.924/96.

O Sr. Ailton Leoni dos Santos afirmou, fl. 554, que as despesas foram realizadas por ordem do Diretor de Contabilidade e Finanças do CBMMG, gerente da atividade, conforme Mensagem Autorizativa n.º 1120/01-DCF-1, de 19/10/01, que especificaria os valores a serem empenhados e quais os servidores beneficiados. Aduziu que os limites para os adiantamentos

poderiam ser fixados pelos ordenadores de despesas para as Diligências do Serviço Público – DSP, conforme permissivo do inciso V, do art. 25 do Decreto referenciado, da mesma forma que para a Polícia Militar.

O órgão técnico reiterou a irregularidade por não estar comprovado nos autos o enquadramento das referidas despesas ao dispositivo mencionado pelo responsável.

Consultei os autos e confirmei a ausência de autorização, assim como a não especificação, no histórico das NEs, dos nomes dos agentes beneficiados com a redistribuição dos valores empenhados em favor dos dois servidores responsáveis. Houve, portanto, clara infringência ao disposto na norma de regência.

Observo que as NEs n.^{os} 512 e 513 foram objeto de análise no subitem 1.2.1 quanto à concessão de diárias de viagem sem a devida justificativa de caráter emergencial.

Assim, deixo de apenar o responsável pela irregularidade analisada neste item, devendo os atuais ordenadores de despesa do CBMMG, contudo, adotar medidas para que não haja reincidência.

Por todo o exposto neste tópico, considero irregulares as condutas descritas, quais sejam: o pagamento de diárias de viagem depois de ocorrida sua realização e sem a devida justificativa do caráter emergencial, em desacordo com o disposto no § 2º do art. 11 do Decreto n.º 41.415/00 e no § 3º do art. 14 da Resolução n.º 37/01 do CBMMG (item 1.2.1); ordenamento de diárias de viagem não precedidas de empenho, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n.º 37.924/96 (item 1.2.2). Contudo, em razão da ocorrência da prescrição decenal, deixo de apenar os responsáveis.

Por fim, recomendo aos atuais ordenadores de despesa do CBBMG a adoção de medidas para que não haja reincidência das falhas apontadas.

2 Administração inadequada do almoxarifado do Centro de Suprimentos e Manutenção – CSM do CBMMG, fls. 476/477.

O CSM é a unidade do CBMMG vinculada à Diretoria de Apoio Logístico, competindo-lhe as atividades de recebimento, estocagem e distribuição de materiais, manutenção de viaturas e equipamentos especializados e intendência.

Os inspetores apontaram ineficiência do sistema de administração do almoxarifado, ausência de inventários de material de consumo nos arquivos do CSM e inobservância do disposto no art. 83 da Lei n.º 4.320/64, no art. 22 do Decreto n.º 35.305/93 e no art. 6º da Resolução n.º 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade, no que diz respeito à intempestividade da baixa de material de consumo.

Não houve manifestação sobre as irregularidades apontadas neste item, razão pela qual o órgão técnico ratificou o apontamento, fl. 677.

As falhas apontadas denotam ineficiência de controle interno no que tange ao almoxarifado, cujo pleno funcionamento constitui ferramenta de que o Administrador Público dispõe para o êxito de sua gestão.

Entretanto, em razão da ocorrência da prescrição decenal, deixo de apenar os responsáveis.

III – CONCLUSÃO

Manifesto-me pela irregularidade dos atos examinados, quais sejam: falhas na gestão do Centro de Suprimentos e Manutenção – CSM do órgão, com inobservância do disposto no art. 83 da Lei n.º 4.320/64, no art. 22 do Decreto n.º 35.305/93 e no art. 6º da Resolução

n.º 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade (item 2); pagamento de diárias de viagem depois de ocorrida sua realização e sem a devida justificativa do caráter emergencial, em desacordo com o disposto no art. 11 do Decreto n.º 41.415/00 e no art. 14 da Resolução n.º 37/01 do CBMMG (item 1.2.1); e ordenamento de diárias de viagem não precedidas de empenho, em desacordo com o disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n.º 37.924/96 (item 1.2.2).

Contudo, deixo de propor sanção aos responsáveis em razão do reconhecimento da prescrição intercorrente decenal, consolidada na jurisprudência do Tribunal Pleno, uma vez transcorridos mais de 10 (dez) anos da ocorrência da primeira causa interruptiva, ressalvado meu convencimento a respeito da matéria.

Propugno também por recomendar ao atual gestor do órgão o rigoroso cumprimento da regulamentação pertinente ao regime de adiantamento de pequenas despesas fixado nos normativos infralegais pertinentes, sejam emanados do Governo Estadual, sejam os estabelecidos em regulamentos internos do Corpo de Bombeiros Militar, sem olvidar, obviamente, as normas gerais de direito financeiro inscritas na Lei n.º 4.320/64; bem como a revisão contínua dos manuais e normas internas da corporação, a fim de evitar imprecisões como a evidenciada no item 1.1.7.

Ultimadas as providências pertinentes, arquive-se o feito.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, nos termos da proposta de voto do Relator, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, em julgar irregulares os atos examinados, quais sejam: falhas na gestão do Centro de Suprimentos e Manutenção – CSM do órgão, com inobservância do disposto no art. 83 da Lei n. 4.320/64, no art. 22 do Decreto n. 35.305/93 e no art. 6º da Resolução n. 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade (item 2); pagamento de diárias de viagem depois de

ocorrida sua realização e sem a devida justificativa do caráter emergencial, em desacordo com o disposto no art. 11 do Decreto n. 41.415/00 e no art. 14 da Resolução n. 37/01 do CBMMG (item 1.2.1); e ordenamento de diárias de viagem não precedidas de empenho, em desacordo com o disposto no art. 60 da Lei n. 4.320/64 e no art. 8º do Decreto n. 37.924/96 (item 1.2.2). Contudo, deixam de aplicar sanção aos responsáveis em razão do reconhecimento da prescrição intercorrente decenal, consolidada na jurisprudência do Tribunal Pleno, uma vez transcorridos mais de 10 (dez) anos da ocorrência da primeira causa interruptiva, ressalvado o convencimento do relator a respeito da matéria. Recomendam ao atual gestor do órgão o rigoroso cumprimento da regulamentação pertinente ao regime de adiantamento de pequenas despesas fixado nos normativos infralegais pertinentes, sejam emanados do Governo Estadual, sejam os estabelecidos em regulamentos internos do Corpo de Bombeiros Militar, sem olvidar, obviamente, as normas gerais de direito financeiro inscritas na Lei n. 4.320/64; bem como a revisão contínua dos manuais e normas internas da corporação, a fim de evitar imprecisões como a evidenciada no item 1.1.7. Ultimadas as providências pertinentes, arquive-se o feito.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de novembro de 2013.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(Assinado eletronicamente)

ATS/NBR/RAC

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n. 02/2012 e na Decisão Normativa n. 05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br , código verificador n. 871164