
Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA ITC 1112/2013

PROCESSO: TC 7105/2010

INTERESSADO: Ministério Público Especial de Contas / Prefeitura Municipal de Alegre

ASSUNTO: Tomada de Contas Especial

PERÍODO: Exercícios de 2005 a 2008

UNIDADE TÉCNICA: 5ª Controladoria Técnica

RESPONSÁVEIS: **Djalma da Silva Santos** – Prefeito Municipal
José Guilherme Gonçalves Aguiar – Prefeito Municipal em exercício
Júlio César de Oliveira – Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes
Audiléia Rodrigues Marques – Secretária Municipal de Finanças
Ulisses de Campos – Secretária Municipal de Finanças
Iranete Maria Furtado Macedo – Secretária Municipal de Finanças

RELATOR: Domingos Augusto Taufner

À Coordenadora do NEC

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público Especial de Contas (fls. 01/02), atendendo a ofício do Ministério Público Estadual (fl. 03), que por sua vez remete à Procedimento Preliminar n. 02/2010 da Promotoria de Justiça de Alegre (fls. 04/1056), apontando-se o seguinte:

Consta da documentação anexa ao ofício OF/MP/1ª PMAL/ nº 401/2010, oriundo da Promotoria de Justiça de Alegre, que o Sr. JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA, nos anos de 2005 a 2008, teria percebido diárias em desacordo com o disposto nas Leis Municipais nº. 1.644/87 e 2.731/2006.

Com efeito, consta da documentação anexa ao referido ofício, encaminhada ao Ministério Público Estadual pelo Vereador Nemrod Emerick, que no período em que o representante exerceu o cargo de secretário municipal, ele teria percebido o montante de R\$ 27.440,00 em diárias, deixando, contudo, de efetuar a comprovação das despesas realizadas, através dos respectivos boletins de diárias, além de omitir-se na prestação de contas.

Outrossim, há indícios de houve a percepção de diárias sem que efetivamente tenha ocorrido o deslocamento do servidor, bem assim a comprovação de despesas através de documentos falsos (despesa não realizada ou nota fiscal emitida com valor a maior do que foi verdadeiramente gasto).

Consta, ainda, que houve possível inserção de dados falsos nos boletins de diárias no tocante ao horário de início do deslocamento, com o fito de receber integralmente o valor da diária, quando, nos termos da legislação aplicável, seria devido apenas 50% (cinquenta por cento) deste montante.

Ademais, o representado, supostamente, utilizou-se do Pronto Pagamento Municipal, instituído pela Lei Municipal, para custear despesas não cobertas por este sistema de pagamento, quer porque recebeu diárias para tanto, quer porque adquiriu produtos não compatíveis com a necessidade decorrente do deslocamento do servidor (v.g. sal grosso e abridores de lata).

Por fim, há indícios de que o Sr. Júlio César de Oliveira, no ano de 2007 e 2008, tenha contratado irregularmente bandas de músicas, no valor de R\$ 1.500,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente, através da empresa ANVERSO, pertencente, de fato, ao seu irmão, o Sr. MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA.

Denota-se, portanto, que os fatos narrados configuram malversação de dinheiro público, com graves danos ao erário, passível de ressarcimento e punição com multa na forma da Lei Complementar nº. 32/93.

Ante o exposto, o Ministério Público Especial de Contas, com fulcro nos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal c/c art. 1º, incisos I e III, da Lei Complementar nº 32/93, requer:

- a) A apuração dos fatos, com a conseqüente responsabilização dos agentes envolvidos, na forma da lei;
- b) Emitida a Instrução Técnica Conclusiva, seja encaminhada a respectiva cópia à Procuradoria de Justiça de Alegre, haja vista indícios de prática de ato de improbidade administrativa; e,
- c) Seja intimado o Parquet, através da entrega dos autos com vista, nos termos do art. 41, IV, da Lei nº. 8.625/93, das decisões desta Colenda Corte de Contas em relação aos presentes autos.

Recebida como denúncia pelo Plenário deste Tribunal, por meio da Decisão TC-5127/2010 (fls. 1065), foi encaminhada equipe para averiguar *in loco* o teor da denúncia, o que ensejou a elaboração do Relatório de Auditoria de Denúncia n. 12/2012 (fls. 1071/1130).

Ato contínuo, em 17.08.2012, produziu-se Instrução Técnica Inicial ITI 725, da lavra do Auditor de Controle Externo Antônio Ernesto de Fonseca e Oliveira (fls. 2427/2471), sendo os autos convertidos em Tomada de Contas Especial e

determinada a citação dos responsáveis por meio da Decisão TC-5233 (fls. 2481/2482), de 18.10.2012.

Regularmente citados os responsáveis por meio dos Termos de Citação n. 1521 – Djalma Santos da Silva (fl. 2483), 1522 – José Guilherme Gonçalves de Aguiar (fl. 2484), 1523 – Ulisses de Campos, 1524 – Júlio César de Oliveira (fl. 2486), 1525 – Audiléia Rodrigues Marques (fl. 2487) e 1526 – Iranete Maria Furtado Macedo (fl. 2488), apresentaram suas razões de justificativas acerca dos indícios de irregularidades apontados na Instrução Técnica Inicial ITI 725/2012.

Isto posto, **conclui-se que o processo encontra-se devidamente instruído com as justificativas de defesa, estando apto, portanto, para elaboração de manifestação conclusiva.**

1 PRELIMINARES¹

O senhor Júlio César de Oliveira aponta preliminares, dando conta da aprovação das contas do município no período nos quais as irregularidades teriam sido perpetradas e da ocorrência da prescrição intercorrente, segundo o texto que transcrevemos:

DA REGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Conforme se observa abaixo, todas as prestações de contas do exercício 2005/2008 foram aprovadas por este h. Tribunal de Contas.

Prestação de contas exercício 2005 – aprovado pelo parecer prévio 01/2007;

Prestação de contas exercício 2006 – aprovado pelo parecer prévio 43/2008;

Prestação de contas exercício 2007 – aprovado pelo acórdão TC 461/2009;

Prestação de contas exercício 2008 – aprovado pelo parecer prévio 32/2010;

Inclusive, insta esclarecer que o acórdão TC 461/2009, da auditoria deste órgão fiscalizador, realizada no exercício de 2007, julgou irregulares as contas do então prefeito, por motivos distintos ao momentaneamente disposto, sem informar das aparentes irregularidades, e o parecer prévio 32/2010, trouxe recomendações de ordem orçamentária e financeira, que não citavam em momento algum a indevida utilização da verba municipal para pagamento das diárias.

¹ “Assim, a contestação serve não só à defesa de mérito, já que também prestante à defesa processual. Realça o exposto o art. 301, do CPC, quando diz que, antes de contraditar o mérito, caberá ao réu alegar, de modo preliminar, aspectos de defesa processual dilatória e peremptória (relativas e/ou absolutas). São denominadas de preliminares porque, quando arguidas em contestação, passam a ser questões prévias preliminares à resolução de mérito, ou seja, não pode o juiz esgotar o ofício jurisdicional sem antes se pronunciar sobre elas.” (ABELHA RODRIGUES, Marcelo. Manual de direito processual civil. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 400)

Outro fator a ser elencado, é que o próprio denunciante, na condição de vereador do município de Alegre/ES, votou pela aprovação das contas, conforme indicado pelo TCEES, no quadriênio ao qual é objeto a presente tomada de contas especiais.

Não há portanto em se falar de irregularidades em razão das contas já aprovadas na regular prestação de contas.

DA PRESCRIÇÃO

Trata o presente tema, em caso de que esta tomada de contas especial seja julgada procedente, que seja reconhecido o direito prescricional que atinge o contestante, nos termos que seguem:

O estado democrático de direito, opondo-se ao poder absoluto e sujeitando-se a princípios e regras jurídicas, assegura aos cidadãos segurança, liberdade e igualdade.

Neste diapasão, o fator tempo tem grande influência nas relações jurídicas, pois não se admite a eterna incerteza nas relações interpessoais a que o direito confere juridicidade. A prescrição visa, justamente, a conferir estabilidade a tais situações, pois imprime solidez e firmeza ao liame jurídico constituído entre os integrantes desta relação.

Sobre o tema, o Professor caio Tácito disserta:

[...]

João Mendes de Almeida Jr. faz uma síntese dos fundamentos que justificam a prescrição:

[...]

A prescrição é princípio de ordem pública, informador para todos os campos do direito, inclusive para o Direito Administrativo. É regra geral, sendo a imprescritibilidade a exceção.

[...]

O legislador, mesmo na esfera administrativa, estabeleceu regras de prescrição e de decadência para o exercício de atividades administrativas específicas, adotando o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem/decaem certas pretensões/direitos da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administrados, conforme pode ser verificado nos seguintes casos, citados a título de exemplo:

- “ação disciplinar” para a punição de servidor com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão [Lei 8.112/1990, artigo 142, I: a];

- “ação punitiva” 14 da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia [Lei 9.873/1999, artigo 1º]; - sanções administrativas por infrações cometidas no exercício de atividades de abastecimento de combustíveis [Lei 9.847/1999, artigo 13, § 1º];

- direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário [Lei 5.172/1966, artigo 173]; - direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários [Lei 9.784/99, artigo 54].

Em todos esses casos, exemplificativos, o legislador fixou o prazo de cinco anos para a prescrição/decadência de direitos/pretenções exercitáveis pela Administração na esfera administrativa.

Em especial, a lei complementar 621/2012, que trata do regimento interno do

TCEES, quanto a prescrição, de forma inovadora à legislação anterior, determina que:

“Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional;

I – da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;”

Considerando, portanto, que as prestações de contas dos exercícios 2005, 2006 e 2007, já devidamente apreciadas e aprovadas por esta corte de contas, não apresentaram, quando o envio do jurisdicionado qualquer ato ilícito que gerasse a restituição ao erário público, o prazo prescricional encontra-se claramente vertente no direito do contestante, devendo o mesmo ser reconhecido.

Mais, o prazo dos valores referidos ao exercício de 2008, será objeto de prescrição no ano de 2013, que se aproxima, versando, assim, a prescrição intercorrente do feito:

Como o fator tempo influir nas relações jurídicas em qualquer momento de incidência desta, é possível admitir a ocorrência de prescrição intercorrente na presente demanda, por se tratar patrimonial, cabe a parte argui-la, é o caso.

Denota-se dos autos, que os processos, de contas, já consta com muito mais de 05 (cinco) anos de suas apresentações, ocorrendo desta forma A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, conforme já pacificado pelo STF, visando à estabilidade às relações públicas, senão vejamos o magistério de Abrão Razuk:

“Essa ação prescreve em cinco anos consoante o art. 23 da LIA. O PROBLEMA A SER EXAMINADO O DIES A QUO DA PERDA DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DEVE SER ‘EXAMINADO CASO A CASO ANTE OS ÍTENS I E II DO ART. 23 DA LIA. PODE OCORRER TAMBÉM A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE POR OMISSÃO OU INCÚRIA DA PARTE OU DA MÁQUINA JUDICIÁRIA, SEM QUE HAJA QUALQUER CAUSA DE INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO. POR EXEMPLO, O AUTOR QUE DEIXA DE EFETIVAR A CITAÇÃO VÁLIDA E NESTE INTERREGNO COMPLETAM OS CINCO ANOS DA DATA DO ATO TIDO COMO ÍMPROBO POR MOTIVOS APONTADOS ACIMA. DE FORMA ALGUMA PODE SER A INTERRUPTÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA AÇÃO, POIS A LEI FALA DA CITAÇÃO VÁLIDA. AO ‘INTÉRPRETE NÃO É DADO DISTINGUIR ONDE A LEI NÃO DISTINGUE’.

Nossos Tribunais tem decidido reiteradamente quanto a ocorrência da prescrição intercorrente:

4406 (STJ, Medida Cautelar nº 8653 / RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU 30.05.2005) – Processual civil. Ação de improbidade administrativa. Prescrição questionada em relação ao agente público. Cisão processual. Artigo 219 do CPC. Lei nº 8.429/1992. Notificação. Medida cautelar. Presença dos requisitos para a concessão da cautela.

I – O artigo 23 da Lei nº 8.429/1992 dispõe que a ação de improbidade administrativa pode ser proposta até cinco anos após o término do exercício do mandato, não aludindo sobre a citação. Em tese, o direito alegado é questionável em face do próprio artigo 17, § 7º, do aludido diploma, bem como em relação ao artigo 219 do CPC. Não obstante, inegável a existência de plausibilidade para lastrear a presente medida cautelar.

II – Com a decretação da prescrição, houve a cisão do processo em relação aos co-réus que não são agentes políticos. Assim, o processo seguiu para a Comarca de Capão da Canoa. De certo a prática de atos decisórios no juízo que poderá vir a ser reputado incompetente poderá determinar dando de difícil reparação, o que impõe, por medida de economia processual, a concessão do efeito suspensivo até que se decida a questão da prescrição no recurso especial.

III – Medida cautelar procedente.”

“4407(TRF – 4ª Região, Apelação Cível nº 2000.71.13.000435-6/RS, 3ª Turma, Relª. Juíza Federal Vânia Hack de Almeida, DJU 11.05.2005) – Improbidade administrativa. Simulação de ato administrativo. Licitação. Prescrição. Constitucionalidade da pena de multa civil. Dosimetria das sanções.

Os réus simularam procedimento de licitação, modalidade carta-convite, evitando que os recursos para a recuperação de prédio incendiado, que já havia sido reparado, fossem restituídos. Não se verificou a prescrição, porquanto não decorreram cinco anos entre a data do fato e a do ajuizamento da ação. Arguem os réus a inconstitucionalidade da pena de multa civil. Apontam contrariedade ao art. 37 da Constituição Federal que prevê, no seu § 4º que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. O dispositivo, ao remeter a matéria para disciplina legal, permitiu ao legislador impor sanções de natureza civil, no intuito claro de punir o infrator pelo ato ímprobo praticado e o dissuadindo de reiterar o ilícito. De outro lado, sanções civis é tema reservada a lei, não sendo matéria constitucional.

A aplicação das penas previstas na Lei nº 8.42/92 rege-se pelo princípio da proporcionalidade. Com efeito, reza o art. 12, parágrafo único, que na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Nenhuma das partes obteve proveito ou vantagem pessoal. Eles agiram de forma inconsequente e temerária procurando resolver, independentemente das regras administrativas, problemas financeiros da entidade educacional. Assim, a sanção relativa à multa civil é demasiada.

Não há porque se punir exigindo o pagamento de valores quando não houve interesse econômico na prática do ato. Deve a sanção ser obtemperada.

As sanções relativas à suspensão de direitos políticos para os réus administradores da escola, são suficientes para repreender, punir e impedir a reiteração de atos como os que ora se examinam. São servidores públicos que ocupavam funções de direção e que perdem parcela da sua condição de cidadãos. A pena já é suficientemente severa. Sem levar em conta que já suportaram todo o sofrimento de responder à ação penal.

Não deve contratar com o Poder Público ou dele receber incentivos ou

subsídios àqueles que demonstraram não zelar pela moralidade da administração pública, participando de simulação mesmo sem proveito algum.”

Cabe dizer que a máquina judiciária teve cinco anos para processar os requeridos e não o fez, insurge no presente momento há quase uma década da ocorrência dos fatos, com intuito de aplica-lhes repreenda, o que já não já merece acolhimento.

A doutrina segue toda no sentido de que:

Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de direito Administrativo, 17ª edição, revista e atualizada, editora Malheiro, p. 922:

“A prescrição, instituto concebido em favor da estabilidade e segurança jurídica (objetivo, este também compartilhado pela decadência), é segundo entendimento que acolhemos, arrimados em lição de Câmara Leal, a perda de ação judicial, vale dizer, do meio de defesa de uma pretensão jurídica, pela exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la”.

A propósito do tema o mestre Mauro Roberto Gomes de Mattos, in “O limite da Improbidade Administrativa”, 2ª edição, editora América Jurídica, ano 2005, p. 732 e 740, respectivamente ensina que:

“O art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa, em homenagem ao princípio da prescritibilidade, fixa o prazo máximo para a aplicação das suas sanções.

Em sentido legal, pode-se afirmar que a prescrição exprime o modo pelo qual o direito se extingue, em vista do não exercício dele por certo lapso de tempo”.

Isto posto, requer a determinação da prescrição de restituição dos valores supostamente devidos, relativos aos anos de 2005, 2006 e 2007 e intercorrente, até o fim da presente lide, se houver cabimento o pedido, relativo ao ano de 2008, conforme acima demonstrado.

Em primeiro lugar, o defendente alega já terem sido aprovadas as contas prestadas no período, donde não se haveria de considerar irregulares contas sobre as quais este tribunal já haveria emitido parecer pela provação em momento anterior.

De início, é curioso que tal alegação tenha partido do senhor Júlio César de Oliveira, ocupante, no período, dos cargos de Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, e não do senhor Djalma da Silva Santos, este sim ocupante do cargo de Prefeito Municipal. Acaso fossem afastadas as irregularidades lançadas no relatório de auditoria, por conta de uma eventual recomendação de aprovação de prestação de contas anual em parecer prévio, encampada pela Câmara Municipal, esta atingiria o senhor Djalma, agente prestador de contas ao Legislativo, e não o senhor Júlio César.

Com relação às contas aprovadas e a impossibilidade de sua avaliação posterior por este Tribunal de Contas, cremos que esta preliminar não possa prosperar.

É que, a partir da leitura do artigo 71 da Constituição Federal², é possível constatar a existência de dois regimes jurídicos de contas públicas:

- a. Regime de contas de governo: relativo à gestão política do Chefe do Poder Executivo, cujo julgamento político dar-se-á pelo Poder Legislativo, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, inciso I, c/c art. 49, inciso IX³); e
- b. Regime de contas de gestão: prestadas ou tomadas por administradores de recursos públicos, cujo julgamento, de ordem técnica, é realizado definitivamente pelo Tribunal de Contas respectivo (CF, art. 71, inciso II). Neste caso, o julgamento, materializado em acórdão, terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3^o), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

A prestação de contas de governo, ou “contas anuais”, dá-se mediante a apresentação ao Tribunal de Contas de documento elaborado pelo Chefe do Poder Executivo, composto pelos seguintes elementos: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, com os resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário.

Por sua vez, na prestação de contas de gestão, são informados os resultados específicos de determinado ato de governo. Tal prestação de contas pode ser decorrente de exigência legal no repasse de recursos federais ou estaduais aos Municípios por força de convênio (prestação propriamente dita) ou quando houver

² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

³ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

⁴ § 3^o - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

suspeita ou denúncia da prática de atos ilegais ou lesivos ao patrimônio público (tomada de contas), e que é o caso deste processado.

Ao Tribunal de Contas compete apreciar as “contas anuais” do Chefe do Poder Executivo mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, CF) e julgar as “contas de gestão” dos demais administradores (art. 71, inciso II, CF).

Na análise das “contas anuais” o Tribunal de Contas atua como órgão administrativo, limitando-se a analisar as despesas governamentais e sobre elas emitir um parecer técnico, que servirá de subsídio para o efetivo julgamento por parte do Poder Legislativo.

Em relação às “contas de gestão”, a Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso II, conferiu ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos na administração, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, o que também é o caso do presente processo.

Com relação ao Chefe do Poder Executivo Municipal, quando este atua como ordenador de despesas, o que é o caso, este fica sujeito a um duplo julgamento.

Para o Superior Tribunal de Justiça – STJ, estes dois julgamentos são *“um, político, emitido pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente, pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer. O outro, técnico e definitivo, exarado pela Corte de Contas, que conclui pela legalidade ou ilegalidade dos atos praticados pelo Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas.”* (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, D.J. 16/09/02, p. 00159).

Assim, a decisão do Tribunal de Contas surte efeitos civis e administrativos para o Prefeito, de modo a obriga-lo à reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao Chefe do Poder Executivo.

No mesmo sentido, as palavras da Ministra Eliana Calmon, proferidas em voto condutor referente ao Recurso Ordinário n. 13.499:

Observados os diversos incisos do art. 71, identificamos, entre as atividades do Tribunal de Contas, a apreciação das contas, atuando ele como órgão opinativo; APRECIA e emite PARECER PRÉVIO (inciso I); e a atribuição de JULGAR as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público (inciso II). Partindo-se da ideia de que não contém a Constituição palavras inúteis e de que se estendem os princípios constitucionais às três esferas de Poder – União, Estados e Municípios -, podemos afirmar que nos Estados o Tribunal de Contas funciona com a dupla atribuição: órgão auxiliar e órgão julgador. A diferença de atribuições fica na dependência do que se coloca para apreciação. No exercício da função política de gerência estatal, quando são examinados os atos de império na confecção, atuação e realização orçamentária, é o Tribunal órgão opinativo e, como tal, assessora tecnicamente o Legislativo, a quem compete o julgamento das contas do chefe político: Prefeito, Governador e Presidente da República (art. 71, inciso I, c/c o art. 49, IX, da CF/88). Diferentemente, quando examina o agir do ordenador de despesas, o Tribunal de Contas vai além, porque lhe compete julgar tais contas.” (STJ. RMS 13.499/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2002, DJ 14/10/2002, P. 198).

Assim, vê-se que a primeira preliminar alegada não procede.

Com relação à prescrição, em processos de contas, entendemos que podem ser avaliados os seguintes casos: prescrição quando há dano ao erário, prescrição quando não há dano ao erário e prescrição intercorrente.

Quando há dano ao erário, passamos a falar em ressarcimento. Como tal, conforme inteligência do § 5º, do art. 37, da Constituição da República, suas ações são imprescritíveis. Senão vejamos:

Art. 37. [...] omissis [...]

[...]

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, **servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**

[...] (destacamos).

Desta feita, não há que se falar em prescrição a macular as irregularidades que implicam ressarcimento de valores ao erário, a saber: itens 03, 05 e 09 da Instrução Técnica Inicial ITI 725/2012.

No segundo caso, tratamos de prescrição quando não há dano ao erário, isto é, quando há irregularidades formais, ainda que graves.

Discorrendo sobre o sobredito dispositivo constitucional, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo⁵ afirmam que:

[...] as ações de ressarcimento ao erário movidas pelo Estado contra agentes, servidores ou não, que tenham praticado ilícitos dos quais decorram prejuízos aos cofres públicos são imprescritíveis. **Frise-se que imprescritível é a ação de ressarcimento, não o ilícito em si** (CF, art. 37, § 5º) (destacamos).

Assim, de acordo com o dispositivo supracitado existem duas situações: uma relativa à sanção pelo ato ilícito, outra relacionada à reparação do prejuízo. No primeiro aspecto, fica a lei ordinária encarregada de fixar os prazos prescricionais, no segundo, garantiu-se a imprescritibilidade das ações.

A Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), estabelece prazo para a aplicação de penalidades de sua competência, conforme a seguir transcrito:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - a interposição de recurso.

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas.

⁵ Direito Administrativo, 9 ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2005. p. 431.

Portanto, tendo em vista que o marco inicial de contagem da prescrição da pretensão de aplicação de multa perante este Tribunal, gerada a partir do cometimento de irregularidades formais, foi a data de início do cometimento destas, qual seja 21.02.2005, data da Ordem de Pagamento n. 238 (fl. 1176), primeira da sequência de ordens de pagamento tidas por irregulares, já que sem a regular liquidação, e após descontados os períodos em que a contagem do prazo prescricional permaneceu suspenso em decorrência de diligências no processo, aqui entendidas em sentido *lato*⁶, verifica-se que estão prescritas as irregularidades formais eventualmente cometidas de 21.02.2005 a 15.04.2006, ou, colocando-se de outra forma, cometidas em data anterior a 15.04.2006. Assim, encontra-se afastada a possibilidade de aplicação de penalidade pecuniária referente a tais irregularidades. Todavia, verifica-se que os tipos de irregularidades descritos neste processo foram replicados ao longo do tempo, alcançando também os exercícios de 2006, 2007 e 2008, livres, portanto, da prescrição e passíveis de serem sancionados por esta Corte de Contas. Assim, aceita parcialmente a preliminar de prescrição.

Em relação à prescrição intercorrente⁷ alegada, oferecida a representação em 2010, feita a apuração em 2011, produzido relatório de auditoria e citados os responsáveis em 2012, e encaminhado o processo ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC em 2013, não há que se falar em inércia administrativa a

⁶ Resumidamente, o trâmite do processo neste TCEES, até o momento, foi o seguinte:

- 13.08.2010 – Representação;
- 09.11.2010 – Decisão TC-5127/10 – decide receber a representação e determinar à CGT que apure;
- 30.05.2012 – Relatório RAD 12/12 (esta é a data que o documento foi inserido no sistema eletrônico do Tribunal de Contas, portanto, tem-se que esta é a data de conclusão do trabalho, apesar da data constante do documento ser 26.05.2011);
- 17.08.2012 – Decisão TC-5233 – decide citar os responsáveis e converter em Tomada de Contas Especial;
- 25.10.2012 – Citação de Iranete Maria Furtado Macedo, Júlio César de Oliveira, Ulisses de Campos, Audiléia Rodrigues Marques e José Guilherme Gonçalves de Aguiar;
- 26.10.2012 – Citação de Djalma da Silva Santos.

⁷ “Denomina-se intercorrente a prescrição que se consuma pela superveniência do curso do lapso temporal, após a interrupção ou suspensão do processo. Pode efetivamente ocorrer que, diante de uma irregularidade, a Administração Pública inicie a apuração, mas, posteriormente, abandone de tal modo a apuração, revelando tal descaso com o já manifestado interesse de punir, que decorra integralmente novo lapso prescricional.

Como regra, diante da interrupção, a contagem do prazo prescricional se reinicia, anulando o decurso do prazo decorrido; na suspensão, diversamente, o prazo volta a ser contado, computando-se o prazo prescricional verificado antes do ato que gerou a suspensão.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.640)

amparar a aplicação de tal instituto. Assim, afastada a preliminar de prescrição intercorrente.

2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

2.1 Ausência de planejamento e controle efetivo das despesas com concessão de diárias e adiantamentos

- Infringências: artigo 84, incisos II e VI⁸, da Lei Orgânica do Município de Alegre.

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta omissiva:

- Deixar de dispor de forma efetiva sobre procedimentos relativos ao planejamento e ao controle quanto às despesas em regime de adiantamento;
- Inexigir elementos que evidenciem planejamento e controle das atividades relacionadas às despesas com diárias e adiantamentos.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

O Planejamento e o Controle, elementos essenciais da estrutura administrativa, são funções típicas da Administração Pública Municipal conforme foi estabelecido na Lei da Estrutura Administrativa do Município de Alegre.

Lei Municipal nº 1521/84:

Art. 1º. A ação do Governo Municipal orientar-se-á no sentido do desenvolvimento do município e do aprimoramento dos serviços prestados

⁸ Art. 84. Ao Prefeito Municipal compete, privativamente:

[...]

II – Exercer a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais;

[...]

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal;

[...]

Parágrafo único – O Prefeito, por decreto, pode delegar aos Secretários Municipais as atribuições constantes dos incisos VI, VII, XVI e XVIII e bem assim quaisquer outras de natureza administrativa não previstas neste artigo.

à população obedecendo aos seguintes **princípios fundamentais** (grifo nosso):

I – Planejamento;

II – Coordenação;

III – Controle

No entanto, nos processos de despesa com concessão de diárias e adiantamentos evidencia-se o descumprimento de atividades relativas ao planejamento e controle, com comprometimento das etapas que compõem as despesas públicas.

Sobre Planejamento e Controle, a equipe de auditoria registrou que são elementos importantes em qualquer organização que tenha por objetivo atingir bons padrões de eficiência e de transparência, e, portanto, pressupõe a construção de instrumentos que promovam o sistema de gestão.

Quanto ao planejamento, seja qual for o nível (estratégico, tático ou operacional) todos devem responder aos questionamentos: o quê? quando? como? e onde?

O planejamento operacional pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas. Portanto, neste nível tem-se, basicamente, o detalhamento de atividades/ações, que devem ser evidenciadas em Planos de Ação ou Planos Operativos, onde deve constar:

- Os objetivos pretendidos e sua fundamentação;
- Os recursos necessários para o seu desenvolvimento e Implantação;
- Os procedimentos básicos a serem adotados;
- Os produtos ou resultados finais esperados;
- Os prazos estabelecidos;
- Os responsáveis pela sua execução e Implantação.

Transpondo a planejamento operacional para o âmbito da realização da despesa pública, identifica-se, no **processo administrativo**, o instrumento integrador de informações (atos e fatos), que tem potencial para evidenciar o ciclo da gestão (planejamento, execução, controle e avaliação) e os resultados alcançados em cada uma das decisões administrativas, configurando-se a própria **sistematização do processo de planejamento e controle**.

Desta forma, entende-se que a proposição de despesa pública deve ter por premissa um Plano de Ação (planejamento), contendo informações de cunho finalístico e estruturante, e correspondentes pareceres técnicos (controle prévio), a fim de oferecer ao gestor os elementos necessários para deliberação (tomada de decisões) quanto ao dispêndio pretendido, bem como direcionar o mecanismo de controle (concomitante).

Assim o Plano de Ação configura-se o principal referencial de monitoramento para o sistema de gestão, a partir do qual as funções de execução, controle e avaliação podem se estabelecer com razoável segurança.

Com a fixação de tais procedimentos promove-se:

- o hábito do exame minucioso (prévio e concomitante) de principais fatores antes da tomada de decisões;

- maior grau de acerto nas decisões;
- sistema de informação integrado (envolvendo dados de natureza finalística (interesse público) e estruturante (orçamentária e financeira);
- maior grau de participação dos membros da administração na fixação de objetivos;
- facilidade na delegação de poderes;
- aprimoramento da utilização dos recursos.

Dos objetivos a serem atingidos com o controle interno, conforme consta dos PRINCÍPIOS DE CONTROLES INTERNOS do Senado Federal, extraiu-se:

1. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam o atingimento de objetivos específicos, tais como:

[...]

d) **segregação de funções** - a estrutura de um controle interno deve prever a separação entre funções de autorização/aprovação, de operações, execução, controle e contabilização das mesmas, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;

e) **instruções devidamente formalizadas** - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados através de instrumentos eficazes, ou seja: claros e objetivos e emitidos por autoridade competente;

f) **controles sobre as transações** - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis/financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade do órgão/entidade e autorizados por quem de direito; e

g) **aderência a diretrizes e normas legais** - é necessário a existência, no órgão/entidade, de sistemas estabelecidos para determinar e assegurar a observância das diretrizes, planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos administrativos internos.

Nos processos de despesa analisados com inscrição no elemento de despesa: diárias – civil (333.90.14) e outros serviços de terceiros – pessoa física (333.90.36), constatou-se as seguintes irregularidades que encontram respostas nos lapsos do planejamento e do controle:

- Ausência de controle quanto à sequência cronológica dos atos e fatos administrativos (fragilização do processo administrativo);
- Desobediência aos princípios da segregação de funções e da prestação de contas;
- Insuficiente descrição do objeto/objetivo a ser atendido com a concessão de diárias e ausência de inscrição em elemento de despesa próprio para os adiantamentos (pronto pagamento);
- Ausência de normas claras e efetivas quanto às despesas com diárias e adiantamentos, contemplando as suas diversas fases (concessão, aplicação, prestação de contas/resultado, análise e deliberação final, bem como quanto aos responsáveis e prazos para análise e deliberação final);
- Ausência de Plano de Trabalho no ato de solicitação de adiantamentos e diárias, contemplando os dados relativos ao projeto/programa relacionado ao objeto da viagem/da despesa, quais sejam: objetivos e metas; prazos

estimados; indicação dos responsáveis pela execução e implantação; procedimentos básicos a serem adotados; os recursos necessários para o seu desenvolvimento e Implantação e os produtos ou resultados finais esperados;

- Ausência de registro quanto aos resultados alcançados (relatórios referentes às reuniões e visitas; certificados ou outros comprovantes quanto aos eventos de capacitação);
- Ausência de inscrição de responsável (pelo serviço de contabilidade) em face da ausência de prestação de contas;
- Concessão de diárias/adiantamento ao servidor inadimplente quanto ao dever de prestar contas.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

É sabido que diária é uma indenização que faz jus o servidor ou agente político que se deslocar, temporariamente, da respectiva localidade onde tem exercício, a serviço ou para participar de evento de interesse da administração pública, prévia e formalmente autorizada pelo ordenador de despesas ou pessoa delegada por ele, destinada a cobrir as despesas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana.

O valor da diária é para o período de deslocamento, entre a saída e o retorno à sede de exercício, e não apenas para subsidiar despesas para o período da jornada de trabalho.

A diária integral é concedida por dia de deslocamento da localidade onde o servidor ou agente político tem exercício, contada pelo período de 24 (vinte e quatro) horas da partida, desde que a fração da viagem seja igual ou superior a 12 (doze) horas.

In casu, a Lei Municipal nº 2.731/2006 regulamentava a concessão de diárias aos servidores, vejamos:

“Art. 2º - Será devida uma diária, quando o afastamento for superior a 12 (doze) horas, havendo ou não pernoite fora da localidade no exercício regular.

§ 1º - Será devida ½ (meia) diária quando o afastamento for inferior a 12 (doze) horas.

§ 2º - Independentemente da hora do deslocamento, será devida 01 (uma) diária sempre que houver pernoite.”

Depreende-se dos boletins de diárias, que suas concessões atenderam in totum a legislação supracitada, não havendo concessão de diária superior ao permitido por lei.

À época, o controle da diária era feito através do respectivo boletim de diárias, no qual o servidor informava o dia, hora de saída e hora de chegada.

Ao contrário do que afirma a equipe técnica, havia um controle rigoroso para a concessão de diárias, com a fiscalização dos Secretários Municipais, e o planejamento das respectivas Secretarias.

E como pode-se notar dos boletins de diárias, os deslocamentos dos servidores foram necessárias para o desenvolvimento da Administração Pública.

Todas as diárias concedidas para viagens dos servidores foram, única e exclusivamente, para tratar interesse do Município de Alegre.

O Município de Alegre está localizado a 200 KM de distância da Capital do Estado, onde está a sede do Governo Estadual do Espírito Santo.

E dessa forma, a grande maioria das diárias concedidas no período destacado no presente processo, foi para viagens a capital do Estado, mormente para os Secretários Municipais que necessitavam de estar presentes nas Secretarias Estaduais do Espírito Santo.

A presença do Secretário Municipal na Secretaria Estadual é indispensável para o bom desempenho municipal. Portanto, os deslocamentos dos servidores foram em decorrência do interesse da Administração Municipal.

Há de ser destacado o entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União:

“REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM CONCESSÕES DE PASSAGENS E DIÁRIAS, BEM COMO AJUDA DE CUSTO A AGENTE PÚBLICO. CONHECIMENTO. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OITO DOS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE TRÊS DELES. MULTA. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS DOS CINCO RESTANTES. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES. A concessão de diárias e passagens aéreas vincula o deslocamento ao interesse da Administração. Quando o afastamento se iniciar a partir da sexta-feira, bem como incluir sábados, domingos e feriados, faz-se obrigatória a expressa justificativa. A percepção de ajuda de custo enseja a comprovação do deslocamento do interessado e/ou de seus dependentes, sob pena de restituição dos valores recebidos (TCU; TomCon 016.188/2006-5; Ac. 3221/2010; Tribunal Pleno; Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti; Julg. 01/12/2010; DOU 14/12/2010)

REPRESENTAÇÃO. Realização de despesas com diárias e passagens para participação de juízes em seminário promovido pela associação da categoria. Improcedência. Considera-se regular o pagamento de diárias e passagens aéreas a juízes para participar de seminário promovido pela associação da categoria, em que as matérias abordadas são de interesse da administração. (TCU; Repres 003.891/2006-1; Ac. 1486/2006; Segunda Câmara; Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa; Julg. 13/06/2006; DOU 20/06/2006)”

Conclui-se, assim, que as viagens realizadas pelos servidores para a satisfação do interesse Municipal, são consideradas legítimas e legais, razão pela qual, a concessão de diária torna-se indispensável e legal.

Quanto as irregularidades dos processos de pagamentos de diárias, com todo o respeito, não tem razão a equipe de auditoria.

Todos os pagamentos foram efetuados após a devida prestação de contas do servidor, como também a corroboração do efetivo deslocamento.

Ora, o servidor realizava a viagem em dias pré-definidos, com a autorização do superior.

Repita-se, todos as diárias e adiantamentos concedidos teve como motivação o atendimento ao interesse público.

Portanto, não há que se falar em ausência de planejamento e controle efetivo das despesas com concessão de diárias e adiantamentos.

A Administração Municipal sempre agiu para atender a primazia do interesse público, pautado na moralidade, legalidade, eficiência etc.

Muito embora a equipe técnica afirme que não há comprovação da despesa relativa à diária, deve-se refutar tal afirmação, e dizer que todas as diárias pagas foram efetivamente devidas em razão do deslocamento indispensável daquele servidor.

E ainda, o ato administrativo é definido como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. Os atos administrativos delimitam o campo de atuação da Administração Pública.

São atributos do ato administrativo, que o distinguem dos atos de direito privado, a presunção de legitimidade e veracidade.

O primeiro atributo diz respeito à conformidade do ato com a lei, em decorrência desse atributo, presumem-se, até provar em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

Já a presunção de veracidade diz respeito aos fatos, em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela administração, assim ocorre com certidões, declarações e informações por ela prestados.

Assim, as informações constantes nos boletins de diárias devem ser consideradas como verdadeiras, até que se provem o contrário.

Data vênua, isso a equipe técnica não provou.

Por oportuno, cabe destacar que a citada Lei Municipal teve vigência até a data de 10 de junho de 2010, quando foi publicada a Lei Municipal nº 3.088/2010, a qual regulamentou as diárias, e revogou a lei anterior.

A Lei Municipal nº 3.088/2010 foi publicada para normatizar com mais detalhamento as concessões de diárias, bem como delegar poderes para a concessão aos Secretários, Procurador Geral e Controlador Geral do Município.

Destacam-se os artigos 2º, 3º e 4º da Lei supracitada:

“Art. 2º - O pagamento de Diária do Prefeito, do Vice-Prefeito, do Procurador-Geral, do Controlador-Geral e dos Secretários, será efetuado mediante autorização expressa do Secretário de Administração.

Art. 3º - A diária do Secretário de Administração deverá ter autorização expressa do Controlador-Geral.

Art. 4º - O pagamento da Diária referente aos demais cargos somente será efetuado mediante autorização expressa dos Secretários, Procurador-Geral e Controlador-Geral, ao cargo ao qual o servidor estiver subordinado.”

Com o advento dessa lei, o processo para a concessão de diárias ficou mais claro e rígido.

Hodiernamente, há um controle efetivamente maior sobre as diárias, no sentido de informar com mais transparência a motivação do ato.

Isso não quer dizer que as diárias anteriores a promulgação dessa lei estavam sem controle e desmotivada, muito pelo contrário.

A referida lei só veio a corroborar ainda mais a exigência do Município no controle e planejamento das concessões de diárias.

Diante de todo o exposto, e prestados estes esclarecimentos que considera-se suficientes para justificar os fatos anotados, requer a Vossa Excelência, que seja julgado improcedente a presente representação, declarando regulares todos os fatos por ela apontados.

ANÁLISE

Após exposição sobre a importância do planejamento e controle na Administração Pública, de forma geral, os auditores indicam os pontos que, em seu entender, constituem-se irregularidades oriundas da inobservância de tais sistemas nos processos de despesa analisados com a inscrição no elemento de despesa diárias – civil (333.90.14) e outros serviços de terceiros – pessoa física (333.90.36):

1. Ausência de controle quanto à sequência cronológica dos atos e fatos administrativos (fragilização do processo administrativo);
2. Desobediência aos princípios da segregação de funções e da prestação de contas;
3. Insuficiente descrição do objeto/objetivo a ser atendido com a concessão de diárias e ausência de inscrição em elemento de despesa próprio para os adiantamentos (pronto pagamento);
4. Ausência de normas claras e efetivas quanto às despesas com diárias e adiantamentos, contemplando as suas diversas fases (concessão, aplicação, prestação de contas/resultados, análise e deliberação final, bem como quanto aos responsáveis e prazos para análise e deliberação final);
5. Ausência de Plano de Trabalho no ato de solicitação de adiantamentos e diárias, contemplando os dados relativos ao projeto/programa relacionado ao objeto da viagem/despesa, quais sejam: objetivos e metas; prazos estimados; indicação dos responsáveis pela execução e implantação; procedimentos básicos a serem adotados; os recursos necessários para o seu desenvolvimento e implantação e os produtos ou resultados finais esperados;
6. Ausência de registro quanto aos resultados alcançados (relatórios

- referentes às reuniões e visitas; certificados ou outros comprovantes quanto aos eventos de capacitação);
7. Ausência de inscrição de responsável em alcance (pelo serviço de contabilidade) em face da ausência de prestação de contas; e
 8. Concessão de diárias/adiantamento a servidor inadimplente quanto ao dever de prestar contas.

Em contrapartida, o defendente alega que havia sim um controle rigoroso e planejamento para a autorização de diárias e que todos os deslocamentos foram necessários e úteis ao desenvolvimento municipal e atenderam aos interesses do município. Elenca jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na qual se destaca, o que é bastante óbvio, o posicionamento de que a concessão de diárias vincula o deslocamento ao interesse da Administração Pública e, numa jurisprudência relacionada à magistratura, diárias para participação em seminários cujas matérias abordadas sejam do interesse da Administração Pública podem ser autorizadas.

Aduz ainda que todos os pagamentos teriam sido efetivados após a prestação de contas; havendo, com relação aos atos praticados, presunção de legitimidade e veracidade, não tendo, a equipe de auditoria, provado que as informações constantes dos processos de pagamento não são verdadeiras.

Tais alegações não podem prosperar na medida em que os pontos elencados pela equipe de auditoria foram por nós observados nos processos constantes dos autos. Veja-se: com relação à ausência de controle quanto à sequência cronológica dos atos e fatos administrativos, pode-se dar como exemplo o fato de que vários boletins de diárias foram produzidos e protocolizados em data anterior à do deslocamento; com relação à desobediência aos princípios da segregação de funções e da prestação de contas, temos que, por diversas vezes, o próprio beneficiado autorizou a concessão de diárias e, igualmente em vários processos, a prestação de contas não foi prestada ou, quando o foi, apresentava-se viciada; com relação à ausência de inscrição em elemento de despesa próprio para os adiantamentos, verificou-se que em alguns processos não houve a prestação de contas dos adiantamentos recebidos, o que impediu a inscrição em correto elemento de despesa; com relação à ausência de normas claras e efetivas quanto às despesas com diárias em

adiantamentos, contemplando as suas diversas fases, verificou-se a omissão do Poder Executivo em seu dever de legislar complementarmente e com esteio na legislação ordinária; com relação à ausência de Plano de Trabalho, constatou-se que, de fato, não se faz presente em nenhum dos processos juntados aos autos; com relação à ausência de registro quanto aos resultados alcançados, observou-se sua inexistência; com relação à ausência de inscrição de responsável em alcance, não houve nenhuma alegação em sentido contrário por parte do justificante; e com relação à concessão de diárias/adiantamento ao servidor inadimplente quanto ao dever de prestar contas, verificou-se a veracidade de tal imputação⁹.

Com relação às presunções de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, é certo, e amparado pela Teoria Geral dos Atos Administrativos, que são seus atributos, mesmo como forma de lhes dar aplicabilidade imediata e imperatividade; todavia, também é certo que cabe ao órgão de controle externo, em momento posterior, como no presente caso, questionar os elementos formadores do ato praticado, caso se apresentem, ainda que indiciariamente, irregulares e, conseqüentemente, ilegais. Tal procedimento não é novidade, antes, fato corriqueiro dentro do modelo de controle externo adotado neste país, com assento na Constituição Federal.

Com relação à ausência de prova a respeito da falsidade dos atos, tem-se que a ausência de prestação de contas, não encontrada em nenhum dos processos de pagamento analisados, é indício suficiente a este respeito. Ora, o gestor, se não tomou as precauções a ele impostas em momento oportuno, ou seja, cercar-se de cuidados para proceder à liberação de valores, seja a que título for, deve, quando indagado a tal respeito, apresentar, ainda que minimamente, os documentos que comprovem a legalidade de tais pagamentos, ou seja, que estes referem-se a situação idônea e que, no caso das diárias, representam a indenização por valores gastos pelo servidor municipal a serviço da administração e em seu interesse. Tal situação não deveria causar espanto algum, já que, sabidamente, ao gestor se impõe o dever de prestar contas de todos os gastos efetuados, como de resto sobre toda a sua administração, ao órgão de controle externo, bem como a qualquer cidadão.

⁹ Note-se que as análises aqui dispostas são genéricas, já que o indício de irregularidade apontado pela equipe de auditoria exsurgiu do cometimento de outros indícios, analisados posteriormente neste trabalho. Assim, maiores detalhes podem ser obtidos nas irregularidades seguintes.

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo senhor Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal de Alegre à época dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por deixar de dispor de forma efetiva sobre procedimentos relativos ao planejamento e ao controle quanto às despesas em regime de adiantamento e inexigir elementos que evidenciem planejamento e controle das atividades relacionadas às despesas com diárias e adiantamentos, em infração ao artigo 84, incisos II e VI, da Lei Orgânica do Município de Alegre¹⁰.

2.2 Ausência de elementos que expressem suficiente justificativa, motivação e interesse públicos para a realização da despesa com diárias.

- Infringência: artigo 37, *caput*, da Constituição Federal¹¹, artigo 32 e 45, § 2º, da Constituição Estadual¹² c/c artigo 1º, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Alegre¹³.

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta: Autorizar despesa pública com diárias sem fundamentação quanto aos princípios da motivação, da razoabilidade e do interesse público.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Compete ao Prefeito a autorização de despesa e de pagamento nos termos do art. 84, inciso XV da LOMA. Situação identificada nos processos de diárias

¹⁰ Lembre-se que consideramos prescritos os fatos perpetrados anteriores a 15.04.2006, o que atinge parcialmente esta irregularidade formal ora analisada.

¹¹ Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹² Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e interesse público, [...]

Art. 45 O controle dos atos administrativos será exercido pelos Poderes Públicos e pela sociedade civil na forma que dispuser a lei.

[...]

§ 2º - São requisitos essenciais à validade do ato administrativo, além dos princípios estabelecidos no Art.32, "*caput*", a motivação suficiente e a razoabilidade.

¹³ Art. 1º - O Município de Alegre, [...], reger-se-á por esta Lei Orgânica e leis que adotar, atendidos os princípios das Constituições Federal e Estadual.

analisadas.

No entanto tais despesas padecem de elementos que atendam aos princípios da motivação, da razoabilidade e do interesse público, tais como: clareza na identificação do objeto, do(s) objetivo(s) e da finalidade (indicação do problema, das demandas do órgão/unidade/programa/ projeto que se propõe a solucionar via concessão de diária).

Por se tratar de um regime de despesa excepcional não pode desmerecer o tratamento formal que se consubstancia no processo administrativo, o qual deve ser qualificado, atendendo à cronologia, e a todas as etapas imprescindíveis ao bom controle, conforme estabelecido na Lei 4320/64, para que o ordenador de despesa possa deliberar quanto à concessão de diárias com razoável segurança.

L4320/64:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a 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 - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentadas de forma geral no item 1.1.

ANÁLISE

Observando-se os processos de pagamentos referentes a diárias constantes dos autos, e relacionados pela equipe de auditoria na tabela apresentada à frente, reproduzida do relatório de auditoria, na íntegra, vê-se que os aspectos apontados pela equipe foram reproduzidos de forma generalizada, como regra, por todos eles. Tomem-se alguns dos registros encontrados como exemplo¹⁴:

- No exercício de 2005, no processo de pagamento n. 000.461/2005, referente à ordem de pagamento n. 240, de 21.02.2005, registrou-se no boletim de diárias que o motivo da viagem teria sido para "*Tratar de assuntos (convênios) do Município junto a SEDIT*" (fls. 1189). Quais seriam esses convênios não se registrou. Também não se fez menção ao assunto que teria levado um

¹⁴ Registre-se que a questão referente à Prestação de Contas inexistente ou defeituosa será abordada mais à frente, já que elencada pela equipe de auditoria em item distinto.

- secretário de município a ter de se deslocar à capital de Estado e que não pudesse ser resolvido por contato telefônico ou por meio da internet;
- No exercício de 2006, no processo de pagamento n. 000.179/2006, referente à ordem de pagamento n. 520, de 17.02.2006, registrou-se no boletim de diárias que o motivo da viagem teria sido para, no dia 03, “*Reunião junto a Séc. de Estado da Saúde e GIDUR (Caixa)*”, e no dia 10, “*Reunião com o Secretário José Eugênio, etc...*”. Por óbvio, carecedores igualmente das motivações e esclarecimentos, conforme relatado para os processos de pagamento do exercício de 2005;
 - No exercício de 2007, no processo de pagamento n. 887/2007, referente à Ordem de Pagamento n. 766, de 19.03.2007, registrou-se no boletim de diárias que o motivo da viagem teria sido para “*Reunião e acerto de Convênios na COHAB, GIDUR, FNS, Secretaria Estadual de Planejamento*” (fls. 1648). Vê-se que padece dos mesmos vícios já apontados; e
 - No exercício de 2008, no processo de pagamento n. 658/2008, referente à Ordem de Pagamento n. 608, de 22.02.2008, registrou-se no boletim de diárias que o motivo da viagem teria sido para “*Visita na Secretaria Estadual de Esportes, para tratar de assuntos referentes ao Esporte em nosso Município.*” (fls. 1815). Reiteramos, também neste caso, o que já foi dito.

O defendente alega, conforme texto transcrito anterior à análise do primeiro item da presente Instrução Conclusiva, que havia planejamento e controle rigoroso para a autorização de diárias e que todos os deslocamentos foram necessários e úteis ao desenvolvimento municipal, atendendo, assim, aos interesses do município. Elenca jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na qual se destaca, o que é bastante óbvio, o posicionamento de que a concessão de diárias vincula o deslocamento ao interesse da Administração Pública e, numa jurisprudência relacionada à magistratura, o fato de que diárias para participação em seminários cujas matérias abordadas sejam do interesse da Administração Pública podem ser autorizadas.

Todavia, as alegações de defesa apresentadas não são suficientes para tornar legais os atos praticados; estes, conforme exemplificamos linhas atrás, careceram de clareza na identificação de seus motivos, o que deixa claro a ausência de planejamento e controle, aqui concordando com a equipe de auditoria, o que leva a

uma Administração Pública ineficiente, com o conseqüente ferimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 88; ao artigo 32 e 45, § 2º, da Constituição Estadual; todos combinados com o artigo 1º, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Alegre.

Com relação à responsabilização do senhor Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal, por autorizar despesa pública com diárias sem fundamentação quanto aos princípios da motivação, da razoabilidade e do interesse público, verificamos sua participação, na forma descrita pela equipe de auditoria, nos processos de pagamento mencionados, e a temos por correta, já que dentro de seu rol de atribuições e na esfera de expectativa que cerca a atuação do gestor público¹⁵.

2.3 Ausência de prestação de contas (elementos comprobatórios) para promover a regular liquidação das despesas com diárias.

- Infringências: artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal¹⁶, artigo 70, parágrafo único, da Constituição Estadual¹⁷, e artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64¹⁸.

¹⁵ Lembre-se que consideramos prescritos os fatos perpetrados anteriores a 15.04.2006, o que atinge parcialmente esta irregularidade formal ora analisada.

¹⁶ Art. 70 [...]

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

¹⁷ Art. 70 [...]

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

¹⁸ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63 A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Responsáveis:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** – Prefeito municipal

Conduta comissiva: Autorizar o pagamento de despesa pública com diárias sem sua regular liquidação quanto aos elementos comprobatórios da despesa.

Conduta omissiva: Inexigir a correspondente Prestação de Contas das despesas creditadas sob a forma de diárias.

Secretários Municipais de Finanças de Alegre

- **ULISSES DE CAMPOS** (janeiro a junho/05)
- **AUDILÉIA RODRIGUES MARQUES** (julho/05 a dezembro/06)
- **IRANETE MARIA FURTADO MACEDO** (janeiro/07 a maio/08)

Conduta comissiva: Liquidar as despesas com diárias sem os respectivos elementos comprobatórios.

- **JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA** – Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes.

Conduta omissiva: Receber diárias e deixar de prestar contas na forma da lei

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

No âmbito da Administração Pública, a Prestação de Contas, princípio constitucional nos termos do art. 34, inciso VII, letra “d”, é o instrumento de evidenciação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, sendo portanto, um poder-dever dos Administradores, bem como de todos os responsáveis por bens e valores públicos.

Vale transcrever o Quadro 3, constante do relatório de auditoria no qual se baseia esta Instrução Técnica, que informa os pagamentos de diárias considerados irregulares pela equipe de auditoria, a saber:

**QUADRO 3 - PROCESSOS DE DESPESAS COM DIÁRIAS ANALISADOS,
 CONCEDIDAS À JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA (Total:R\$30.479,00) - PMA/2005 A 2008**

Nº PROCESSO	Nº EMPENHO	DATA	HISTÓRICO (Boletim de Diárias)	OP	DATA	VALOR (R\$)
356/08	148	28/1/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITAR SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA, SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE, SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA – 8 e 9/1, ACOMPANHAR SR. PREFEITO EM DIVERSAS SECRETARIAS ESTADUAIS – 10/1 e TRATAR DE ASSUNTOS JUNTO O PALÁCIO DA FONTE GRANDE 24 e 25/1	304	1/2/08	600,00
658/08	247	15/2/08	VIAGEM A VITÓRIA EM VISITA A SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES. 8/2	592	22/2/08	100,00
735/08	263	20/2/08	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES E VISITA A SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO. 18/2	591	22/2/08	100,00
878/08	354	3/3/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITA A SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO 22/2 e 26/2	763	6/3/08	200,00
1088/08	416	13/3/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA TRATAR DE ASSUNTOS DESTE MUNICIPIO JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO. 4/3	926	18/3/08	100,00
1242/08	483	24/3/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITA À SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA E SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES. 10 e 13/3	1115	2/4/08	300,00
1444/08	511	28/3/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITA A SEC. DE ESTADO DA CULTURA. 18/3	1114	2/4/08	100,00
1955/08	612	11/4/08	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITA A SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA. 1º/4	1354	17/4/08	100,00
TOTAL 2008						1.600,00

Nº PROCESSO	Nº EMPENHO	DATA	HISTÓRICO (Boletim de Diárias)	OP	DATA	VALOR (R\$)
516/07	183	9/2/07	VIAGEM A CASTELO (ES) PARTICIPAR DO 3º ENCONTRO REGIONAL DO PROGRAMA "NOSSO CRÉDITO" 9/2	528	6/3/07	100,00
691/07	276	26/2/07	VIAGEM A GUARAPARI (ES) PARTICIPAR DE REUNIÃO QUINTAS MUNICIPAIS JUNTO A COHAB. 26/2	615	6/3/07	100,00
827/07	310	6/3/07	VIAGEM A VITÓRIA ACOMPANHANDO SR. PREFEITO EM REUNIÕES JUNTO AS SECRETARIAS DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, ESPORTE, SAÚDE E PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A COHAB. 1º e 2/3	692	15/3/07	200,00
887/07	331	9/3/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A COHAB, GIDUR, FNS E SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO. 8/3	719	19/3/07	100,00
1003/07	355	15/3/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A SEDU, SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E COHAB. 12/3	774	23/3/07	100,00
1145/07	378	21/3/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO E GIDUR. 16/3	828	28/3/07	100,00
1258/07	457	26/3/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A COHAB E IEMA. 21/3	972	3/4/07	100,00
1506/07	486	3/4/07	VIAJEM A CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM PARTICIPAR DO SEMINÁRIO DO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – 23/3, PARTICIPAR DE REUNIÃO NA COHAB, SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, SEDURB E SEAG 26/3 e TERRAPLANAGEM, SEAG – 29/3.	1063	11/4/07	250,00

1655/07	537	13/4/07	VIAGEM A VITÓRIA ACOMPANHANDO SR. PREFEITO, PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE -2/4, COHAB, DERTES - 9/4 E SEMA SEPLAN E SEDURB - 12/4	1110	20/4/07	400,00
1981/07	740	9/5/07	VIAGEM A VITÓRIA ACOMPANHANDO SR. PREFEITO EM VISITA A SEDU - 2/5 E PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO AO PALÁCIO FONTE GRANDE 14/5	1483	23/5/07	200,00
2248/07	891	30/5/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A GIDUR, COHAB - 8/5 SEDU, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE E COAB - 22/5, SEC. AGRICULTURA - 29/5, AUD. PÚB.ASS. LEGISLATIVA - 25/5 E REUNIÃO GIDUR 28/5.	1673	1/6/07	500,00
2622/07	1010	20/6/07	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITAR SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE SAÚDE, COHAB - 11 12/6 E PARTICIPAR DE SEMINÁRIO DO PROGRAMA NOSSA CASA 15/6	1860	25/6/07	300,00
3115/07	1219	13/7/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A SEDU, COHAB - 2/7, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE - 4 E 5/7 E ACOMPANHAR O SR. PREFEITO PARA PARTICIPAR DE REUNIÃO COM O VICE-GOVERNADOR DO ESTADO.11/7	2252	23/7/07	400,00
3114/07	1222	13/7/07	VIAGEM A VITÓRIA PARA VISITAR SECRETARIAS ESTADUAL DE SAÚDE, EDUCAÇÃO, IEMA E COHAB - 26/6 E SEDU E IEMA - 29/6.	2253	23/7/07	200,00
3406/07	1318	27/7/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A SEDU, GIDUR, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE - 16/7 E SESA, SECRETARIA ESTADUAL DE CULTURA, COHAB E SEDU 25/7	2443	1/8/07	200,00
3548/07	1347	3/8/07	VIAGEM A VITÓRIA PARA LEVAR DOCUMENTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A FUNASA, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE E A FIRMA ASSESSORA - 3/8	2517	7/8/07	100,00
3602/07	1375	7/8/07	VIAGEM A VITÓRIA ACOMPANHANDO SR. PREFEITO EM REUNIÃO -30/7 E TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A SESA -31/7	2550	9/8/07	200,00
3664/07	1443	10/8/07	VIAGEM A BRASÍLIA (DF) PARA VISITA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CNAS, CÂMARA FEDERAL E SENADO FEDERAL. 21 A 25/8	2729	20/8/07	1.300,00
4507/07	1657	19/9/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A GIDUR E COHAB. 27/8	3120	21/9/07	100,00
4508/07	1658	19/9/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A GIDUR E COHAB. 4/9.	3121	21/9/07	100,00
4723/07	1807	2/10/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A GIDUR. 24/7	3424	8/10/07	100,00
5020/07	2009	29/10/07	VIAGEM A VITÓRIA ACOMPANHANDO SR. PREFEITO PARA PARTICIPAR DE REUNIÃO COM O SR. JOSÉ EUGÊNIO. 16/10	3736	1/11/07	100,00
5301/07	2089	12/11/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE, SECRETARIA DE ESPORTES, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A COHAB - 29/10 E ACOMPANHAR SR. PREFEITO EM REUNIÃO JUNTO AS SECRETARIAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO.31/10	4003	19/11/07	200,00
5575/07	2166	26/11/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A GIDUR, SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA, SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES, INSTITUTO GÓIA 14/11 E ACOMPANHAR SR. PREFEITO JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE E SECRETARIA ESTADUAL DE AGRICULTURA. 19/11	4163	28/11/07	200,00
5954/07	2274	11/12/07	VIAGEM A VITÓRIA PARTICIPAR DE REUNIÃO JUNTO A SESA. 29/11	4354	12/12/07	100,00
5955/07	2275	11/12/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS DESTA PREFEITURA JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. 6 E 7/12	4353	12/12/07	200,00
6235/07	2389	26/12/07	VIAGEM A VITÓRIA TRATAR DE ASSUNTOS JUNTO A SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (PRÉ-PROJETO NA	4642	28/12/07	200,00

			FNS) E A SECRETARIA ESTADUAL DE ESPORTES (13/12) E RESOLVER ASSUNTOS DE CONVÊNIOS DO HOSPITAL NA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (19/12).			
TOTAL 2007						6.150,00

Nº PROCESSO	Nº EMPENHO	DATA	HISTÓRICO (Boletim de Diárias)	OP	DATA	VALOR (R\$)
63/06	18	4/1/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA CAIXA ECONÔMICA, NA SEAG E NA SEC. EST. DE SAÚDE (28 E 29/12/05).	524	17/2/06	60,00
179/06	56	16/1/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO JUNTO À SEC. EST. DE SAÚDE E A GIDUR CAIXA (3/12) E REUNIÃO C/ SEC. JOSÉ EUGÊNIO (10 E 11/12).	520	17/2/06	90,00
287/06	74	23/1/06	VIAGEM VITÓRIA C/ PREFEITO P/ REUNIÃO JUNTO À SEC. EST. DE SAÚDE (12/1/06) E REUNIÃO NA FUNASA (18/1/06).	523	17/2/06	60,00
284/06	77	23/1/06	VIAGEM BRASÍLIA P/ VISITA PARLAMENTARES DA BANCADA CAPIXABA, AO MDA, MINISTÉRIO DA SAÚDE E M. DAS CIDADES (23/1/06).	149	23/1/06	2.500,00
586/06	241	8/2/06	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR DE ASSUNTOS DE CONVÊNIOS JUNTO À SEAG, FUNASA, SEDU (31/1/06).	522	17/2/06	30,00
587/06	242	8/2/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEC. EST. SAÚDE E EDUCAÇÃO SOBRE CONVÊNIOS (7/2/06).	521	17/2/06	30,00
687/06	270	13/2/06	VIAGEM VITÓRIA C/ PREFEITO P/ REUNIÃO EM SECRETARIAS DE ESTADO (9 E 10/2/06).	606	23/2/06	60,00
921/06	392	22/2/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT CAIXA, CONVÊNIOS MORAR MELHOR E PROINFA (22/2).	938	17/3/06	30,00
918/06	393	22/2/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO EM SECRETARIAS DE ESTADO SOBRE CONVÊNIOS (17/2/06).	937	17/3/06	30,00
1220/06	494	10/3/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA ASS. LEGISLATIVA (7/3) E NA SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE (9/3).	936	17/3/06	60,00
1377/06	540	16/3/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT CAIXA, SEAG, SESA (14/3) E SEC. AGRICULTURA, GIDUR, SEDIT (16/3).	1525	24/4/06	60,00
1658/06	694	29/3/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEDIT, ASS. LEGISLATIVA, IBAMA E SEAG (23/3) E NA SEDIT, GIDUR E SEAG (29/3).	1524	24/4/06	60,00
1867/06	752	6/4/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEDIT, SEAG E SECRETARIA DE CULTURA (3/4).	1523	24/4/06	30,00
1993/06	817	13/4/06	VIAGEM BRASÍLIA C/ PREFEITO P/ REUNIÕES EM MINISTÉRIOS E BANCADAS POLÍTICAS, PARA BUSCAR RECURSOS FINANCEIROS P/ O MUNICÍPIO (24 A 28/4).	1407	13/4/06	2.000,00
2103/06	843	19/4/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR (13/4).	2262	6/6/06	30,00
2452/06	1083	16/5/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEAG, SESA E SEDU SOBRE CONVÊNIOS (2/5) E PARA CONCLUSÃO DE CONVÊNIOS JUNTO À SESA, SEDU, SESPORT, SEDIT, SEAG E GIDUR/UT (8 A 10/5).	1844	16/5/06	120,00
2603/06	1092	22/5/06	VIAGEM VITÓRIA REUNIÃO NA SESA E SEDU SOBRE CONVÊNIOS (20/4).	2260	24/4/06	30,00
2602/06	1093	22/5/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO COM SECRETARIAS DE ESTADO P/ SOLUÇÕES FINAIS DE CONVÊNIOS (11 E 12/5/06).	2261	6/6/06	60,00
2606/06	1101	22/5/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEAG, SEDITE SEDU (17/5) E NA SECULT (19/5).	2839	18/7/06	60,00
2751/06	1257	5/6/06	VIAGEM VITÓRIA C/ PREFEITO P/ REUNIÃO NA SEAG/SAÚDE (2/6).	2233	5/6/06	100,00
2750/06	1258	5/6/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEAG/SESA/CULTURA (31/5).	2232	5/6/06	100,00
2748/06	1259	5/6/06	VIAGEM VITÓRIA P/ SEAG, SEDIT, SECULT, FUNASA, SEC. ESPORTES, DERTES, ASS. LEGISLATIVA (5 A 10/6).	2231	5/6/06	500,00
3044/06	1381	23/6/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO COM SECRETARIAS DE ESTADO P/ ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS DE CONVÊNIOS COM A PMA (20/6/06).	3621	15/9/06	100,00
3220/06	1457	5/7/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO EM SECRETARIAS DE ESTADO P/ TRATAR DE DIVERSOS ASSUNTOS (23/6) E REUNIÃO NA SESA (27/6).	2840	18/7/06	200,00

3338/06	1484	12/7/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA UFES - CENTRO DE RESTAURAÇÃO (7/7) E NAS SECRETARIAS: SESA, SEDU, SECULT, SEDIT E DERTES (10/7).	2838	18/7/06	200,00
3427/06	1511	17/7/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NAS SECRETARIAS: SESA, SEDU, SECULT (14/7).	3622	15/9/06	100,00
3633/06	1619	31/7/06	VIAGEM VITÓRIA C/ PREFEITO P/ REUNIÃO COM GOVERNADOR (24/7) E REUNIÃO NA SESA (26/7).	3620	15/9/06	200,00
3852/06	1700	10/8/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEC. ESTADO CULTURA - SEDIT (7/8); EM SECRETARIAS DE ESTADO E BLOKOS ENGENHARIA PARA ASSINATURA CONTRATO CONSTRUÇÃO PS MUNICIPAL (9/8) E SEMINÁRIO PDM (24/8).	3195	10/8/06	300,00
3926/06	1744	17/8/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (11/8).	3526	5/9/06	100,00
4069/06	1871	30/8/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEDIT, SOBRE UNIDADES HABITACIONAIS PROJETO (25/8) E NAS SECRETARIAS DE ESTADO SEAG, EDUCAÇÃO E SAÚDE (30/8).	3527	5/9/06	200,00
4207/06	2040	21/9/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT - CONVÊNIOS (6/9).	4011	11/10/06	100,00
4594/06	2154	16/10/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEC. ESPORTES E GIDUR/UT (29/9).	4301	1/11/06	100,00
4693/06	2158	18/10/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT (10/9).	4303	1/11/06	100,00
4709/06	2163	19/10/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SESA/SEMIT/SEC. CULTURA (19/10) E REUNIÃO NA GIDUR/UT (20/10).	4302	1/11/06	200,00
4593/06	2186	19/10/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NO DERTES/GIDUR/UT (3/10)	4304	1/11/06	100,00
4940/06	2290	1/11/06	VIAGEM BRASÍLIA C/ PREFEITO P/ REUNIÕES EM MINISTÉRIOS DA SAÚDE E DA CULTURA, FUNASA E VISITA A BANCADA CAPIXABA (6 A 10/11).	4283	1/11/06	1.300,00
5020/06	2326	7/11/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEDU, SEDIT, SEC. DE COORD. POLÍTICA (19/10) E REUNIÃO NA GIDUR/UT (20/10).	4764	6/12/06	100,00
5346/06	2461	24/11/06	VIAGEM VITÓRIA REUNIÃO NA SEDU, SESPORT, CULTURA (13 E 14/11).	4762	6/12/06	200,00
5399/06	2494	30/11/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEDU (28/11) E NA SEDU, SESA E SESPORT (29/11).	4763	6/12/06	200,00
5574/06	2536	6/12/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEC. CULTURA E PGE-ES (4/12) E COM O PREFEITO NA SESA E AGE-ES (5/12).	4909	21/12/06	200,00
5687/06	2561	13/12/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA COHAB, SESA E SESPORT (7/12).	4910	21/12/06	100,00
5831/06	2672	22/12/06	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SESA, SESPORT, GIDUR/UT, BLOKOS, COHAB (14 E 15/12).	5101	28/12/06	200,00
5834/06	2675	22/12/06	VIAGEM VITÓRIA REUNIÕES NA GIDUR/UT, SESA, DERTES/COHAB (21/12).	5102	28/12/06	100,00
TOTAL 2006						10.500,00

Nº PROCESSO	Nº EMPENHO	DATA	HISTÓRICO (Boletim de Diárias)	OP	DATA	VALOR (R\$)
457/05	156	14/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT CAIXA PARA TRATAR DE ASSUNTOS RELATIVOS AOS CONVÊNIOS JUNTO A PMA (31/1)	238	21/2/05	59,00
458/05	157	14/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE ENCONTRO "5ºS MUNICIPAIS NA GIDUR/UT CAIXA (20/1).	239	21/2/05	59,00
461/05	158	14/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR DE ASSUNTOS (CONVÊNIOS) DO MUNICÍPIO JUNTO A SEDIT (5/1).	240	21/2/05	59,00
460/05	159	14/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR CONVÊNIOS JUNTO À FUNASA/ES (7/1).	241	21/2/05	59,00
459/05	160	14/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR DE ASSUNTOS (PENDÊNCIAS DE CONVÊNIOS) JUNTO À GIDUR/UT (13/1)	242	21/2/05	59,00
617/05	177	21/2/05	VIAGEM VITÓRIA P/ LEVAR PROJETOS PARA CONVÊNIOS JUNTO À ASSEMBLÉIA E A SECRETARIAS DE ESTADO (22/2)	358	28/2/05	59,00
875/05	308	3/3/05	VIAGEM BRASÍLIA TRATAR ASSUNTOS DIVERSOS EM MINISTÉRIOS E GAB. PARLAMENTARES EM BUSCA DE RECURSOS FINANCEIROS /CONVÊNIOS (5 a 11/3)	418	3/3/05	2.065,00
1295/05	416	21/3/05	VIAGEM A V. VELHA PARA REUNIÃO JUNTO AO TCU (17 e	569	21/3/05	236,00

			18/3)			
1730/05	501	29/3/05	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR DE ASSUNTOS JUNTO À FUNASA/ES.(5/4)	782	4/4/05	59,00
2049/05	596	6/4/05	VIAGEM VITÓRIA TRATAR ASSUNTOS JUNTO AO BANDES - PMAT (7/4).	838	6/4/05	59,00
2441/05	763	25/4/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DO 2º ENCONTRO FINDES/CINDES (DAS 14 ÀS 16H (25 e 26/4)	1145	2/5/05	118,00
2674/05	843	4/5/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES JUNTO A SEAG, SEDU E ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (3/5)	1326	12/5/05	59,00
3131/05	1209	1º/6/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÃO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, JUNTO À SEC. ESTADO - DERTES. (31/5)	1923	2/6/05	59,00
3254/05	1234	7/6/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR WORKSHOP GEOPROCESSAMENTO, GESTÃO PÚBLICA E SOFTWARE LIVRE.(13/6)	2004	7/6/05	100,00
3260/05	1235	7/6/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DO 4º ENCONTRO FINDES/CINDES (DAS 14 ÀS 16:30) (2/6)	2003	8/6/05	100,00
3259/05	1236	7/6/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DO LANÇAMENTO DO PROJETO AGENTES DE DESENVOLVIMENTO NO DIA 6/6/05 E DO III ENCONTRO DE CONTAS TCEES DE 7 A 9/6/05 (6 e 7/6)	2002	8/6/05	300,00
3364/05	1325	13/6/05	VIAGEM VITÓRIA P/ TRATAR DE ASSUNTOS COM A SEC. EST. DE AGRICULTURA E SIMPÓSIO DE FLORESTA.(8/6)	2071	13/6/05	100,00
3956/05	1717	22/7/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES JUNTO A SEAG, SEDU E SETADES.(13 e 14/7)	2807	22/7/05	300,00
4205/05	1717	28/7/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÃO COM A FUTURA E NA SEAG (25/7); REUNIÃO NA FUNASA (28/7) E SEMINÁRIO DE GEOPROCESSAMENTO NO CENTRO DE CONVENÇÕES (1º/8).	2959	2/8/05	300,00
4695/05	1941	22/8/05	VIAGEM BRASÍLIA P/ TRATAR REUNIÃO COM PARLAMENTARES (21 e 22/8) E IV CONFERÊNCIA DAS CIDADES (23 a 26/8)	3317	1/9/05	2.500,00
4694/05	1942	22/8/05	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GIDUR/UT CAIXA E COHAB (18/8).	3318	1/9/05	100,00
5411/05	2341	10/10/05	VIAGEM VITÓRIA P/ ENCONTRO DE GESTÃO DAS CIDADES.(3 e 4/10)	3801	14/10/05	60,00
5329/05	2313	3/10/05	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA GIDUR/UT CAIXA P/ TRATAR DE ASSUNTOS DE CONVÊNIO MORAR MELHOR. (27/9).	4217	16/11/05	30,00
5330/05	2314	3/10/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES JUNTO C/ O PREFEITO NA SEAG, SEDU E PALÁCIO DO GOVERNO (26/9).	4218	16/11/05	30,00
5487/05	2385	17/10/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES NO IBAMA, IEMA, SEC. ESTADO SAÚDE, CONVÊNIOS (11/10).	4219	16/11/05	30,00
5531/05	2417	20/10/05	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO ASS. LEGISLATIVA (13/10) E JUNTO À ASSOCIAÇÃO BRASIL CIMENTO PORTLAU – MORADIA POPULAR (19/10).	3845	20/10/05	60,00
5821/05	2582	7/11/05	VIAGEM VITÓRIA P/REUNIÃO JUNTO AO GOVERNADOR E NA SEAG (8/11).	4340	28/11/05	30,00
5822/05	2583	7/11/05	VIAGEM IUNA P/ LANÇAMENTO DO PROJETO "MINHA CASA" JUNTO À SEC. DE ESTADO SEDIT RITA CAMATA (27/10).	4341	28/11/05	30,00
5982/05	2660	18/11/05	VIAGEM BRASÍLIA C/ PREFEITO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE E BANCADA FEDERAL CAPIXABA PARA BUSCAR RECURSOS FINANCEIROS (21 A 24/11).	4245	18/11/05	2.000,00
6222/05	2799	6/12/05	VIAGEM BRASÍLIA P/ REUNIÃO JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL REFERENTE A CAUC NA SPS (7 A 9/12).	4598	6/12/05	1.500,00
6263/05	2816	9/12/05	VIAGEM VITÓRIA P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (30/11) SEC. ESPORTES, SEAG, SEDIT E SETADES (2/12)	4830	26/12/05	60,00
6297/05	2860	14/12/05	VIAGEM BRASÍLIA P/ REUNIÃO JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA P/ DEFESA CIVIL (CONVÊNIOS) (10 A 12/12).	4829	26/12/05	1.500,00
6383/05	2944	19/12/05	VIAGEM VITÓRIA C/ O PREFEITO P/ PARTICIPAR DE REUNIÕES NA SEAG P/ ASSINATURA DE CONVÊNIOS (15 E	4831	26/12/05	60,00

			20/12).			
6497/05	3038	29/12/05	VIAGEM VITÓRIA P/ REUNIÃO NA SEC. DE SAÚDE, GIDUR/UT CAIXA, CONVÊNIOS (27/12).	525	17/2/06	30,00
TOTAL 2005						12.229,00
TOTAL GERAL						30.479,00

QUADRO 4: DEMONSTRAÇÃO DO TOTAL DE DESPESAS COM DIÁRIAS POR ANO CONCEDIDAS À JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA

Ano	Despesas com diárias em R\$
2005	12.229,00
2006	10.500,00
2007	6.150,00
2008	1.600,00
TOTAL GERAL	30.479,00

Segundo a equipe, os boletins de diárias, adotados como formulários para requerimento de ressarcimento de valores despendido com viagens, não se revestem de caráter comprobatório. Trata-se de elemento declaratório emitido pelo servidor para publicidade dos dados relativos ao período de afastamento, e apenas indicam de forma precária o período e o objeto da viagem.

Entendeu a equipe que para fundamentar a realização da despesa, os processos precisam dos correspondentes planos de trabalho, bem como dos elementos comprobatórios do cumprimento da tarefa para o qual o recurso foi destinado.

Independentemente da forma instituída pela Administração, para controle das despesas com diárias, cabe ao responsável por recursos públicos, seja qual for a sua condição (gestor, ordenador de despesa ou responsável por diárias, adiantamentos ou suprimentos de fundos) cumprir as exigências estabelecidas nas Leis que regem a matéria.

Conforme pode ser constatado, nas cópias dos processos analisados pela equipe de auditoria, referentes às despesas com Diárias, não há planos de trabalho e correspondentes títulos e/ou documentos comprobatórios que possam evidenciar aplicação dos recursos públicos e regularizar a liquidação da despesa em atendimento ao interesse público.

Desta feita, em razão da ausência de elementos comprobatórios para promover a regular liquidação das despesas com diárias, entendeu a equipe que o montante pago de R\$ 30.479,00 [= R\$ 12.229,00 (2005) + R\$ 10.500,00 (2006) + R\$ 6.150,00 (2007) + R\$ 1.600,00 (2008)], é passível de devolução ao erário. Abaixo, quadro demonstrando a responsabilidade de cada agente:

Responsáveis	Período do pagamento	Valor a ser devolvido	
		em R\$	em VRTE
Djalma da Silva Santos Ulisses de Campos Júlio César de Oliveira	janeiro a junho/05	3609,00	2.268,81
Djalma da Silva Santos Audiléia Rodrigues Marques Júlio César de Oliveira	julho/05 a dezembro/06	10500,00 (2005) + 8620,00 (2006) = 19.120,00	6.600,87 + 5.095,16 = 11.696,03
Djalma da Silva Santos Iranete Maria Furtado Macedo Júlio César de Oliveira	janeiro/07 a maio/08	6150,00 (2007) + 1600,00 (2008) = 7750,00	3.507,47 + 883,34 = 4.390,81

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentadas de forma geral no item 2.1.

JUSTIFICATIVAS DE ULISSES DE CAMPOS (FLS. 2547/2553)

Idêntica à apresentada pelo senhor Djalma da Silva Santos.

JUSTIFICATIVAS DE AUDILÉIA RODRIGUES MARQUES (FLS. 2500/2527)

Inicialmente, insta salientar, que o período a mim atribuído no referido Processo como Secretária Municipal de Finanças do Município de Alegre/ ES, datavenia, está equivocado, vez que minha nomeação data de 01 de Outubro de 2005 e não de julho do mesmo ano, conforme cópia do Decreto de Nomeação e cópia dos Processos assinados pelo Secretário Municipal de Finanças anterior, Sr. Ulisses de Campos em anexo. Desta forma, os Processos de Despesas de Diárias de números 33956/05, 4205/05, 4695/05 e 4694/05 não constam do meu período como Secretária da pasta, devendo já de plano ser rechaçados.

No que diz respeito à denúncia quanto a ausência de elementos comprobatórios para a liquidação das despesas com diárias do Sr. Julio César de Oliveira, no período entre 29 de setembro de 2005 e 09 de fevereiro de 2007, quando ocupei o cargo de Secretária Municipal de Finanças, é imperativo esclarecer o contexto político que na ocasião se apresentava. O Município de Alegre acabara de passar pelas eleições municipais, havendo uma intensa transição política. O governo que precedeu 2005 deixou um legado de dívidas e desconfiança junto aos Governos Estadual e Federal. Com a nova Administração, surgiu a necessidade de buscar novas alianças. Foi nesse contexto, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, que visava trazer o desenvolvimento ao Município de Alegre por meio de Convênios e buscando apoio junto a bancada capixaba, que ocupei o cargo a frente da Secretaria Municipal de Finanças.

Desta forma, vale ressaltar que pela natureza das atribuições políticas do Sr. Júlio César de Oliveira, ficava prejudica a exigência de folder ou material comprobatório, vez que as diárias consistiam em cobrir de despesas de viagem que em quase que sua totalidade tratavam de encontros e reuniões em Secretarias de Estado ou Ministérios, muitas vezes inclusive na companhia

do Prefeito Municipal da época, Sr. Djalma da Silva Santos, para as quais não havia inscrições, folders ou ata. Eram reuniões que tinham por escopo angariar apoio financeiro e político ao Município e que realmente surtiram o efeito à época desejado.

Além disso, por se tratar de Cargo de Confiança, indicado pelo Executivo Municipal, faltou-me, como a grande parte dos ocupantes eventuais de cargos de confiança, senão a todos, conhecimento exato, específico, no que diz respeito aos procedimentos a serem seguidos e atribuições de cada fração da Administração Pública Municipal, sendo a própria Legislação Municipal nebulosa nesse sentido.

Agi nos referidos processos observando o procedimento já instalado anteriormente à minha nomeação, que basicamente seguia o seguinte trâmite: Processo protocolizado pela Secretaria de Desenvolvimento junto à Secretaria de Administração, a quem competia avaliar, autorizar e encaminhar com ordem de empenho e pagamento à Secretaria de Finanças.

Todos somos sabedores da impossibilidade de alegação de desconhecimento legal, entretanto, algumas vezes somos movidos pela crença de que o procedimento correto é aquele que já está instaurado quando da nossa admissão, agindo muitas vezes com base no erro desculpável, e não na má-fé.

Desta forma, conforme o acima exposto, requer seja a presente defesa acolhida por esse Egrégio Tribunal de Contas, com minha consequente isenção das responsabilidades apontadas no presente Processo.

JUSTIFICATIVAS DE IRANETE MARIA FURTADO MACEDO (FLS. 2529/2536)

Inicialmente, insta salientar, que o período a mim atribuído no referido Processo como Secretária Municipal de Finanças do Município de Alegre/ ES, datavenia, está equivocadamente, vez que minha nomeação data de 23 de Fevereiro de 2007 e não de Janeiro do mesmo ano. Desta forma, quaisquer responsabilidades atribuídas ao citado período deverá já de plano ser rejeitados.

No que diz respeito à denúncia quanto a ausência de elementos comprobatórios para a liquidação das despesas com diárias do Sr. Julio César de Oliveira, no período entre 23 de Fevereiro de 2007 e 26 de março de 2010, quando ocupei o cargo de Secretária Municipal de Finanças, é imperativo esclarecer o contexto político que na ocasião se apresentava. O governo que precedeu 2005 deixou um legado de dívidas e desconfiança junto aos Governos Estadual e Federal. Com essa Administração, surgiu a necessidade de buscar novas alianças e a criação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável visava trazer o desenvolvimento ao Município de Alegre por meio de Convênios e buscando apoio junto a bancada capixaba.

Desta forma, vale ressaltar que pela natureza das atribuições políticas do Sr. Júlio César de Oliveira, ficava prejudicada a exigência de folder ou material comprobatório, vez que as diárias consistiam em cobrir de despesas de viagem que em quase que sua totalidade tratavam de encontros e reuniões em Secretarias de Estado ou Ministérios, muitas vezes inclusive na companhia do Prefeito Municipal da época, Sr. Djalma da Silva Santos, para as quais não havia inscrições, folders ou ata. Eram reuniões que tinham por escopo angariar apoio financeiro e político ao Município e que realmente surtiram o efeito à época desejado. O mesmo tendo ocorrido a partir de janeiro de 2008

quando o assumiu a Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, que continuou em busca de diversos Convênios, visitas, encontros e reuniões muitas vezes também acompanhando o Sr Prefeito Municipal, com ausência de folders ou ata, (conforme cópias em anexo), lembrando que as diárias eram devidamente autorizadas pela Secretaria de Administração e pelo Prefeito Municipal.

Além disso, por se tratar de Cargo de Confiança, indicado pelo Executivo Municipal, faltou-me, como a grande parte dos ocupantes eventuais de cargos de confiança, senão a todos, conhecimento exato, específico, no que diz respeito aos procedimentos a serem seguidos e atribuições de cada fração da Administração Pública Municipal, sendo a própria Legislação Municipal nebulosa nesse sentido.

Agi nos referidos processos observando o procedimento já instalado anteriormente à minha nomeação, que basicamente seguia o seguinte trâmite: Processo protocolizado pela Secretaria de Desenvolvimento junto à Secretaria de Administração, a quem competia avaliar, autorizar e encaminhar com ordem de empenho e pagamento à Secretaria de Finanças.

Todos somos sabedores da impossibilidade de alegação de desconhecimento legal, entretanto, algumas vezes somos movidos pela crença de que o procedimento correto é aquele que já está instaurado quando da nossa admissão, agindo muitas vezes com base no erro desculpável, e não na má-fé.

Desta forma, conforme o acima exposto, requer seja a presente defesa acolhida por esse Egrégio Tribunal de Contas, com minha consequente isenção das responsabilidades apontadas no presente Processo.

JUSTIFICATIVAS DE JÚLIO CESAR DE OLIVEIRA (FLS. 2564/2581)

Diária é uma indenização que faz jus o servidor ou agente político que se deslocar, temporariamente, da respectiva localidade onde tem exercício, a serviço ou para participar de evento de interesse da administração pública, prévia e formalmente autorizada pelo ordenador de despesas ou pessoa delegada por ele, destinada a cobrir as despesas de alimentação, hospedagem e locomoção urbana (realizada por qualquer meio de transporte de cunho local).

O valor da diária é para o período de deslocamento, entre a saída e o retorno à sede de exercício, e não apenas para subsidiar despesas para o período da jornada da trabalho.

Baseou-se a equipe técnica em lei federal, não observando o regulamento que existe no município sobre tal fim.

O alegado artigo 63 da lei 4.320/64 trata da liquidação da despesa ao qual o ente público deve estar submetido, contudo, o município de Alegre/ES, ao longo de seus mais de 100 anos de emancipação política, jamais deteve em seu ordenamento jurídico qualquer forma de demonstração da liquidação da despesa de diária, a comprovação da ida, por meio de notas ou recibos fiscais, somente com a emissão do boletim de diária é que se daria a liquidação da despesa.

Estabeleceu a lei 5.731/2006, que a comprovação da utilização da diária será feita mediante a apresentação de folder, convite ou algo semelhante que

comprove a finalidade da viagem, ou seja, o boletim de viagem, legalmente aceito para a comprovação.

In casu, a Lei Municipal nº 2.731/2006 regulamentava a concessão de diárias aos servidores, vejamos:

“Art. 2º - Será devida uma diária, quando o afastamento for superior a 12 (doze) horas, havendo ou não pernoite fora da localidade no exercício regular.

§ 1º - Será devida ½ (meia) diária quando o afastamento for inferior a 12 (doze) horas.

§ 2º - Independentemente da hora do deslocamento, será devida 01 (uma) diária sempre que houver pernoite.”

Depreende-se dos boletins de diárias, que suas concessões atenderam in totum a legislação supracitada, não havendo concessão de diária superior ao permitido por lei.

À época, o controle da diária era feito através do respectivo boletim de diárias, no qual o servidor informava o dia, hora de saída e hora de chegada, inclusive com a utilização do veículo, cadastrado na secretaria de obras, com os devidos horários de utilização.

Outro fator a ser esclarecido é que com a modificação da referida lei, em 2010, (lei 3061/2010), em seu artigo 1º esclarece que “o artigo 2º da lei municipal número 2.731/2006 passa a vigorar com a seguinte redação: ‘artigo 2º - será devida uma diária sempre que houver pernoite fora da localidade do exercício regular, independente da hora do deslocamento e da distancia. Parágrafo 1º - será concedida diária por dia de afastamento, sendo devida a parcela correspondente a 50% do valor estipulado quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede do município de Alegre/ES”.

Por fim, nova modificação trouxe a lei 3.088/2010, alterando o estatuto das diárias, tratando em seu artigo 1º que “ao prefeito municipal, vice prefeito, agentes políticos, ocupantes de cargos de provimento em comissão e servidores municipais estatutários que se deslocarem temporariamente da sede do município em missão oficial ou objeto de serviço para dentro ou fora do Estado, conceder-se-á, além de transporte, diária de natureza não remuneratória e não tributária, a título de compensação das despesas de alimentação e pernoite, conforme a tabela que integra o anexo único da presente lei”.

O artigo 5º da referida lei, trata que somente haverá a requisição da diária, especificando o local, finalidade, horário de saída e chegada, do denominado boletim de diária.

Ao contrário do que afirma a equipe técnica, havia um controle rigoroso para a concessão de diárias, com a fiscalização dos Secretários Municipais, e o planejamento das respectivas Secretarias.

E como pode-se notar dos boletins de diárias, os deslocamentos dos servidores foram necessárias para o desenvolvimento da Administração Pública.

Todas as diárias concedidas para viagens dos servidores foram, única e exclusivamente, para tratar interesse do Município de Alegre.

O Município de Alegre está localizado a 200 KM de distância da Capital do Estado, onde está a sede do Governo Estadual do Espírito Santo.

E dessa forma, a grande maioria das diárias concedidas no período destacado no presente processo, foi para viagens a capital do Estado, mormente para os Secretários Municipais que necessitavam de estar presentes nas Secretarias Estaduais do Espírito Santo.

A presença do Secretário Municipal na Secretaria Estadual é indispensável para o bom desempenho municipal. Portanto, os deslocamentos dos servidores foram em decorrência do interesse da Administração Municipal.

Há de ser destacado o entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União:

Cita julgados do TCU já abordados por respostas anteriores, e conclui:

Conclui-se, assim, que as viagens realizadas pelos servidores para a satisfação do interesse Municipal, são consideradas legítimas e legais, razão pela qual, a concessão de diária torna-se indispensável e legal.

ANÁLISE

Em análise aos autos, detectou-se pagamentos referentes a diárias, ao senhor Júlio César de Oliveira, entre os exercícios de 2005 e 2008, em um montante de R\$30.479,00 (trinta mil, quatrocentos e setenta e nove reais).

Tais pagamentos foram realizados sem que houvesse a necessária prestação de contas dos valores utilizados pelo servidor, mas, ao revés, à vista de apenas um boletim de diárias, eventualmente acompanhado de folder ou ficha de inscrição (sem registro algum da entidade realizadora do evento, diga-se de passagem), documento este que figura apenas como uma declaração, não possuindo força probante, conforme apontado pela equipe de auditoria.

Observou-se que, de um total de 112 (cento e doze) processos de pagamentos levados aos autos pelos auditores, 108 (cento e oito) referem-se ao relacionamento do gestor com outros órgãos estaduais e federais (tratativas referentes a convênios, captação de recursos públicos para o município ou reuniões para visitas, sem objetivo definido), e 04 (quatro) são referentes à suposta participação do servidor em workshops e seminários.

Como dissemos, nenhum desses processos foi municiado com a competente prestação de contas, de forma prévia aos pagamentos, o que já impõe a devolução integral dos valores pagos/recebidos, já que tais valores não deveriam ter sido pagos à época, não podendo este Tribunal de Contas referendar tal prática, sob risco de

considerar-se extinto o instituto da prestação de contas. Tal dever, lembre-se, exsurge de dispositivo constitucional, artigo 70, § único, da Constituição Federal de 1988, donde se encontra determinação de prestar contas a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Mas a situação que encontramos nos autos é ainda mais grave.

A partir do confronto entre os dados constantes do processo, consubstanciadores dos processos municipais de pagamento, notamos que em 13 (treze) houve a antecipação da entrega do boletim de diária (apresentou-se um boletim de diárias, que deveria dar conta do efetivo do deslocamento do servidor, antes que este tivesse ocorrido)¹⁹, o registro dos horários de saída e chegada do servidor somente foi perfeito (registrado horário de saída e de chegada) em 11 (onze) dos 112 (cento e doze) processos²⁰, com reflexos na concessão das diárias (inteira ou meia); e em 26 (vinte e seis) a autorização para o recebimento das diárias foi dada pelo próprio beneficiário (senhor Júlio César de Oliveira)²¹.

Apesar do que registramos no parágrafo anterior já deixar bastante claro a ausência de acompanhamento eficiente dos processos de concessão de diárias pelo município, detectamos ainda a falsidade de várias declarações a respeito de viagens, a partir do confronto das datas previstas para tanto e registros de protocolos de pedidos de diárias, feitos pelo mesmo servidor, em outras datas. Veja-se:

EXERCÍCIO DE 2005

- Ordem de Pagamento n. 3317 – Neste caso, o servidor recebeu 5,00 (cinco) diárias, indenizadoras de sua participação, em Brasília, de reuniões com parlamentares e participação na VI Conferência das Cidades, de 21.08 a 26.08.2005. Todavia, o boletim de diária foi protocolizado em 22.08.2005, às 16h13m (fls. 1300), pelo próprio servidor, ou seja, durante o período em que

¹⁹ Relativos às seguintes ordens de pagamento: exercício de 2005: 358, 418, 569, 782, 838, 1145 e 2004; exercício de 2006: 2231, 3195, 4302 e 4763; e exercício de 2007: 648 e 679.

²⁰ Ordens de pagamento: Exercício de 2005: 2002, 2959, 4829, 4831; exercício de 2006: 149, 524 e 938; exercício de 2007: 648 e 868; e exercício de 2008: 353 e 1123.

²¹ Ordens de pagamento: exercício de 2006: 4762, 4763, 4909, 4910, 5101 e 5102; exercício de 2007: 648, 679, 744, 766, 807, 868, 1011, 1088, 1132, 1496, 1708 e 1881; e exercício de 2008: 353, 607, 608, 780, 947, 1123, 1124 e 1331.

deveria encontrar-se em Brasília, o servidor estava no município;

EXERCÍCIO DE 2006

- Ordem de Pagamento n. 4303 – Neste caso, o servidor recebeu 1,00 (uma) diária, paga em virtude de “*reunião na gidur*”, em 10.10.2006. Todavia, ao se observar o registro do protocolo no processo referente à ordem de pagamento n. 4304 (fls. 1578), percebe-se que este foi protocolizado em 10.10.2006, às 14h28m, pelo próprio servidor, ou seja, faria jus à meia diária e não à diária integral, paga, via de regra, quando há pernoite ou deslocamento superior a 12 (doze) horas;
- Ordem de Pagamento n. 4283 – Neste caso, o servidor recebeu 5,00 (cinco) diárias, indenizadoras de sua ida à Brasília para “*tratar de assuntos na bancada capixaba, ministério da saúde, funasa*”, de 06.11.06 a 10.11.06. Todavia, ao se observar o registro do protocolo no processo referente à ordem de pagamento n. 4764 (fls. 1589), percebe-se que este foi protocolizado em 07.11.2006, às 16h28m, pelo próprio servidor, ou seja, durante o período em que deveria encontrar-se em Brasília, o servidor estava no Município; e
- Ordem de Pagamento n. 5101 – Neste caso, o servidor recebeu 2,00 (duas) diárias, pagas em virtude de “*reunião na sesa / sesport / gidur / ut / blokos / cohab*”, nos dias 13 e 14.12.2006. Todavia, ao se observar o registro do protocolo no processo referente à ordem de pagamento n. 4910 (fls. 1612), percebe-se que este foi protocolizado em 13.12.2006, às 16h07m, pelo próprio servidor, ou seja, faria jus à 1,50 (uma e meia) diária e não a duas diárias, já que para completar as 12 (doze) horas necessárias teria de ter iniciado seu deslocamento às quatro horas da manhã, horário este não usual; e

EXERCÍCIO DE 2007

- Ordem de Pagamento n. 1011 – Neste caso, o servidor recebeu 1,00 (uma) diária, paga em virtude de “*reunião cohab e iema*”, em 21.03.2007. Todavia, ao se observar o registro do protocolo no processo referente à ordem de pagamento n. 868 (fls. 1660), percebe-se que este foi protocolizado em 21.03.2007, às 14h02m, pelo próprio servidor, ou seja, faria jus à meia diária e não à diária integral, paga, via de regra, quando há pernoite ou deslocamento

superior a 12 (doze) horas.

Senhor Djalma da Silva Santos, ocupante do cargo de Prefeito Municipal à época dos fatos

Aduz em sua defesa que os pagamentos teriam sido efetivados após a prestação de contas; havendo, com relação aos atos praticados, presunção de legitimidade e veracidade, não tendo, a equipe de auditoria, provado que as informações constantes dos processos de pagamento não são verdadeiras.

Tais alegações não podem prosperar na medida em que não houve prestação de contas, ao menos nada nesse sentido consubstancia os autos xerografados pela equipe de auditoria, autos estes não discutidos pelo defendente.

Com relação às presunções de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, é certo, e amparado pela Teoria Geral dos Atos Administrativos, que são seus atributos, mesmo como forma de lhes dar aplicabilidade imediata e imperatividade; todavia, também é certo que cabe ao órgão de controle externo, em momento posterior, como no presente caso, questionar os elementos formadores do ato praticado, caso se apresentem, ainda que indiciariamente, irregulares e, conseqüentemente, ilegais. Tal procedimento não é novidade, antes, fato corriqueiro dentro do modelo de controle externo adotado neste país, com assento na Constituição Federal.

Com relação à ausência de prova a respeito da falsidade dos atos, tem-se que a ausência de prestação de contas, como relatamos, não encontrada em nenhum dos processos de pagamento analisados, é indício suficiente a este respeito. Ora, o gestor, se não tomou as precauções a ele impostas em momento oportuno, ou seja, cercar-se de cuidados para proceder à liberação de valores, seja a que título for, deve, quando indagado a tal respeito, apresentar, ainda que minimamente, os documentos que comprovem a legalidade de tais pagamentos, ou seja, que estes referem-se a situação idônea e que, no caso das diárias, representam a indenização por valores gastos pelo servidor municipal a serviço da administração e em seu interesse. Tal situação não deveria causar espanto algum, já que, sabidamente, ao gestor se impõe o dever de prestar contas de todos os gastos efetuados, como de

resto sobre toda a sua administração, ao órgão de controle externo, bem como a qualquer cidadão.

Na verdade, o *onus probandi* incumbe aos agentes envolvidos e não a esta Corte de Contas.

Também compartilha este entendimento o Tribunal de Contas da União:

Em diversas assentadas, tem o TCU entendido que, não havendo a possibilidade de comprovar a execução regular de um convênio, dadas as inconsistências na prestação de contas e irregularidades na execução financeira, atribui-se o débito total ao responsável. A posição da Corte de Contas é absolutamente coerente com sua missão de julgar aqueles que estão sujeitos ao dever constitucional de prestar contas, pois, do contrário, em não sendo possível apurar a execução do objeto, o TCU presumisse que tivesse sido executado regularmente, não haveria necessidade de controle para aferir a regularidade das contas, e, portanto, poder-se-ia prescindir dele. (Processo 425.130/1998-3) (destacamos)

Tal posicionamento vai ao encontro do conteúdo disposto no artigo 93, do Decreto-lei n. 200/67 que, apesar de se limitar ao âmbito federal, merece citação: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”*.

No mesmo sentido, a Decisão 16/2001, do TCU, que além de rejeitar as contas da Prefeitura de Aparecida de Goiânia, GO, ainda determinou o ressarcimento da quantia correspondente a R\$ 103.440,00 (cento e três mil, quatrocentos e quarenta reais), conforme transcrito no Relatório do Ministro Relator, Dr. Guilherme Palmeira, transcrito a seguir: *“[...] ônus da prova do bom gerenciamento de gestão de recursos do erário público pertence ao administrador, conforme determinam o Decreto-lei 200/67 e reiteradas decisões desta Corte de Contas.”*

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo senhor Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal de Alegre à época dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por ter autorizado pagamento de despesa pública com diárias sem sua regular liquidação quanto aos elementos comprobatórios da despesa, inexigindo, ainda, a correspondente prestação de contas das despesas creditadas sob a forma de diárias.

Senhor Ulisses de Campos, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Finanças à época de parte dos fatos

Apresenta defesa idêntica a do senhor Djalma da Silva Santos, e, portanto, para ela utilizamos os mesmos raciocínios desenvolvidos na análise da defesa do senhor Djalma, não repetidos por motivos óbvios.

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo senhor Ulisses de Campos, Secretário Municipal de Finanças de Alegre à época dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por ter liquidado as despesas com diárias sem os respectivos elementos comprobatórios.

Senhora Audiléia Rodrigues Marques, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Finanças à época de parte dos fatos

Aduz em sua defesa que o período que ocupou o cargo de Secretária Municipal de Finanças encontra-se equivocadamente na análise técnica anterior, tendo iniciado a partir de 1º de outubro de 2005 e não a partir de julho do mesmo ano (apresentando documentação), o que tem reflexos para os valores apontados como pagos indevidamente; registrou o contexto político durante o período de sua gestão à frente da pasta, relata a impossibilidade da coleta de folders ou atas nas reuniões típicas das quais o senhor Júlio César de Oliveira participou, reconhece sua ausência de conhecimentos acerca da gestão municipal, e, por fim, ampara seus atos na prática habitual que a precedeu.

De fato, a nomeação da senhora Audiléia Rodrigues Marques para ocupar o cargo de Secretária Municipal de Finanças ocorreu com o Decreto Municipal n. 6330, de 23.09.2005, fato não ignorado pela equipe de auditoria, já que registrado no campo destinado à qualificação dos agentes no relatório de auditoria.

Todavia, quando do cálculo dos valores pagos indevidamente, considerou-se a senhora Audiléia como gestora da pasta a partir de julho de 2005, conforme tabela constante da Instrução Técnica Inicial, por equívoco, com reflexos para a atribuição de responsabilidades.

Assim, neste particular, assiste razão à senhora Audiléia Rodrigues Marques,

devendo ser retificados os valores pagos indevidamente, a ela atribuídos, o que faremos ao final da análise deste item número 03.

Todavia, com relação à impossibilidade de se recolher folders ou atas dos eventos presenciados pelo senhor Júlio César de Oliveira, em função do momento político vivenciado pelo Município, temos que não foi especificamente isto o questionado pela equipe de auditoria. O ponto central de questão foi a ausência de prestação de contas, sobre a qual já discutimos linhas atrás, e que são impostas por força de dispositivo constitucional e passíveis de serem prestadas em qualquer caso. A vinculação do valor indenizado pelo Município e o valor despendido pelo servidor pode sempre ser demonstrada.

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pela senhora Audiléia Rodrigues Marques, Secretária Municipal de Finanças de Alegre à época de parte dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por ter liquidado as despesas com diárias sem os respectivos elementos comprobatórios.

Senhora Iranete Maria Furtado Macedo, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Finanças à época de parte dos fatos

Aduz em sua defesa que o período que ocupou o cargo de Secretária Municipal de Finanças encontra-se equivocado na análise técnica anterior, tendo iniciado a partir de 23 de fevereiro de 2007 e não a partir de janeiro do mesmo ano (apresentando documentação), o que tem reflexos para eventuais valores apontados como pagos indevidamente no período.

De fato, a nomeação da senhora Iranete Maria Furtado Macedo para ocupar o cargo de Secretária Municipal de Finanças ocorreu com o Decreto Municipal n. 6846, de 23.02.2007, fato não ignorado pela equipe de auditoria, já que registrado no campo destinado à qualificação dos agentes no relatório de auditoria.

Todavia, ao contrário do que ocorreu com os pagamentos liquidados pela senhora Audiléia Rodrigues Marques, para a senhora Iranete não foram verificadas incorreções nos cálculos dos pagamentos indevidos, muito embora conste da tabela

presente da Instrução Técnica Inicial, por equívoco, período incorreto.

O restante da defesa apresentada é similar a da senhora Audiléia Rodrigues Marques, e, portanto, para ela utilizamos os mesmos raciocínios desenvolvidos na análise da defesa da senhora Audiléia, não repetidos por motivos óbvios.

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pela senhora Iranete Maria Furtado Macedo, Secretária Municipal de Finanças de Alegre à época de parte dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por ter liquidado as despesas com diárias sem os respectivos elementos comprobatórios.

Senhor Júlio César de Oliveira, ocupante dos cargos de Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes à época dos fatos

Alega em sua defesa que a equipe técnica do Tribunal de Contas baseou-se em lei federal, ignorando o regulamento municipal sobre o assunto, que o boletim de diárias era documento idôneo e suficiente para promover a liquidação das despesas, que havia um controle rigoroso para a concessão de diárias e que todos os deslocamentos foram necessários para o desenvolvimento do município e atenderam aos interesses municipais.

Ora, como dissemos linhas atrás, o dever de prestar contas exsurge do texto constitucional, não podendo ser extinto ou minimizado por legislação municipal. Assim, os deslocamentos indenizados pela Administração Pública devem ter sido comprovados, bem como sua finalidade pública, algo que, como registrado nos presentes autos, não ocorreu em nenhum dos processos relatados. Alegar que somente o boletim de diárias cumpriria tal papel, é atribuir-se à mera declaração do servidor a força documental probante que esta não possui. Conforme demonstramos, em diversos casos, o boletim de diárias compôs o processo de pagamento previamente ao pretendido deslocamento, o que permite-nos concluir que, para os servidores responsabilizados neste processado, este possuía o caráter de mera formalidade sem vinculação qualquer à legítima prestação de contas obrigatória por força de dispositivo constitucional.

Portanto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo senhor Júlio César de Oliveira, ocupante dos cargos de Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes de Alegre à época dos fatos, não são suficientes para afastarem a irregularidade relatada e sua responsabilidade, por ter recebido diárias e deixar de prestar contas na forma da lei.

Por fim, temos que os valores corretos a serem imputados como débito aos responsáveis são os seguintes:

- Senhores Ulisses de Campos, Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário no valor de R\$6.809,00²² (seis mil, oitocentos e nove reais), equivalentes a 4.280,51 VRTE;
- Senhora Audiléia Rodrigues Marques e senhores Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário no valor de R\$ 15.920,00²³ (quinze mil, novecentos e vinte reais), equivalentes a 9.612,59 VRTE;
- Senhora Iranete Maria Furtado Macedo e senhores Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário no valor de R\$ 7.750,00²⁴ (sete mil, setecentos e cinquenta reais), equivalentes a 4.390,81 VRTE.

2.4 Ausência de registros contábeis que evidenciem os responsáveis em alcance

- Infringência: artigo 83 da Lei n. 4.320/64²⁵.

Responsáveis:

²² Exercício de 2005: R\$ 6.809,00

²³ Exercício de 2005: R\$ 5.390; Exercício de 2006: R\$ 10.530,00

²⁴ Exercício de 2007: R\$ 6.150,00; Exercício de 2008: R\$ 1.600,00

²⁵ Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

- **JOSÉ GUILHERME DE AGUIAR** - Prefeito Municipal (em exercício)

Conduta omissiva: Inexigir os registros contábeis correspondentes à evidenciação dos responsáveis, em alcance, por valores da Administração.

➤ Infringência: artigo 83, caput, da Lei n. 4.320/64

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta omissiva: Inexigir os registros contábeis correspondentes à evidenciação dos responsáveis, em alcance, por valores da Administração.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

[...] “não foram identificados os registros da contabilidade quanto à evidenciação de responsáveis em alcance, entendidas aqueles inadimplentes com o dever de prestar contas”, violando o art. 83 da Lei 4320/1964 e inviabilizando a observância do art. 69 do mesmo instrumento legal, já que segundo a equipe tais ocorrências foram recorrentes no período correspondente ao exercício de 2005 a 2008.

A equipe solicitou à Administração o rol de responsáveis no âmbito das despesas com diárias e adiantamento (pronto pagamento), no período de 2005 a 2008, mediante documentos encaminhados em 29/3/11 e em 31/3/11 (DOC. 05). No entanto, não houve resposta aos encaminhamentos.

Não foram identificados registros da Contabilidade quanto à evidenciação de responsáveis em alcance, entendidos aqueles inadimplentes com o dever de prestar contas.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Nada apresentou a respeito do indício de irregularidade relatado.

JUSTIFICATIVAS DE JOSÉ GUILHERME GONÇALVES AGUILAR (FLS. 2555/2561)

Nada apresentou a respeito do indício de irregularidade relatado.

ANÁLISE

Foi apontado pela equipe de auditoria a ausência de registros contábeis acerca dos responsáveis em alcance, entendidos como aqueles inadimplentes com o dever de prestar contas. Tal conduta administrativa, ocorrida no período correspondente aos

exercícios de 2005 e 2008, representa ferimento ao artigo 83, caput, da Lei n. 4.320/64²⁶.

Instados a apresentarem justificativas a respeito desta irregularidade, os gestores à época quedaram-se inertes, reportando-se à questão de diárias de forma geral, nada alegando com relação à irregularidade apontada especificamente.

Assim, considera-se mantida a irregularidade consistente na ausência de registros contábeis que evidenciem os responsáveis em alcance, sendo responsáveis os senhores José Guilherme de Aguiar e Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal em exercício – março/2010 e Prefeito Municipal – 2005 a 2009, respectivamente, por inexigirem registros contábeis correspondentes à evidenciação dos responsáveis, em alcance, por valores da Administração Pública²⁷.

2.5 Ausência de prestação de contas de adiantamento

- Infringências: artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal²⁸; artigo 70, parágrafo único, da Constituição Estadual²⁹; e artigo 63 da Lei n. 4.320/64³⁰.

²⁶ Apenas uma ressalva. É que na Instrução Técnica Inicial, ao se tratar da infração cometida pelo senhor José Guilherme de Aguiar, referiu-se ao artigo 40 da Lei Complementar 32/93, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas à época, e ao artigo 139 da Resolução TCEES n. 182/02 – Regimento Interno. Todavia, tais dispositivos tratam da sonegação de informações ao corpo técnico do tribunal quando do exercício da fiscalização, fato este afastado no início da própria Instrução Inicial. Assim, a descrição da conduta foi correta, apenas o enquadramento é que mostrou-se equivocado. Como a defesa é produzida com relação aos fatos imputados, tal equívoco não traz maiores consequências para este processo.

²⁷ Lembre-se que consideramos prescritos os fatos perpetrados anteriores a 15.04.2006, o que atinge parcialmente esta irregularidade formal ora analisada.

²⁸ Art. 70 [...]

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou [...], ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

²⁹ Art. 70 [...]

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

³⁰ Art. 63 A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Responsáveis:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta: Autorizar o pagamento e inexistir a correspondente Prestação de Contas das despesas creditadas sob regime de adiantamento.

- **JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA** – Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes

Conduta:

- Receber pagamento de diárias
- Deixar de prestar contas na forma da Lei;
- Frustrar o mecanismo de controle interno instituído por Lei
- Frustrar a regular liquidação da despesa;
- Frustrar a reclassificação da despesa e, conseqüentemente, a construção de fidedigno relatório contábil-gerencial.
- Promover a gestão temerária de recursos públicos.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Na Instrução Técnica Inicial, encontra-se registrado que os fatos estão relacionados com os seguintes processos:

Processo nº 2780/05 R\$ 200,00

Processo nº 6427/05 R\$300,00

Estes são apresentados em detalhes no quadro a seguir:

Adiantamentos a Júlio César de Oliveira sem prestação de contas

6427/05		Solicitação de adiantamento de R\$300,00 no dia 19/12/05 não faz menção ao objetivo da despesa.	300,00
OP nº 4962 28/12		NÃO APRESENTADA RESPECTIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS	
	Total		300,00

2780/05 OP nº1313 11/5		Of. 12 de 10/5/05 solicita adiantamento para os agentes Simone e Danilo, do Programa Nosso Crédito - BANDES, participarem de reunião no dia 12/5/05 em Vitória. NÃO APRESENTADA RESPECTIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS	200,00
	Total		200,00

Fonte: Quadro 07 do RAD-12/2012

Segue o texto da ITI:

Quanto ao fato, a equipe de auditoria identificou no processo de despesa realizado mediante regime de adiantamento, ausência de correspondente prestação de contas.

A Prestação de Contas é instrumento necessário à liquidação da despesa. No regime de adiantamento viabiliza a reclassificação da despesa, segundo o subelemento próprio, tendo em vista que este só é conhecido após a efetiva realização do dispêndio.

No caso em tela, pela irregularidade na própria classificação da despesa, a situação ainda se configura mais crítica, pois os recursos foram inscritos em elemento de despesa diverso da sua destinação, desconfigurando totalmente as informações contábeis, frustrando a produção de relatórios gerenciais fidedignos para o processo de tomada de decisão.

Desta feita, em razão da ausência de prestação de contas do adiantamento para o Sr. Júlio César de Oliveira, conforme demonstrado no quadro acima, entendeu a equipe de auditoria que o montante pago de R\$ 500,00 [= R\$ 200,00 (maio de 2005) + R\$ 300,00 (dezembro de 2005)], correspondente a 314,33 VRTE, é passível de devolução ao erário.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentadas de forma geral no item 2.1.

JUSTIFICATIVAS DE JÚLIO CESAR DE OLIVEIRA (FLS. 2564/2581)

A despesa referente ao processo 6.427/2005, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), na forma de adiantamento, refere-se verbas com diárias, viagens devidamente comprovadas, com a utilização de fundo específico da secretaria de desenvolvimento, devidamente justificada no referido feito.

A despesa referente ao processo 2.780/2005, no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), refere-se a apresentação de dois agentes do programa NOSSO CRÉDITO, para aperfeiçoamento no BANDES/ES, em Vitória, na qual buscou-se a melhoria da prestação do serviço público, ao qual o programa estava enquadrado.

O adiantamento se deu em razão de viagens pré-agendadas e devidamente cumpridas, conforme se nota do boletim de diárias, constante da prestação de contas anual.

Não existiu, dentro dos adiantamentos, qualquer irregularidade, mesmo porque, tratava-se de verba específica que a Secretaria de Desenvolvimento detinha caixa para tal fim.

ANÁLISE

Chamados a se manifestarem sobre a irregularidade apontada, o senhor Djalma da Silva Santos limitou-se a registrar que os adiantamentos concedidos atenderam ao interesse público. O senhor Júlio César de Oliveira, beneficiado pelos pagamentos, registrou que o adiantamento solicitado e concedido mediante o processo n. 2.780/2005 visava o envio de dois servidores para capacitação no BANDES em Vitória, e o processo n. 6.427/2005 tinha por fim diárias, fato que não confirmamos, conforme se depreende da tabela à frente, extraída de sua própria prestação de contas, e no bojo do processo municipal n. 6.427/2005; este último defendente, nada trouxe a respeito da classificação inadequada da despesa que os seus atos gerariam.

Com relação ao adiantamento oriundo do processo municipal n. 2.780/2005, no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), verificamos que, de fato, não houve prestação de contas; constando do processo apenas um convite (e-mail impresso – fls. 1974/1975), enviado, aparentemente, por um representante do BANDES (andrecastiglione@bandes.com.br), em 10.05.2005, para evento que seria realizado em 12.05.2005.

A classificação da despesa, disposta na Ordem de Pagamento n. 1313 (fl. 1969), foi a seguinte:

Órgão: 002 – GABINETE DO PREFEITO

Unidade: 001 – GABINETE DO PREFEITO

Função: 004 – ADMINISTRAÇÃO

Subfunção: 122 – ADMINISTRAÇÃO GERAL

Programa: 0021 – MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO GABINETE DO

Projeto/Atividade: 2.008 – MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO GABINETE DO

Natureza: 3.3.90.36.000 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA

Com relação ao adiantamento oriundo do processo municipal n. 6.427/2005, no valor

de R\$ 300,00 (trezentos reais), ao contrário, verificamos que houve prestação de contas; constando do processo a seguinte tabela, com as notas que a amparam (fls. 1977/2001):

Nº	Data	Beneficiado	NF	Valor	Saldo
01	02.12.05	Rodovia do Sol S/A	1092437	5,20	294,80
02	02.12.05	Rodovia do Sola S/A	618187	1,50	293,30
03	19.12.05	CLTC-Com. E Rep. Ltda – ME	Recibo	4,00	289,30
04	20.12.05	Dipetrol-Com. Der. Petróleo Ltda.	059196	30,00	259,30
05	20.12.05	Tulli Cópias Ltda.-ME	2699	6,00	253,30
06	21.12.05	Melo e Peluzio Ltda.-ME/MEE	01017	8,00	245,30
07	29.12.05	Rodovia do Sol S/A	605258	5,20	240,10
08	03.01.06	Rodovia do Sol S/A	Diversos	13,40	226,70
09	10.01.06	Rodovia do Sol	1461591	5,90	220,80
10	31.01.06	Rodovia do Sol	Diversos	3,00	217,80
11	06.02.06	Fabício Abdalla Guimarães MEE	000006	26,50	191,30
12	20.02.06	ECT – Emp. Bras. C. Telégrafos	0019	1,30	190,00
13	21.02.06	CEF-ART	200609206	28,00	162,00
14	22.02.06	Rodovia do Sol	668593	5,90	156,10
15	22.02.06	Rodovia do Sol	4639016	1,50	154,60
16	02.03.06	Casa Marilu – Com. Pap. B. Ltda. – MEE	004606	109,60	45,00
17	03.03.06	Tulli Rep. Com. Serv. Ltda.	07395	45,00	0,00

Assim, vê-se que deve ser parcialmente mantida a irregularidade narrada no relatório de auditoria e na sua consequente ITI, apenas com relação ao processo municipal n. 2.780/2005, implicando ferimento ao artigo 70, § único, da Constituição Federal; ao artigo 70, § único, da Constituição do Estado do Espírito Santo e ao artigo 63 da Lei n. 4.320/64, sendo responsáveis os senhores Djalma da Silva Santos, por não exigir a Prestação de Contas da despesa creditada sob regime de adiantamento; e Júlio César de Oliveira, por deixar de prestar contas na forma da Lei, frustrando o mecanismo de controle interno instituído, a regular liquidação da despesa, a reclassificação da despesa, a construção de fidedigno relatório contábil-gerencial e promovendo a gestão temerária de recursos públicos; tornando-se solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$ 200,00 (duzentos reais), equivalentes a 125,73 VRTE.

2.6 Ausência de deliberação quanto às prestações de contas de adiantamento

- Infringência: artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da

eficiência administrativa)³¹

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Condutas omissivas:

- Inexigir a correspondente análise da Prestação de Contas das despesas creditadas sob a forma de adiantamento;
- Deixar de deliberar quanto às prestações de contas de adiantamentos.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Na Instrução Técnica Inicial, encontra-se registrado que os fatos estão relacionados com os seguintes processos:

Processos de despesas com adiantamentos sem deliberação quanto à respectiva Prestação de Contas

Processo nº	Valor (R\$)
663/08	700,00
1400/08	700,00
1596/08	700,00
Total 2008	2.100,00
798/07	700,00
1727/07	700,00
2168/07	700,00
3543/07	700,00
5077/07	700,00
6099/07	700,00
Total 2007	4.200,00
1109/06	700,00
2369/06	300,00
2968/06	700,00
3678/06	700,00
4669/06	700,00
5728/06	700,00
Total 2006	3.800,00
3605/05	700,00
4863/05	300,00
5591/05	300,00
6133/05	300,00
3302/05	700,00
1131/06	300,00
Total 2005	2.600,00

³¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A partir disso, prosseguem os auditores:

O próprio Secretário foi o responsável pela elaboração das Prestações de Contas, dos recursos recebidos mediante adiantamento, não havendo registro de providências por parte da Administração quanto à análise das mesmas.

Não há clareza quanto ao cargo e/ou setor responsável pela análise das Prestações de Contas, conforme já exposto

- Casos em que a **Tesouraria** foi o último setor indicado na movimentação dos processos de despesa/prestação de contas sinalizando encaminhamento para análise: Processos nº 1131/06, nº 6133/05, nº4863/05, 3605/05, 4669/06, 3678/06, 2369/06, 1596/08, 1400/08, 663/08)
- Casos em que o **Arquivo/Empenho** foi o último setor indicado na movimentação dos processos de despesa/prestação de contas, sinalizando encaminhamento para análise: Processos nº 5728/06, nº 2968/06, nº1109/06, 6099/07, 5077/07, 3543/07, 2168/07, 1727/07, 798/07,

A Prestação de Contas é um princípio da Administração Pública consubstanciado pela formalização de processo por parte da própria pessoa física, por órgão ou entidade, ao final de uma gestão, pela aplicação de recursos recebidos ou pela execução, no todo ou em parte, de contrato formal, encaminhando ao órgão competente, demonstrando a legitimidade e a economicidade na utilização dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, bem como a fidelidade funcional e o programa de trabalho.

Em contrapartida ao dever de prestar contas, por parte do servidor responsável por adiantamento, a Administração tem o dever de deliberar quanto às respectivas prestações de contas e adotar as medidas cabíveis diante dos resultados apurados nas análises, que devem ser procedidas com o objetivo de concluir o processo administrativo da concessão dos recursos, deliberando quanto ao seu resultado, para que a Contabilidade esteja autorizada a dar baixa na inscrição do servidor responsável e/ou providenciar os encaminhamentos cabíveis

Além de evidenciar as despesas realizadas a prestação de contas constitui elemento essencial ao serviço de contabilidade para que se possa efetuar os lançamentos pertinentes nos respectivos elementos/subelementos de despesa a fim de construir com precisão as informações gerenciais quanto às despesas públicas (tal como a apuração de custos).

A análise da prestação de contas deve considerar a manifestação dos setores hábeis para a construção do seu parecer que auxiliará o gestor na tomada de decisão.

A Lei Municipal nº1522/84 (Anexo III a que se refere o art. 9º) indicava que, ao cargo de Auxiliar de Contabilidade, do grupo ocupacional de Apoio Administrativo, cabia a análise de prestação de contas, dentre as demais tarefas elencadas na Descrição Detalhada da Tarefas.

No entanto a Lei nº 2189 de 18/11/94, que também dispõe sobre a estruturação do Plano de Cargos, não menciona a revogação da Lei anterior, bem como não informa a existência do cargo de Auxiliar de Contabilidade no Quadro Permanente. Também não foi constatada a atribuição expressa de análise de prestação de contas conferida a outro cargo do Quadro Permanente. No entanto, foi conferido ao Agente Administrativo III a atribuição de “conferir comprovantes contábeis e outros documentos relativos às operações de pagamento”.

Além da Lei não indicar o responsável pela análise da Prestação de Contas, também não foi possível identificá-lo na análise dos processos, bem como não houve informação da Administração acerca de tal assunto.

Não consta dos autos deliberação do ordenador de despesa quanto às prestações de contas apresentadas por Júlio César de Oliveira nos processos de adiantamento de despesas referentes aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentada de forma geral no item 2.1.

ANÁLISE

De fato, não foi verificada, nos processos referentes aos adiantamentos concedidos, a análise das prestações de contas efetivadas, e a consequente deliberação a tal respeito por parte do gestor.

As justificativas apresentadas são genéricas e não suficientes para afastar a irregularidade apontada.

Assim, vê-se que deve ser mantida a irregularidade narrada no relatório de auditoria e na sua consequente ITI, implicando ferimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência administrativa), sendo responsável o senhores Djalma da Silva Santos, por não exigir a análise das prestações de contas das despesas creditadas sob a forma de adiantamento e por não ter deliberado à respeito das prestações de contas apresentadas.³²

2.7 Desobediência ao princípio da moralidade em face da inobservância á segregação de funções

Infringências: artigos 1º³³ e 86, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Alegre³⁴, artigo 37, *caput*, da Constituição Federal³⁵ e artigo 32, *caput*, da Constituição

³² Lembre-se que consideramos prescritos os fatos perpetrados anteriores a 15.04.2006, o que atinge parcialmente esta irregularidade formal ora analisada.

³³ Art. 1º - O Município de Alegre, [...], rege-se-á por esta Lei Orgânica e leis que adotar, atendidos os princípios das Constituições Federal e Estadual.

³⁴ Art. 86 - Cabe aos Secretários Municipais:

I - o exercício de orientação, coordenação e supervisão dos órgãos entidades da administração municipal na área de sua competência.

³⁵ Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade,

Estadual³⁶.

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta omissiva: Inobservar o princípio da segregação de funções.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Constata-se, nos processos de despesa realizados mediante regime de adiantamento, situação que afronta o controle interno instituído mediante segregação de funções no âmbito da Administração Pública.

O princípio da segregação de funções, derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, está, portanto, inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Do glossário do Tribunal de Contas da União – TCU destaca-se:

“Segregação de funções - princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. (TCU, Portaria n.º 63/96, Glossário)”

Tem-se, com base no princípio da segregação de funções, que o processo de despesa pública deve guardar distinção de responsáveis a fim de cumprir as regras de controle interno estabelecidas segundo a distribuição de competências.

Alguns trechos extraídos do Parecer/SELEG/SUNOR/AUDIN – MPU n.º 93/2005, quanto ao tema segregação de funções, presta valiosa colaboração ao entendimento da equipe, trazendo, inicialmente, a lição de Silvio Aparecido Crepaldi:

“[...] geralmente se considera a correta segregação de funções como o **elemento mais importante de um sistema eficaz de controle interno**. O princípio fundamental é que ninguém deveria controlar todas as etapas de uma transação sem a intervenção de outra ou outras, capazes de efetuar uma verificação cruzada.

[...] o controle total de todas as etapas de uma transação por um só indivíduo permitiria a este atuar ineficaz ou fraudulentamente, sem ser descoberto. Em geral, é necessário estabelecer departamentos separados e independentes, para funções tais como compras, recebimento, produção, vendas, contabilidade e finanças. Os encarregados de cada departamento são responsáveis pela maneira como seus subordinados levam a cabo suas incumbências. Os deveres de cada pessoa deveriam ser claramente definidos por meio de organogramas e manuais de procedimentos.”

Complementa o Parecer MPU, com a citação de William Attie:

“a segregação de funções consiste em estabelecer a independência para as

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

³⁶ Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e interesse público, [...]

funções de execução operacional, custódia física e contabilização. Ninguém deve ter sob a sua inteira responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação. Cada uma dessas fases deve, preferencialmente, ser executada por pessoas e setores independentes entre si.”

Já a IN/STN nº 5, de 6/11/96, que define os procedimentos a serem adotados pelas Unidades Gestoras, quando do Pagamento de Despesas por meio de Suprimento de Fundos, estabelece o seguinte procedimento:

“2.1.6.2 - A comprovação das despesas realizadas, deverá estar devidamente atestada, por outro servidor que tenha conhecimento das condições em que estas foram efetuadas, em comprovante original cuja emissão tenha ocorrido em data igual ou posterior a de entrega do numerário e compreendida dentro do período fixado para aplicação, em nome do órgão emissor do empenho.”

Fixando seu entendimento acerca da matéria o Parecer MPU traz o disposto na IN-SFC nº 01, de 06/04/01:

“3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como: (...) IV. **segregação de funções** – a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;”

No caso concreto, em primeiro plano, o Secretário Municipal foi o responsável pela solicitação do adiantamento, para realizar ele mesmo a despesa.

De substancial apontado no relatório, tem-se que **os certificados de recebimento do material e das prestações de serviços foram assinados pelo próprio responsável pelo adiantamento**, no caso o Secretário Municipal, caracterizando situação de conflito de interesse, pela ausência de segregação de atribuições, pois, quem recebeu recursos de adiantamento (portanto competente para realizar as despesas) também atestou o recebimento do que foi adquirido, **não havendo nos autos registro de movimentação dos bens no almoxarifado da PM Alegre.** (destacamos)

Quanto às atividades da área de **Material**, da Secretária Municipal de Administração são as seguintes, dentre outras:

Lei Municipal nº1521/84

Art. 17

II –Almoxarifado, compreendendo:

a) a execução da guarda, armazenamento, conservação, classificação e registro dos materiais e equipamentos;

c) o recebimento e conferência dos materiais adquiridos devidamente acompanhados de notas fiscais e/ou faturas;
(destacamos)

g) o recebimento de faturas e/ou notas fiscais encaminhando-as à área de Contabilidade, acompanhadas de comprovantes e aceitação de material;

Foi o próprio Secretário, o responsável pela elaboração das Prestações de Contas, não havendo registro de providências por parte da Secretaria de Finanças quanto à análise das mesmas.

- Casos em que a **Tesouraria** foi o último setor indicado na

movimentação dos processos de despesa/prestação de contas sinalizando encaminhamento para análise:

Processos nº 1131/06, nº 6133/05, nº4863/05, 3605/05, 4669/06, 3678/06, 2369/06, 1596/08, 1400/08, 663/08.

Cabem à área da **Tesouraria**, da Secretária Municipal de Finanças, as seguintes atividades, dentre outras:

Lei Municipal nº1521/84

Art. 23

b) a emissão e a assinatura em cheque, juntamente com o Prefeito, assim como a requisição de talonários;

[...]

h) a execução de pagamento da despesa, desde que devidamente processada e autorizada;

i) o fornecimento de suprimentos de dinheiro a outros órgãos da Administração Municipal, a vista de documentos devidamente processados e com a devida autorização do Prefeito

- Casos em que o **Arquivo/Empenho** foi o último setor indicado na movimentação dos processos de despesa/prestação de contas, sinalizando encaminhamento para análise:

Processos nº 5728/06, nº 2968/06, nº1109/06, 6099/07, 5077/07, 3543/07, 2168/07, 1727/07, 798/07,

Cabem à área de **Contabilidade**, da Secretária Municipal de Finanças, as seguintes atividades dentre outras:

Lei Municipal nº1521/84

Art. 21

[...]

b) o acompanhamento e o controle da execução orçamentária, [...];

c) a manutenção do controle dos depósitos e retiradas bancárias, conferindo mensalmente os extratos e contas correntes;

d) a execução de todas as fases dos empenhos e dos lançamentos relativos às operações contábeis, patrimoniais e financeiras da Prefeitura;

e) a informação em todos os processos qualificando as despesas;

[...]

l) o controle de custos por obra, serviços, atividades ou unidade administrativa;

m) a competência de todos os processos de pagamento na fase final;

n) a emissão de ordem de pagamento;

o) o controle do arquivamento dos processos de pagamentos liquidados;

[...]

q) o controle e execução do orçamento em todas as suas fases, procedendo empenho prévio

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentada de forma geral no item 2.1.

ANÁLISE

De fato, não foi verificada, nos processos referentes aos adiantamentos concedidos, a submissão ao princípio da segregação de funções, na medida em que os certificados de recebimento do material e das prestações de serviços foram assinados pelo próprio responsável pelo adiantamento, no caso o Secretário Municipal, caracterizando, como apontado pela equipe de auditoria, situação de conflito de interesses, pois quem recebeu recursos de adiantamento (portanto competente para realizar as despesas) também atestou o recebimento do que foi adquirido, não havendo nos autos registro de movimentação dos bens no almoxarifado da Prefeitura Municipal de Alegre.

As justificativas apresentadas são genéricas e não suficientes para afastar a irregularidade apontada.

Assim, vê-se que deve ser mantida a irregularidade narrada no relatório de auditoria e na sua consequente ITI, implicando ferimento ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, sendo responsável o senhor Djalma da Silva Santos, por não observar o princípio da segregação de funções, corolário do princípio da moralidade administrativa.

2.8 Ausência de caracterização de situação de inviabilidade de aplicação do processo normal de despesa / inobservância aos princípios da legalidade, da motivação e da razoabilidade.

Infringências: artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal³⁷, artigos 2^{o38}, 3^{o39} e

³⁷ Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, [...]

³⁸ Art. 2^o As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões,

14⁴⁰⁴¹⁴² da Lei n. 8.666/93.

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta comissiva: Adotar regime de despesa de adiantamento em casos não previstos em lei, burlando a regra geral aplicada à despesa pública, descumprindo os princípios da Administração Pública: legalidade, publicidade, impessoalidade e da moralidade.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Um dos pilares da Administração Pública, por obediência ao princípio da eficiência, o planejamento é, portanto, função da Administração que não pode deixar de exercê-la.

No âmbito das despesas públicas impõe-se o planejamento mediante procedimentos disciplinados em leis, destacando-se o rigor nas etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento) e nas aquisições (procedimento de licitação). Portanto, quanto mais aprimorado o planejamento das despesas,

permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único - Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

³⁹ Havia na ITI referência aos artigos 34, §§ 1º e 2º, e 82 da Lei n. 8.666/93, mas foram excluídas, já que não detectamos relação dos artigos citados com a irregularidade descrita.

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

⁴⁰ Art. 14 Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

⁴¹ Art. 34 Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º - O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º - É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

⁴² Art. 82 Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

espera-se que sejam menores as situações de exceção, além daquelas já previstas por Lei.

Nos autos não há evidências de planejamento que possam sustentar as despesas efetuadas por adiantamento, tais como: relatórios gerenciais sobre as despesas com eventos de capacitação, reuniões para apresentação de projetos ou para conhecimento de novos produtos ou técnicas de interesse da Administração, declarações acerca de convites para eventos não planejados, atendimento à situações inusitadas ou quaisquer outros.

Nos processos de despesa analisados, não houve justificativas por parte da Administração, bem como não foram identificados elementos que possam configurar situação excepcional ou demandas que, se não atendidas, poderiam ter ocasionar prejuízos ou conseqüências desastrosas à Administração.

Apenas diante de tais condições poderia a Administração afastar a regra, processo normal de despesa, com as devidas motivações, e aplicar procedimento de exceção (adiantamento: pronto pagamento/suprimento de fundos).

Os dispêndios apresentados nos processos, elencados no Quadro 2, em sua maioria, tratam-se de bens e serviços de uso comum da rotina administrativa, para os quais cabem regulares processos de despesa.

O adiantamento é um instrumento de exceção que tem por fim atender às necessidades que não possam aguardar o processo normal de despesa, e, a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido a servidor, sempre precedido de empenho na dotação própria às despesas a realizar.

No entanto, alguns exemplos extraídos dos processos analisados configuram a possibilidade de aplicar o processo regular de despesa:

a. Processo nº 2968/06 – consta orçamento da empresa Tulli Representações e Comércio Ltda., do dia 19/6/06, para serviços de encadernações e cópias, o que comprova a viabilidade de procedimento normal de despesa, considerando que esta foi realizada em 7/7/06 com a mesma empresa.

b. Processo nº 5728/06 - consta orçamento da empresa Tulli Representações e Comércio Ltda., do dia 13/9/06, para serviços de encadernações e cópias, o que comprova a viabilidade de procedimento normal de despesa, considerando que esta foi realizada em 21/12/06 com a mesma empresa.

Visando atender ao princípio da motivação do ato administrativo a solicitação de concessão de adiantamento/suprimento de fundos requer os seguintes dados básicos:

- finalidade (indicação do problema que se propõe a solucionar via adiantamento);
- justificativa da excepcionalidade da despesa, indicando fundamento normativo que a autoriza;
- a especificação da Natureza da Despesa e a indicação do valor total e segregado por cada natureza de despesa, se for o caso.

A cada concessão de adiantamento deverá haver a identificação da motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade, e a definição de valores

compatíveis com a demanda, vinculando o gasto com o adiantamento.

Portanto, segundo a equipe, para que o ordenador de despesa possa deliberar quanto à concessão de adiantamento com razoável segurança faz-se necessário a qualificação básica do processo administrativo, com os despachos dos responsáveis pelos seguintes dados gerenciais:

- registro da inviabilidade de licitação e da ausência de registro de preços para as despesas a serem realizadas mediante adiantamento;
- existência de dotação orçamentária segundo a natureza de despesa requerida;
- à fidelidade funcional do servidor ao qual se destina o adiantamento (competência formal e a situação perante a contabilidade).

A inexistência do planejamento referido enseja no reconhecimento da irregularidade em epígrafe.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentada de forma geral no item 1.

ANÁLISE

Em análise aos autos, pode-se apurar que, de fato, assiste razão à equipe de auditoria. Os dois casos narrados, processos municipais n. 2968/06 e 5728/06, puderam ser confirmados, o que demonstra ausência de planejamento por parte do Município e conseqüente descumprimento da legislação municipal que trata de despesas em regime de adiantamento.

O atendimento ao princípio da motivação, referenciado pela equipe de auditoria, na solicitação de concessão de adiantamento/suprimento de fundos requer os seguintes dados básicos:

- Finalidade (indicação do problema que se propõe a solucionar via adiantamento);
- Justificativa da excepcionalidade da despesa, indicando fundamento normativo que a autoriza; e
- Especificação da Natureza da Despesa e a indicação do valor total e segregado por cada natureza de despesa, se for o caso.

Ainda mais, para que o ordenador de despesa possa deliberar quanto à concessão de adiantamento com razoável segurança faz-se necessário a qualificação básica do

processo administrativo, com os despachos dos responsáveis pelos seguintes dados gerenciais:

- Registro da inviabilidade de licitação e da ausência de registro de preços para as despesas a serem realizadas mediante adiantamento;
- Existência de dotação orçamentária segundo a natureza de despesa requerida; e
- Fidelidade funcional do servidor ao qual se destina o adiantamento (competência formal e a situação perante a contabilidade).

Não havendo tais elementos e sendo constatada a possibilidade, em vários casos, mormente aqueles anteriormente registrados, da utilização do procedimento normal de compra pela Administração, verifica-se infração aos artigos 37, inciso XXI, da Constituição Federal; artigos 2º, 3º e 14 da Lei n. 8.666/93, sob a responsabilidade do senhor Djalma da Silva Santos, por ter adotado regime de despesa de adiantamento em casos não previstos em lei, burlando a regra geral aplicada à despesa pública, descumprindo os princípios da Administração Pública da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade.

2.9 Pagamentos indevidos de diárias e adiantamentos

Infringência: artigo 63 da Lei n. 4.320/64⁴³.

Responsáveis:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta: Autorizar pagamentos de diárias e adiantamentos indevidos.

- **JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA** – Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Secretário Municipal de

⁴³ Art. 63 A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Cultura, Turismo e Esportes

Conduta: Receber pagamentos de diárias indevidos.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Quadra registrar que, caso o item 3 (Ausência de prestação de contas para promover a regular liquidação das despesas com diárias) desta Instrução Técnica seja julgado procedente, o item 9 perde seu objeto, sob pena de se permitir o *bis in idem*.

No mais, com base em análise mais detalhada quanto aos processos de despesa (diárias e adiantamentos) autorizadas à Júlio Cesar de Oliveira, conforme indicações da denúncia, a equipe constatou:

a) Processo nº 1444/08 (diárias)

No **Processo nº 1444/08**, recebeu 01 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais), referente à viagem no dia 18/3/08.

O Boletim da diária, requerida no dia 28/3/08, referente ao dia 18/3/08, informa que o período de afastamento foi de 9 (nove) horas, o que revela impossibilidade de pagamento de diária integral por força do art. 2º da Lei Municipal nº 2731 de 29/5/2006 que estabelece em seu caput: "Será devida uma diária quando o afastamento for superior a 12 (doze) horas, [...]" corroborada com o texto do §1º: "Será devida ½ (meia) diária quando o afastamento for inferior a 12 (doze) horas."

Irregularidade: Pagamento a maior R\$ 50,00

b) Processo nº 633/08 (adiantamento)

Lei Municipal nº2652 de 4/4/05 (Adiantamento)

Art. 5º - Enquadram-se na situação prevista no artigo primeiro, as seguintes espécies de despesas:

[...]

III – despesas de viagens ou transportes, a serviço da municipalidade, que ocorram pela extensão do percurso ou por imprevisto, tais como: combustível, peças, alimentação, pedágio, estacionamento rotativo, consertos.

No **Processo nº 658/08** recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais), para o dia 8/2/08, e no **Processo nº 1.242/08**, recebeu 03 (três) diárias no valor de R\$ 100,00 (cem reais) totalizando R\$ 300,00 (trezentos reais), para viagens à Vitória nos dias 10 e 13/3/08. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 663/08**, apresenta despesas sob regime de adiantamento, com pedágios, Concessionária Rodovia do Sol, efetuadas nos dias 8/2 e 13/3/08, totalizando R\$15,40

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$15,40

c) Processo nº 2168/07 (adiantamento)

No **Processo nº 3114/07**, recebeu 2 (duas) diárias no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) solicitadas em face de viagem à Vitória nos dias 26 e 29/6/07. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 2168/07**, efetuou despesas em regime de adiantamento com alimentação no dia 29/6/07, NF 1942, Churrascaria Sarandi, R\$29,00.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade R\$29,00

d) Processo nº 3543/07 (adiantamento)

No **Processo nº 3548/07**, recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais), no **Processo nº 4507/07**, recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais) e no **Processo nº 4508/07**, recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais), solicitadas em face de viagem à Vitória nos dias 3/8, 27/8 e 4/9/07, respectivamente. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 3543/07**, efetuou despesas sob regime de adiantamento, no dia 3/8/07, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, no valor de R\$7,70, no dia 27/8/07, com alimentação (Deboni's Bar Ltda.), no valor de R\$54,65 e no dia 4/9/07, com estacionamento (Garagem Corporate Office), no valor de R\$3,00, totalizando R\$ 65,35.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$65,35

e) Processo nº 5077/07 (adiantamento)

No **Processo nº 5575/07**, recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais) e no **Processo nº 5955/07**, recebeu 2 (duas) diárias, no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), solicitadas em face de viagem à Vitória nos dias 14/11/07 e 6 e 7/12/07, respectivamente. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 5077/07**, apresentou despesas sob regime de adiantamento, nos dias 14/11/07 e 6 e 7/12/07, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, totalizando R\$23,10.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$23,10

f) Processo nº 6099/07 (adiantamento)

No **Processo nº 356/08**, recebeu 6 (seis) diárias no valor de R\$ 100,00 (cem reais) cada solicitadas em face de viagens à Vitória nos dias 8, 9, 10, 24 e 25/1/08. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 6099/07**, apresentou despesas sob regime de adiantamento, nos dias 8, 10, 24 e 25/1/08, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, no valor total de R\$38,50.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$38,50

g) Processo nº 2369/06 (adiantamento)

No **Processo nº 3044/06** houve solicitação de três diárias para viagem à Vitória no período de 20 a 22/6/06. Mediante Ofício 96 de 22/6/06, a Assessora de Projetos Especiais da SEMDES/PMA, solicita o cancelamento das diárias dos dias 21 e 22/6/06, sob alegação de "motivo de doença". Foi pago valor de R\$100,00, correspondente a uma diária no dia 20/6/06, conforme Boletim de Diária de 23/6/06. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto, e ainda quanto ao fato de haver despesas de adiantamento no período em que o responsável estava, por declaração de terceiros, impossibilitado de viajar em virtude de doença.

No **Processo nº 2748/06**, recebeu 5 (cinco) diárias no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) solicitadas em face de viagem à Vitória, no período de 5 a 10/6/06. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 2369/06**, apresentou despesas sob regime de adiantamento, nos dias 6/6/06 e 21 e 22/6/06, com pedágios Concessionária Rodovia do Sol, no valor de R\$17,80 e estacionamento do Shopping Praia da Costa, R\$2,50, no dia 6/6/06, totalizando R\$20,30.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$20,30

h) Processo nº 2968/06 (adiantamento)

No **Processo nº 3220/06** recebeu 2 (duas) diárias no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) solicitadas em face de viagem à Vitória, nos dias 23 e 27/6. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 2968/06**, apresentou despesas sob regime de adiantamento, no dia 27/6/06, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, no valor total de R\$7,40.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$7,40

i) Processo nº 3678/06 (adiantamento)

No **Processo nº 4207/06** recebeu 1 (uma) diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais) solicitadas em face de viagem à Vitória, no dia 6/9/06. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 3678/06**, efetuou despesas em regime de adiantamento no dia 6/9/06, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, no valor total de R\$7,40.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$7,40

j) Processo nº 4669/06 (adiantamento)

No **Processo nº 5399/06** recebeu 2 (duas) diárias no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) solicitadas em face de viagens à Vitória, nos dias 28 e 29/11/06. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº 4669/06**, efetuou despesas em regime de adiantamento no dia 29/11/06, com pedágio Concessionária Rodovia do Sol, no valor total de R\$7,40.

Irregularidade: Pagamento em duplicidade: R\$7,40

k) Processo nº 3061/06 (adiantamento)

O denunciante alega que no Processo nº 3061/2006 existem 05 (cinco) comprovantes de despesas com Pedágio efetuadas nos dias 21 e 22 de Junho de 2006, sendo 03 (três) na 3ª Ponte e 02 (dois) na Rodovia do Sol.

No Processo nº 3.044/06, recebeu R\$100,00 referente a diária do dia 20/6/06. Consta no mesmo processo, o Ofício nº96/06 PMAISEMDES, assinado pela Sra. Maria José Lopes Peixoto Fragoso - Assessora de Projetos Especiais da SEMDES (cunhada do Secretário Júlio, por informação do denunciante), com solicitação para o cancelamento das diárias dos dias 21 e 22/6, por motivo de doença.

O denunciante lança a seguinte dúvida, que não pode ser esclarecida em face da negativa de fornecimento do Processo nº 3061/06:

“Se o Sr. Júlio Cesar de Oliveira estava realmente doente, como consta no ofício em que pede o cancelamento das diárias, quem teria utilizado a Rodovia do Sol e a 3ª Ponte nos dias acima citados?”

Irregularidade: Pagamento a maior R\$ 50,00

Pagamento em duplicidade: R\$ 6,70

Pagamento sem permissão legal e sem comprovação quanto ao interesse público: R\$282,62

l) Processo nº 3302/05

No **Processo nº 3.254/05** recebeu diária no valor de R\$ 100,00 (cem reais) para participar de workshop em Vitória no dia 13/6/05, com horário previsto das 8 às 18h. Não há registro quanto à viagem, mormente quanto à ocorrência de extensão ou imprevisto.

No **Processo nº3302/05** consta despesa com pedágio no sentido Vila Velha X Alegre, na Terceira Ponte e na (Rodovia do Sol - Guarapari), respectivamente, às 13:25:51 e 13:51:34, o que torna evidente o regresso à Alegre na primeira metade do dia 13/6, inviabilizando pagamento de diária integral. Outra irregularidade constatada foi a utilização de adiantamento para o pagamento de pedágio (R\$6,10) no roteiro de viagem para o qual recebeu diária. E ainda pagamento de despesas com

hospedagem, alimentação e transporte para terceiros sem quaisquer fundamentações e devidas comprovações quanto ao interesse público.

Hotel Aruan (Vitória) dias 10 e 11/6/05 NF75985	R\$108,00
OLMAF Choperia Ltda Praia do Canto (Vitória), 11/6/05	R\$38,00
Ismael Fraga da Silva Vitória, táxi, 11/6/05	R\$36,00
Ismael Fraga da Silva Vitória, táxi, 11/6/05	R\$40,00
Mc Donald's, Vitória, 11/6/05	R\$36,30
Chrishal Restaurante, Alegre, 11/6/05	<u>R\$24,32</u>

R\$282,62

Desta feita, ante ao exposto nos processos acima, tem-se por irregular tais despesas ensejando na condenação em débito de R\$ 885,79, correspondente a 528,41 VRTE.

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Apresentadas de forma geral no item 2.1.

JUSTIFICATIVAS DE JÚLIO CESAR DE OLIVEIRA (FLS. 2564/2581)

Muito embora a equipe técnica afirme que não há comprovação da despesa relativa à diária, deve-se refutar tal afirmação, e dizer que todas as diárias pagas foram efetivamente devidas em razão do deslocamento indispensável do contestante.

E ainda, o ato administrativo é definido como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. Os atos administrativos delimitam o campo de atuação da Administração Pública.

São atributos do ato administrativo, que o distinguem dos atos de direito privado, a presunção de legitimidade e veracidade.

O primeiro atributo diz respeito à conformidade do ato com a lei, em decorrência desse atributo, presumem-se, até provar em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

Já a presunção de veracidade diz respeito aos fatos, em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela administração, assim ocorre com certidões, declarações e informações por ela prestados.

Assim, as informações constantes nos boletins de diárias devem ser consideradas como verdadeiras, até que se provem o contrário.

Data vênia, isso a equipe técnica não provou.

Especificamente, analisando detidamente cada processo:

Não reconhece os pagamentos em duplicidade, tendo em vista que os mesmos foram devidamente comprovados nos autos dos processos narrados como pagamento das despesas, relativos à extensão/imprevisto.

Nenhuma despesa dos referidos processos encontram-se sem a devida comprovação.

[...]

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e prestados estes esclarecimentos que considera-se suficientes para justificar os fatos anotados, requer a Vossa Excelência, que seja julgado improcedente a presente tomada de contas, em relação ao denunciado JULIO CESAR DE OLIVEIRA, declarando regulares todos os fatos por ela apontados.

Em caso de irregularidades, que sejam declaradas as prescrições ao qual o requerido faz jus.

ANÁLISE

Em primeiro lugar, registramos que o valor total de pagamentos indevidos oriundo dos processos acima relacionados é R\$ 602,57 (seiscentos e dois reais e cinquenta e sete centavos) e não R\$ 885,79 (oitocentos e oitenta e cinco reais e setenta e nove centavos) como afirmado na Instrução Técnica Inicial.

A equipe de auditoria aponta pagamentos indevidos de diárias e adiantamentos em virtude dos seguintes fatos:

- 1) Pagamento via regime de adiantamentos, de pedágios, quando tais valores já estariam abarcados por diárias concedidas ao servidor na mesma data (processos n. 633/08 – R\$ 15,40; 3543/07 – R\$ 7,70; 5077/07 – R\$ 23,10; 6099/07 – R\$ 38,50; 2369/06 – R\$ 17,80; 2968/06 – R\$ 7,40; 3678/06 – R\$ 7,40; 4669/06 – R\$ 7,40; e 3302 – R\$ 6,10; Total: R\$ 130,80);
- 2) Pagamento via regime de adiantamento, de alimentação, quando tais valores já estariam abarcados por diárias concedidas ao servidor na mesma data (processos n. 2168/07 – R\$ 29,00; e 3543/07 – R\$ 54,65; Total: R\$ 83,65);
- 3) Pagamento via regime de adiantamento, de estacionamento, quando tais valores já estariam abarcados por diárias concedidas ao servidor na mesma data (processos n. 3543/07 – R\$ 3,00; e 2369/06 – R\$ 2,50; Total: R\$ 5,50);
- 4) Pagamento via regime de adiantamento, de despesas sem comprovação e sem finalidade pública, para terceiros sem relação com a Administração Pública (processo n. 3302/05 – R\$ 282,62); e
- 5) Pagamento de diárias a maior, inteira ao invés de meia (processos n.

1444/08 – R\$ 50,00 e 3245/05 – R\$ 50,00; Total: R\$ 100,00).

Sobre pagamento de diárias e adiantamentos no âmbito do Município de Alegre, tem-se o seguinte:

Lei n. 1.644, de 29.10.1987

Art. 1º - Ao Chefe do Executivo e a todo servidor Municipal que se deslocar do Município, em objeto de serviço, será concedida uma **diária**, visando a indenização de despesas com **alimentação e pousada**.

[...]

Art. 5º - É considerada **falta grave**, conceder **diárias com o objetivo de remunerar serviços ou encargos diferentes**. (destacamos)

Lei n. 1.657, de 30.11.1987

Art. 1º - Os artigos 1º e 3º da Lei Municipal de nº 1.644 de 29.10.87, passam a vigorar com a seguinte redação: 'Art. 1º - A todos Servidor Municipal com vencimentos previstos nas carreiras de I a IX, [...], bem como ao Chefe do Executivo Municipal, será concedida **diária**, visando indenização de despesas – com **alimentação e pousada**, sempre que se deslocarem do Município, em objeto de serviço.' (destacamos)

Lei n. 2.731, de 29.05.2006

Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal de Alegre – ES, autorizado a conceder o pagamento de **diária** a todos os Servidores Municipais com vencimentos previstos [...], bem como, ao Chefe do Executivo Municipal, visando **indenização de despesas com alimentação e pousada**, sempre que se deslocarem do Município, em função de serviços.

[...]

Art. 4º - No processo para concessão de diária deverá ser anexado um folder, convite ou algo semelhante que comprove a finalidade da viagem.

Parágrafo único – **Será considerado falta grave**, sujeito a abertura de Processo Administrativo, **conceder diária com objetivo de remunerar serviços e encargos diferentes**." (destacamos)

Lei n. 2.652, de 04.04.2005

Art. 1º - Fica instituído o regime de **pronto pagamento ou adiantamento**, como forma de pagamento de despesas, regidos por esta Lei.

Art. 2º - Entende-se por adiantamento o numerário colocado à disposição de todas as Secretarias Municipais, a fim de lhes dar condições de realizar despesas que, por sua natureza ou urgência, não possam aguardar o processamento normal, sempre precedido de empenho da dotação própria, conforme artigo 60, da Lei Federal nº 4.320/64.

[...]

Art. 3º - Os pagamentos a serem efetuados através do regime de adiantamento ora instituído restringir-se-ão aos casos previstos nesta Lei e sempre em caráter de exceção.

[...]

Art. 5º - Enquadram-se na situação prevista no artigo primeiro, as seguintes espécies de despesas:

I – de pronto pagamento, a saber: tarifas de correios e telégrafos; autenticações e reconhecimentos de firmas em cartórios; encargos com pagamento de taxas; pequenos consertos; aquisição avulsa de livros, jornais e outras publicações; carimbos, encadernações avulsas e artigos para escritório, desenho, impressos e papelaria; artigos farmacêuticos ou de laboratório; diárias emergenciais, que não possam aguardar o procedimento normal de tramitação do processo; atendimento social a pessoas de baixo padrão sócio-econômico, como passagens, alimentação, exames laboratoriais, fotografias; despesas de pequeno vulto e de necessidade imediata, em quantidade restrita, para uso ou consumo próximo ao imediato;

II – despesa de viagens ou transportes, a serviços da municipalidade, que ocorram pela extensão do percurso ou por imprevisto, tais como: combustível, peças, alimentação, **pedágio**, **estacionamento rotativo**, consertos. (destacamos)

A partir disto, entendemos que os pagamentos referentes a pedágios e estacionamentos realizados por meio do sistema de adiantamentos são legais, já que previstos na Lei Municipal n. 2652/05, vedados pela legislação regente do pagamento de diárias, e mesmo por força da lógica, a impedir que o servidor assumira gastos realizados em prol do Município e no desempenho de sua função pública.

Com relação aos gastos pelo mesmo regime para a alimentação do servidor, já abrangidos pelo pagamento de diárias nas mesmas datas, e aqueles sem comprovação, concordamos com a equipe de auditoria, de que os mesmos devem ser glosados. O mesmo valendo para o pagamento de diárias a maior do que o devido, o que foi comprovado mediante os recibos do pagamento de pedágios.

Restariam então R\$ 466,27 (quatrocentos e sessenta e seis reais e vinte e sete centavos), para os quais não houve justificativa, podendo, portanto, ser considerados pagamentos indevidos. Todavia, em item anterior, os valores pagos ao senhor Júlio César de Oliveira, referentes a diárias, foram considerados integralmente indevidos, o que torna os valores de diárias pagos indevidamente pelos motivos expostos neste item apenas um segundo motivo pelo qual devam ser assim considerados. Isto

representa R\$ 100,00 (cem reais) dos R\$ 466,27 restantes.

Os demais R\$ 366,27 (trezentos e sessenta e sete reais e vinte e sete centavos) referem-se a pagamentos indevidos oriundos de adiantamentos irregulares, assim, dizem respeito a situação distinta da das diárias, portanto, discordamos do entendimento registrado na Instrução Técnica Inicial, não configurando *bis in idem* como lá disposto.

Assim, mantida parcialmente a irregularidade, consistente em pagamento indevido de adiantamentos, sendo responsáveis solidários os senhores Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira, o primeiro, por autorizar o pagamento de adiantamentos indevidos, e o segundo, por recebê-los, incidindo em débito de R\$ 366,27⁴⁴ (trezentos e sessenta e seis reais e vinte e sete centavos), equivalentes a 225,38 VRTE.

2.10 Contratações irregulares de shows artísticos

Infringências: artigo 37, *caput*⁴⁵; e 37, inciso XXI⁴⁶, da Constituição Federal; artigo 32, *caput*⁴⁷, da Constituição do Estado do Espírito Santo; artigos 2º⁴⁸, 7º, § 2º, inciso III⁴⁹,

⁴⁴ Exercício de 2005: R\$ 282,62; Exercício de 2007: R\$ 83,65.

⁴⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

⁴⁶ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁴⁷ Art. 32 As Administrações Públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

⁴⁸ Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

⁴⁹ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

c/c § 9º⁵⁰, 14⁵¹, 38, *caput*⁵², 25, inciso III⁵³, 26, § único, incisos II e III⁵⁴, 38, § único⁵⁵, e 67⁵⁶ da Lei n. 8.666/93; artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64⁵⁷.

Responsável:

- **DJALMA DA SILVA SANTOS** - Prefeito Municipal

Conduta:

- Ordenar as despesas, apesar das irregularidades seguintes:

⁵⁰ § 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

⁵¹ Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

⁵² Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

⁵³ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

⁵⁴ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

⁵⁵ Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

⁵⁶ Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

⁵⁷ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

- Ausência de justificativa, motivação e interesse públicos para a realização da despesa. Infringências: Princípios da legalidade, da justificativa, do interesse e da motivação pública (Constituição Federal, art. 37, *caput*, Constituição do Espírito Santo, art. 32);
- Ausência, no processo de dispensa, da razão da escolha do fornecedor ou executante e ausência de justificativa de preço. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 26, § único, II e III;
- Ausência de procedimento licitatório. Infringência: Constituição Federal, art. 37, XXI e Lei n. 8.666/93, art. 2º;
- Contratação de artista/show artístico por inexigibilidade de licitação sem a comprovação de empresário exclusivo e sem a comprovação de consagração, do artista, pela crítica especializada ou pela opinião publica. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 25, III;
- Liquidação e pagamento irregular de despesa, visto que não há a comprovação de que os artistas efetivamente receberam pelos serviços prestados e não há a indicação do valor efetivo pago aos artistas (constam apenas os valores pagos à empresa que intermediou a contratação). Infringência: Lei n. 4.320/64, arts. 62 e 63;⁵⁸
- Ausência de indicação de recurso próprio para a despesa e ausência de comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários. Infringência: Lei 8.666/93, art. 7º, §2º, III, c/c §9º, art. 14 e art. 38, *caput*;
- Ausência de fiscal do contrato. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 67;
- Ausência de aprovação prévia do contrato por parte da procuradoria jurídica. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 38, §único.

INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL ITI 725/2012

Ao analisar os processos referentes à contratação de shows nos anos de 2007 e 2008, a equipe de auditoria encontrou indícios de irregularidades não incluídas na denúncia.

Nesses processos analisados, listados a seguir, constatou-se a existência das seguintes irregularidades:

- a) Ausência de justificativa, motivação e interesse públicos para a

⁵⁸ Havia referência ao artigo 195, § 3º, da Constituição Federal, mas havemos por bem retirar tal citação, já que não detectamos relação com a irregularidade apontada.

realização da despesa. Infringências: Princípios da legalidade, da justificativa, do interesse e da motivação pública (Constituição Federal, art. 37, caput. Constituição do Espírito Santo, art. 32).

- b) Ausência, no processo de dispensa, da razão da escolha do fornecedor ou executante e ausência de justificativa de preço. Infringência: Lei 8.666/93, art. 26, § único, II e III.
- c) Ausência de procedimento licitatório. Infringência: Constituição Federal, art. 37, XXI e Lei 8.666/93, art. 2º.
- d) Contratação de artista/show artístico por inexigibilidade de licitação sem a comprovação de empresário exclusivo e sem a comprovação de consagração, do artista, pela crítica especializada ou pela opinião pública. Infringência: Lei 8.666/93, art. 25, III.
- e) Liquidação e pagamento irregular de despesa, visto que não há a comprovação de que os artistas efetivamente receberam pelos serviços prestados e não há a indicação do valor efetivo pago aos artistas (constam apenas os valores pagos à empresa que intermediou a contratação). Infringência: Lei 4.320/64, arts. 62 e 63 c/c art. 195, §3º da Constituição Federal.
- f) Ausência de indicação de recurso próprio para a despesa e ausência de comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários. Infringência: Lei 8.666/93, art. 7º, §2º, III, c/c §9º, art. 14 e art. 38, caput.
- g) Ausência de fiscal do contrato. Infringência: Lei 8.666/93, art. 67.
- h) Ausência de aprovação prévia do contrato por parte da procuradoria jurídica. Infringência: Lei 8.666/93, art. 38, §único.

Na tabela abaixo, a lista de processos apontados pela equipe, que totalizaram uma despesa de R\$ 138.863,66 (cento e trinta e oito mil, oitocentos e sessenta e três reais, sessenta e seis centavos), no exercício de 2007, e R\$ 227.580,00 (duzentos e vinte e sete mil, quinhentos e oitenta reais), no exercício de 2008.

Processo	Contrato	OP	Valor
0367/07	n/c	0332/07	5.802,49
0367/07	n/c	0334/07	5.802,49
0367/07	n/c	0373/07	5.802,49
2053/07	016/07	1577/07	2.038,75
2267/07	020/07	2061/07	1.280,50
2558/07	019/07	2063/07	24.625,00
3270/07	038/07	2667/07	23.734,94
3898/07	056/07	3064/07	17.730,00
4935/07	080/07	3816/07	10.101,76
4935/07	080/07	3856/07	9.499,74
5514/07	092/07	4246/07	7.000,00
5514/07	092/07	4246/07	22.845,50
5998/07	102/07	4577/07	1.500,00
5999/07	101/07	n/c	1.100,00
0232/08	023/08	0023/08	4.400,00
0233/08	026/08	0268/08	30.000,00
0450/08	032/08	0032/08	2.000,00
0833/08	055/08	0055/08	2.500,00
2690/08	090/08	2091/08	3.250,00
2691/08	091/08	2092/08	5.300,00
2879/08	092/08	2001/08	4.550,00

2790/08	093/08	1999/08	8.500,00
2536/08	094/08	2090/08	6.500,00
3035/08	102/08	2559/08	9.500,00
3450/08	117/08	2630/08	10.350,00
3450/08	123/08	2815/08	14.850,00
3639/08	146/08	2734/08	9.000,00
3635/08	150/08	n/c	2.500,00
3634/08	151/08	3788/08	25.880,00
4548/08	171/08	3740/08	2.500,00
3771/08	173/08	3907/08	26.350,00
3786/08	174/08	3980/08	26.650,00
3769/08	176/08	n/c	25.300,00
6484/08	180/08	n/c	7.700,00

JUSTIFICATIVAS DE DJALMA DA SILVA SANTOS (FLS. 2539/2545)

Sobre as irregularidades constatadas referentes à contratação de shows artísticos, nada foi apresentado.

ANÁLISE

A equipe de auditoria aponta uma série de irregularidades cometidas de forma sistemática em processos que visavam a contratação de shows artísticos pelo Município de Alegre.

Instado a se manifestar sobre tais irregularidades, o senhor Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal à época dos fatos, nada alegou em sua defesa, donde se conclua que concorda com as imputações feitas pela equipe.

Dissentimos dos auditores no tocante à “Ausência de justificativa, motivação e interesse públicos para a realização da despesa. Infringências: Princípios da legalidade, da justificativa, do interesse e da motivação pública (Constituição Federal, art. 37, caput; e Constituição do Espírito Santo, art. 32)”. Explica-se. É que, entendemos, deve-se comprovar processualmente, e em minúcias, qual a situação, contrato a contrato, e quais as outras motivações que levariam a Administração Pública a assumir um ônus indevido. No caso vertente, ou nos casos, caso se queira, por tratar-se de diversos contratos, tal não foi comprovado processualmente; aliás, não se juntou aos autos nem mesmo cópia dos processos contratuais em que isto ocorreu, o que inviabiliza a comprovação a respeito, sem falar no flagrante prejuízo para a defesa. De todo modo, nos processos referentes a shows constantes dos autos, e não anexados na auditoria, mas pelo denunciante, não pudemos comprovar ausência de motivação, justificativa e finalidade pública, já que relacionados aos

festejos municipais de Natal e de Carnaval (fls. 988 e 1028).

Assim, mantida a irregularidade, praticada pelo senhor Djalma da Silva Santos, consistente em ordenar despesas, com:

- Ausência, no processo de dispensa, da razão da escolha do fornecedor ou executante e ausência de justificativa de preço. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 26, § único, II e III;
- Ausência de procedimento licitatório. Infringência: Constituição Federal, art. 37, XXI e Lei n. 8.666/93, art. 2º;
- Contratação de artista/show artístico por inexigibilidade de licitação sem a comprovação de empresário exclusivo e sem a comprovação de consagração, do artista, pela crítica especializada ou pela opinião publica. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 25, III;
- Ausência de indicação de recurso próprio para a despesa e ausência de comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 7º, §2º, III, c/c § 9º, art. 14 e art. 38, *caput*;
- Liquidação e pagamento irregular de despesa, visto que não há a comprovação de que os artistas efetivamente receberam pelos serviços prestados e não há a indicação do valor efetivo pago aos artistas (constam apenas os valores pagos à empresa que intermediou a contratação). Infringência: Lei n. 4.320/64, arts. 62 e 63;
- Ausência de fiscal do contrato. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 67; e
- Ausência de aprovação prévia do contrato por parte da procuradoria jurídica. Infringência: Lei n. 8.666/93, art. 38, § único.

3 CONCLUSÃO/ RESPONSABILIDADE

3.1 Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre o **RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DENÚNCIA RAD 12/2012** na **PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE**, relativo aos **EXERCÍCIOS DE 2005 A 2008**, verificou-se a presença dos indícios de irregularidades que, em cotejo com as teses de defesa e o conteúdo probatório dos autos, nos levam ao opinamento de que devem ser

mantidas as irregularidades analisadas nos seguintes itens desta Instrução Técnica Conclusiva:

3.1.1 Ausência de planejamento e controle efetivo das despesas com concessão de diárias e adiantamentos (item 2.1 desta ITC)

- Infringências: artigo 84, incisos II e VI, da Lei Orgânica do Município de Alegre
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.1.2 Ausência de elementos que expressem suficiente justificativa, motivação e interesse públicos para a realização da despesa com diárias (item 2.2 desta ITC)

- Infringências: artigo 37, *caput*, da Constituição Federal; artigos 32 e 45, § 2º, da Constituição Estadual; todos combinados com o artigo 1º, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Alegre
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.1.3 Ausência de prestação de contas (elementos comprobatórios) para promover a regular liquidação das despesas com diárias (item 2.3 desta ITC)

- Infringências: artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; artigo 70, parágrafo único, da Constituição Estadual; e artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64
- Responsáveis:
 - Ulisses de Campos, Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$ 6.809,00 (seis mil, oitocentos e nove reais), equivalentes a 4.280,51 VRTE;
 - Audiléia Rodrigues Marques, Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$15.920,00 (quinze mil, novecentos e vinte reais), equivalentes a 9.612,59 VRTE; e
 - Iranete Maria Furtado Macedo, Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$7.750,00 (sete mil, setecentos e cinquenta reais), equivalentes a 4.390,81 VRTE

3.1.4 Ausência de registros contábeis que evidenciem os responsáveis em alcance (item 2.4 desta ITC)

- Infringência: artigo 83 da Lei n. 4.320/64
- Responsáveis: Djalma da Silva Santos (01.01.05 a 31.12.09) e José Guilherme de Aguiar (março/2010)

3.1.5 Ausência de prestação de contas de adiantamento (item 2.5 desta ITC)

- Infringências: artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; artigo 70, parágrafo único, da Constituição Estadual; e artigo 63 da Lei n. 4.320/64
- Responsáveis: Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$ 200,00 (duzentos reais), equivalentes a 125,73 VRTE

3.1.6 Ausência de deliberação quanto às prestações de contas de adiantamento (item 2.6 desta ITC)

- Infringência: artigo 37, *caput*, da Constituição Federal
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.1.7 Desobediência ao princípio da moralidade em face da inobservância à segregação de funções (item 2.7 desta ITC)

- Infringências: artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e artigo 32, *caput*, da Constituição Estadual
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.1.8 Ausência de caracterização de situação de inviabilidade de aplicação do processo normal de despesa / inobservância aos princípios da legalidade, da motivação e da razoabilidade (item 2.8 desta ITC)

- Infringências: artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal; artigos 2º, 3º e 14 da Lei n. 8.666/93.
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.1.9 Pagamento indevido de diárias e adiantamentos (item 2.9 desta ITC)

- Infringência: artigo 63 da Lei n. 4.320/64
- Responsáveis: Djalma da Silva Santos e Júlio César de Oliveira – solidariamente responsáveis por um dano ao erário de R\$ 366,27 (trezentos e sessenta e seis reais e vinte e sete centavos), equivalentes a 225,38 VRTE

3.1.10 Contratações irregulares de shows artísticos (item 2.10 desta ITC)

- Infringências: artigo 37, *caput*, e 37, inciso XXI, da Constituição Federal; artigo 32, *caput*, da Constituição Estadual; artigos 2º, 7º, § 2º, inciso III, c/c 9º, 14, 38, *caput*, 25, inciso III, 26, parágrafo único, incisos II e III, 38, parágrafo único e 67 da Lei n. 8.666/93; e arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64
- Responsável: Djalma da Silva Santos

3.2 Isto posto, conclui-se pela **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO** (art. 95, inciso II, da LC 621/12), e diante do preceituado no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 621/2012, conclui-se opinando pela **IRREGULARIDADE** das contas dos Senhores **DJALMA DA SILVA SANTOS** – Prefeito Municipal de Alegre entre os exercícios de 2005 e 2008; **JOSÉ GUILHERME GONÇALVES AGUILAR** – Prefeito Municipal de Alegre em março de 2010; **JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA** – Assessor Técnico em Projetos Especiais, Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, no período de janeiro/2005 a abril/2008; **AUDILÉIA RODRIGUES MARQUES** – Secretária Municipal de Finanças no período de setembro/2005 a fevereiro/2007; **ULISSES DE CAMPOS** – Secretário Municipal de Finanças no período de janeiro a setembro/2005; e **IRANETE MARIA FURTADO MACEDO** – Secretária Municipal de Finanças no período de fevereiro/2007 a março/2010, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; a grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e o dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico (art. 84, inciso III, alíneas “a”, “c”, “d” e “e” da novel LC 621/2012⁵⁹) dispostos nos **ITENS 3.1.1 a 3.1.10** desta Instrução Técnica Conclusiva.

⁵⁹ Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão do dever de prestar contas;

[...]

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

[...]

3.3 Sugere-se ao Plenário desta E. Corte de Contas, **JULGAR OS RESPONSÁVEIS EM DÉBITO**, conforme segue, e a aplicação de **MULTA** individual aos responsáveis, na forma do artigo 95⁶⁰, da Lei Complementar Estadual nº 32/93:

3.3.1 – DJALMA DA SILVA SANTOS EM SOLIDARIEDADE COM ULISSES DE CAMPOS E JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA – ressarcimento de R\$ 6.809,00 (seis mil, oitocentos e nove reais), equivalentes a 4.280,51 VRTE (item 3.1.3);

3.3.2 – DJALMA DA SILVA SANTOS EM SOLIDARIEDADE COM AUDILÉIA RODRIGUES MARQUES E JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA – ressarcimento de R\$ 15.920,00 (quinze mil, novecentos e vinte reais), equivalentes a 9.612,59 VRTE (item 3.1.3);

3.3.3 – DJALMA DA SILVA SANTOS EM SOLIDARIEDADE COM IRANETE MARIA FURTADO MACEDO E JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA – ressarcimento de R\$ 7.750,00 (sete mil, setecentos e cinquenta reais), equivalentes a 4.390,81 VRTE (item 3.1.3); e

3.3.4 – DJALMA DA SILVA SANTOS EM SOLIDARIEDADE COM JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA – ressarcimento de R\$ 200,00 (duzentos reais), equivalentes a 125,73 VRTE (item 3.1.5).

3.4 Sugere-se **DETERMINAR** ao atual administrador da Prefeitura Municipal de Alegre que implemente, caso ainda não o tenha feito, o seu sistema de controle interno, por ser esta uma exigência constitucional, nos termos propostos pela Resolução TC 227/2011, de 25 de agosto de 2011, publicada no D.O.E. de 05/09/2011, modificada pela Resolução TC nº 257, publicada no D.O.E. de 12/03/2013, que estabeleceu Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública; e

3.5 Sugere-se, ainda, **ENCAMINHAR** cópia da presente Instrução Técnica Conclusiva à Procuradoria de Justiça de Alegre, haja vista indícios de prática de ato

⁶⁰ Art. 95. Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal de contas poderá aplicar-lhe ainda multa de até 100% (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

de improbidade administrativa, e por força de solicitação específica neste sentido oriunda do Ministério Público Especial de Contas.

Respeitosamente.

Em 22 de março de 2013

Augusto Eugênio Tavares Neto
T203159
Auditor de Controle Externo