

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 2.220/2023 – NUFIS 03/LÍDER 10

PROCESSO:	7.713/2022 - (Autos Digitais)
NATUREZA:	Representação
REPRESENTANTE:	Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão
REPRESENTADO:	Município de Tuntum/MA
RESPONSÁVEIS:	Fernando Portela Teles Pessoa, Rhicardo Helirvall Alexandro Baptista Costa e Adauto Bezerra da Silva
EXERCÍCIO:	2022
RELATOR:	Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado

1-INTRODUÇÃO

Senhor Relator.

Trata o presente expediente de Representação proposta pelo MPC/MA em face do Município de Tuntum/MA, representado pelo Sr. Fernando Portela Teles Pessoa (Prefeito do Município de Tuntum/MA), tendo como fundamento para a proposta supostas irregularidades quanto ao pagamento pelo Município de Tuntum/MA de diárias operacionais concedidas a agentes públicos e políticos em quantidade irrazoável durante o exercício de 2022, nos termos do inciso II do art. 71 da CRFB/88, ao art. 172, inciso II da Constituição do Estado do Maranhão e do art. 36 da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA).

Tratou-se, assim, de realização de inspeção *in loco*, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.258/05 (LOTCE/MA), Ofício nº 152/2023/PRESI/GAPRE, de 11/05/2023 e Portaria TCE/MA nº 407/2023, de 11/05/2023.

2-DA REPRESENTAÇÃO

2.1 – SINOPSE DO FATO REPRESENTADO

Os autos se refere a apreciação de Representação oriunda do MP de Contas em face do Município de Tuntum/MA, representado pelo Sr. Fernando Portela Teles Pessoa (Prefeito do Município de Tuntum/MA), diante de supostas irregularidades quanto ao pagamento de diárias operacionais concedidas a agentes públicos e políticos em quantidade irrazoável durante o exercício de 2022.

Aduz o órgão ministerial em sua exordial que o Município representado, conforme dados extraídos do Portal de Transparência municipal, localizou-se informações quanto a despesas com pagamento de diárias para servidores públicos no exercício financeiro de 2022, com emissão de empenhos que somaram R\$ 3.002.620,00 e pagamentos efetivados na ordem de R\$ 2.992.370,00, até 06/12/2022.

Em sequência, no intuito de reiterar e comprovar os desproporcionais dispêndios com diárias no ano de 2022, o MP de Contas apresentou tabela comparativa gastos realizados com diárias com outros municípios, alguns do mesmo porte do Representado e outros de maior porte; tabelas comparativas com gastos com diárias em ralação à despesa realizada em todo o exercício financeiro de 2022; gastos entre as funções da despesa, com ênfase para a FUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO e tabela comparativa individualizando os nomes, quantidades mensais e valores pagos a título de diárias ao Sr. Fernando Portela Teles Pessoa e a Sra. Erika Oliveira Costa Pessoa.

Ato contínuo, informamos, ainda, que a realização da inspeção *in loco* se deu face a cumprimento de Despacho GCONS5/JRCF - Gabinete de Conselheiro VI / José Ribamar Caldas Furtado, nos seguintes termos:

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, formulou REPRESENTAÇÃO em face MUNICÍPIO DE TUNTUM, na pessoa do Senhor FERNANDO PORTELA TELES PESSOA, Prefeito Municipal, noticiando a concessão irregular de diárias no exercício financeiro de 2022.

Conforme solicitado na inicial, determino o envio dos autos ao Núcleo de Fiscalização competente para a realização de inspeção/auditoria nos processos relacionados aos atos de concessão e pagamento de diárias no Município representado.

Cumpra-se.

É o relatório, no essencial.

3 – BREVES CONTORNOS NORMATIVOS E TEÓRICOS

Primeiramente, cumpre esclarecermos que diárias são indenizações pecuniárias destinadas a cobrir despesas assumidas pelo servidor público ou agente político que, atendendo ao interesse público, necessita se deslocar de sua sede para o exercício de suas funções.

Possuem, portanto, natureza eminentemente indenizatória, ou seja, destinam-se a ressarcir o servidor ou agente político por despesas extraordinárias com **pousada, alimentação e locomoção urbana.**

Sobre as indenizações pecuniárias, assim ensina Hely Lopes Meireles:

Indenizações - São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitos ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações (...) diárias – indenizam as despesas com 1 passagem e/ou estadia em razão da prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual1

Marçal Justen Filho entende que:

A indenização consiste em valor pago para recompor o patrimônio do servidor, em virtude de desembolsos por ele realizados no interesse ou em virtude do exercício de suas funções2

A indenização correspondente às chamadas “diárias” deve ter caráter eventual e transitório, jamais integrando a remuneração do agente público ou agente político que a recebe.

Sobre o tema:

São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão da prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa. Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade. 3 (grifos nossos)

Percebe-se, de pronto, que para a concessão de tais indenizações e seu recebimento, é imprescindível autorização legislativa.

Nesse cenário:

O pagamento regular e institucionalizado de indenizações depende da autorização legislativa. As indenizações, tais como a ajuda de custo, a diária pelo deslocamento a outros locais, e o transporte (previstas no art. 51 da Lei 8.112/1990), não podem ser transformadas em forma de remuneração do servidor, sob pena de submissão ao regime correspondente 4.

Tanto a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (âmbito federal) quanto a Decreto nº 22.985, de 20 de março de 2007 (âmbito estadual) e o Decreto nº 009, de 20 de janeiro de 2021 (âmbito municipal de Tuntum/MA) tratam do tema da concessão das diárias.

De efeito, trazendo à baila quanto a legitimidade (ou não) de recebimento de diárias pelos agentes políticos, em consulta empreendida a jurisprudência da

Colenda Corte de Contas do Paraná, encontramos o Acórdão nº 881/09, do Tribunal Pleno, do qual destacamos:

[Acórdão TCE/PR Nº 881/2009 Plenário]

EMENTA: CONSULTA SOBRE CONCESSÃO DE DIÁRIAS AO VICE-PREFEITO MUNICIPAL. CONHECIMENTO. PRECEDENTE DESTA CORTE. ENTENDIMENTO IDÊNTICO DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS. POSSIBILIDADE, DESDE QUE O DESLOCAMENTO ATENDA A ASSUNTO DE INTERESSE DO MUNICÍPIO, SUA CONCESSÃO ESTEJA DEVIDAMENTE REGULAMENTADA EM LEI MUNICIPAL E EXISTA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA (grifo nosso)

Portanto, não se discute se é possível ou não o recebimento de diárias pelos agentes políticos, pois desde que haja dotação orçamentária e lei, em tese, é possível sim o pagamento.

Ademais, em atenção aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispostos no *caput* do art. 37 da Carta Magna se espera que nos processos de concessão de diárias seja observada, com clareza, a finalidade dos atos administrativos com a necessária descrição das viagens, incluídos os dados relativos à justificativa dos deslocamentos, os locais e os horários dos compromissos assumidos, a serem concedidas prioritariamente com parcimônia e atendimento ao interesse público.

Por fim e não menos importante, é de todos ressabido que todo e qualquer agente que exerça função pública utiliza recursos que pertencem à sociedade e sua posição será sempre a de quem deve prestar contas de seus atos e do emprego correto dos recursos, necessariamente vinculados a uma finalidade pública, orientado pelo interesse público, que tem supremacia sobre o privado, nos termos do art. 70, parágrafo único da CRFB/88.

4 – PRELIMINAR DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Consta nos autos Ofício nº 083/2023 – FPA, protocolado em **18/05/2023**, onde houve a solicitação pelo Município de Tuntum/MA (representado pelo Sr. Fernando Portela Telles Pessoa) de que a presente Representação seja concedido tratamento **SIGILOSO**, no intuito de resguardar os direitos e garantias individuais sobre os dados pessoais dos diversos servidores municipais arrolados nas peças processuais, nos termos do art. 268 do RITCE/MA.

Pois bem.

De forma preliminar, é de bom alvitre salientar que o sigilo no processo não é atividade rara no Judiciário ou às instituições de controle (Tribunais de Contas, órgão de auditoria interna, Ministérios Públicos Estaduais e Federal, Polícias Civil e Federal, etc.), sendo utilizado em duas ocasiões distintas: garantia da intimidade dos envolvidos no processo, quais sejam: MP de Contas e 631 responsáveis por supostas irregularidades na concessão/recebimento de diárias no ano de 2022, no Município de Tuntum/MA, e/ou da efetividade da persecução penal, sendo certo que a regra é a publicidade dos atos processuais, conforme constam nos arts. 5º, LX, e 93, IX da CRFB/88, a seguir exposto:

CRFB/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LX- a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...) todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (grifos nossos)

Assim, conforme constam nos artigos mencionados, a regra é que tudo que for custodiado pelo Estado é público e o sigilo materializa-se como exceção, no entanto, esta publicidade poderá ser limitada para garantir a defesa da intimidade ou o interesse social.

Em nome do interesse público, importante ressaltarmos que o direito público se sobrepõe ao direito individual à intimidade, só podendo o sigilo dos atos processuais ser imposto, se não prejudicar o direito à informação.

In casu, à vista da invocação do direito à privacidade (caráter sigiloso) feita pelo Município Representado, acrescente-se que às pessoas jurídicas

integrantes da administração pública não assiste tal direito. Muito ao contrário, a Constituição Federal impõe-lhes a observância do *Princípio da Publicidade* (art. 37, *caput*), o que acarreta, para o administrador, o dever de transparência.

Vale aqui mencionarmos que a decretação ou não do sigilo processual, neste momento, em nada (ou teria efeitos atenuados) interferirá nos atos processuais vindouros, vez que os nomes dos agentes públicos e políticos que constou como possíveis beneficiários pelo recebimento de diárias no ano de 2022 já aparecem de forma publicizada no próprio site da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, conforme imagem abaixo:

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Para o exercício regular de suas competências, o TCE/MA vê-se obrigado, neste momento, a rechaçar óbices ao tratamento sigiloso sobre dados pessoais dos diversos agentes públicos e políticos arrolados nas peças processuais do presente feito.

Disso decorre o imperioso dever constitucional e prerrogativa desta Corte de Contas no pleno exercício da função julgadora dos responsáveis (pessoa jurídica ou física) por bens e valores públicos relativas às unidades sujeitas ao controle externo não advém somente do disposto no art. 70, parágrafo único da CRFB/88 c/c art. 1º, inciso II da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA). Decorre, principalmente, do interesse público do dever de prestar contas (art. 34, VII, "d", da CRFB/88) e das competências desta Corte de Contas, definidas no art. 51 da Constituição do Estado do Maranhão c/c no art. 1º, inciso II da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA), motivo pelo qual não se admite seja limitada pelos dispositivos infraconstitucionais e razões invocadas pelo Município Representado.

Desse modo, considerando que a regra é a publicidade dos atos processuais, sobretudo porque é cediço que a publicidade é imprescindível para o interesse público em assegurar o irrestrito esclarecimento das possíveis irregularidades quanto a concessão/recebimento de diárias no ano de 2022, no Município ora Representado, razão pela qual não encontramos fundamentos para a decretação de caráter sigiloso.

Por outro lado, é consabido que o acesso aos autos do processo já é por natureza restrito as partes, através de seus patronos, pelo que não há razão que justifica a imposição de caráter sigiloso.

Assim, face às argumentações acima alinhadas e por questões de ordem pública objeto de apreciação, pugna-se pelo **INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CARÁTER SIGILOSO**, visto que não se vislumbra eventual violação do direito de intimidade e privacidade dos agentes públicos e políticos responsáveis por possíveis irregularidades quanto a concessão/recebimento de diárias no ano de 2022, razão pela qual o Pleno deste egrégio Tribunal de Contas não deva decretar o sigilo processual nos autos.

5-EXAME TÉCNICO DOS FATOS OBJETO DE INSPEÇÃO, INSTRUÇÃO PROCESSUAL E INICIAL DA REPRESENTAÇÃO

5.1 – ATENDIMENTO DE NOTA DE INSPEÇÃO Nº 03/2023

Com a finalidade de constatação acerca de atendimento (ou não) de itens solicitados constantes em Nota de Inspeção nº 03/2023 e objeto de inspeção *in loco*, temos a informar:

Item	Relação de Documentos	Atendimento														
		Total	Parcial	Não atendimento												
a)	Legislação que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA;	X														
b)	Lei Orgânica do Município de Tuntum/MA;	X														
c)	Execução orçamentário-financeira das despesas realizadas referente a concessão de diárias entre 01/01/2022 até 31/12/2022, extraídas do sistema contábil, contendo, no mínimo, as seguintes informações: data, nome do beneficiário, histórico, valor liquidado e pago;	X														
d)	Prestações de contas e/ou processo de diárias concedidas no ano de 2022, e demais documentação exigidos pela norma que regulamenta a sua concessão, tais como solicitações, empenho, nota de liquidação, ordem bancaria, cheques, transferências bancarias, comprovantes específicos relativos às atividades exercidas em viagens, bilhetes de passagem terrestre, e/ou recibo de táxi, documento fiscal, recibo ou declaração do estabelecimento (hotel, pousada, pensão, residência de familiares ou amigos) onde ocorreu a estadia, para fins de comprovação de permanência nos destinos, cópias de diplomas, certificados, ofícios e outros;		X													
e)	Normativo Municipal que discipline os procedimentos relativos ao funcionamento do órgão de controle interno;	X														
f)	Diárias concedidas no exercício 2022, conforme tabela abaixo: <table border="1" data-bbox="212 1182 593 1294"> <thead> <tr> <th>Nome</th> <th>Cargo</th> <th>Diária</th> <th>Valor (R\$)</th> <th>Destino</th> <th>Empenho</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Nome	Cargo	Diária	Valor (R\$)	Destino	Empenho								X	
Nome	Cargo	Diária	Valor (R\$)	Destino	Empenho											

Fonte: Nota de Inspeção nº 03/2023

Na tabela apresentada, face as observações consignadas nos itens “d” e “f”, os dados precisaram serem tratados e circularizados pela equipe de auditores quando da realização dos trabalhos (entre os dias 15/05/2023 a 19/05/2023), todavia, as restrições aqui registradas não afetaram os objetivos de forma preliminar, os resultados e as conclusões da realização da inspeção *in loco*, ao passo que haverá regular explanação no curso da presente instrução processual.

Dentro desse cenário quanto ao regular prosseguimento da instrução mesmo não tendo atendimento em sua totalidade de itens da Nota de Inspeção nº 03/2023 (“d” e “f”), ressaltamos a Municipalidade inspecionada que os atos praticados por este Tribunal de Contas com o fito de buscar informações tais como: diligências, instrução dos autos e outros atos correlatos, representam custo, não podendo, portanto, serem praticados sem o necessário benefício almejado de controle externo.

5.2-BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS REPRESENTADO À LUZ DA DISCRICIONARIDADE ADMINISTRATIVA

Já de conhecimento com esteio nas apresentações dos itens 1 – INTRODUÇÃO e 2.1 – SINOPSE DO FATO REPRESENTADO o teor da presente Representação proposta pelo MPCTCE/MA em face do Município de Tuntum/MA.

Deve ser reconhecida e observado por este Tribunal de Contas do Maranhão a discricionariedade de como todo e qualquer ente municipal deva operacionalizar suas atividades finalísticas e alocação de seus recursos públicos, no alcance da supremacia interesse público. O ato discricionário, contudo, não é ofensa a controle, nem pode escapar da observância das regras e princípios que regem a atividade administrativa de modo geral. A escolha de um gestor de órgão público deve se pautar, necessariamente, pelos princípios administrativos, dentre eles, o da motivação, o da

economicidade, o da razoabilidade e o da impessoalidade.

A discricionariedade pode ser caracterizada como a margem de “liberdade” que remanesce ao administrador para eleger, **segundo critérios consistentes de razoabilidade**, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, **a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal**, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente¹.

O campo do exercício regular da discricionariedade alberga os atos e as condutas que, apreciados e executados administrativamente, **não possam ser recusados pela contrariedade racional e conforme o Direito²**.

Impende dizer, embora seja ampla, não é desprovida de margens a janela por onde uma determinada conduta pode trafegar para que passe a integrar o campo jurídico do **exercício regular** do poder discricionário.

Por essa razão, a doutrina não encontra dificuldade em admitir que atos discricionários praticados dentro dos estritos marcos legais devem ser revistos se, por exemplo, violarem princípios constitucionais, adotarem solução flagrantemente desarrazoada, não se lastrearem em motivação adequada ou forem cometidos com desvio de finalidade.

Colacionando entendimento da Corte de Contas Federal, o próprio Tribunal de Contas da União **admite controlar os atos discricionários ou adentrar o mérito administrativo quando a decisão está em desconpasso com o princípio da economicidade, tendo em vista as demais alternativas**. Citamos pacífica jurisprudência nesse sentido:

“O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade.” (Acórdãos 2.061/2021-TCU-Plenário, Redator Ministro Vital do Rego, e 2.470/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“No âmbito do controle de economicidade do ato administrativo - respaldado pelo art. 70, caput, da CF/88, e que compreende a avaliação da legitimidade dos aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública -, é cabível ao Tribunal adentrar o mérito administrativo, nos casos em que a decisão adotada pelo gestor se mostrar nitidamente em desconpasso com o princípio da economicidade, tendo em vista as demais opções legais que estiverem ao seu alcance.” (Acórdão 1.195/2008-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes)

A função administrativa encontra-se então inerente a ideia da persecução do interesse público. A fim de custodiar o interesse público, não é estranho, portanto, à doutrina administrativista e vastas jurisprudências de Corte de Contas, o questionamento de escolhas administrativas e de gestão, ainda que praticadas no âmbito do poder discricionário.

Rememorando a ótica da motivação e fundamentação tão presente e necessário na emanção dos atos administrativos, **todo ente Municipal deva ter parcimônia na avaliação e demonstração por estudos mínimos (planejamento) qual melhor modelo de gestão de recursos públicos a ser adotado e que atenda ao interesse público, quando considerados a finalidade que se pretenda alcançar quanto o elevado dispêndio de recursos envolvidos no curso de um exercício financeiro**.

Modernamente, a boa gestão exige que as escolhas administrativas sejam devidamente motivadas e encontrem suporte em fundamentação suficiente, congruente sob a perspectiva racional, sindicável pelos interessados, e largamente baseada em estudos técnicos e jurídicos que permitam a rastreabilidade e a comparabilidade entre alternativas possíveis. Com efeito, a motivação deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida adotada, inclusive em face das possíveis alternativas (conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 20, parágrafo único)¹.

“Em especial, nota-se **uma valorização do dever de motivação das decisões administrativas** (...). A ideia é a seguinte: se, por um lado, há riscos de usurpação de competência política na realização de um controle substancial, por outro, os tribunais podem garantir que estas decisões sejam tomadas **de forma transparente e bem-informada**. Deste modo, sem interferir nas escolhas da administração e sem impor as suas próprias, os tribunais contribuem para que as decisões administrativas reflitam os anseios dos cidadãos e/ou estejam expostas a seu crivo.” ¹

Nesse ponto, o fato de a atividade administrativa se desenvolver sob o influxo do interesse público, não significa dizer que devam os interesses privados sucumbirem. Neste particular, avocamos a vertente da economicidade, onde a opção dos gestores deva ser tratado sob a ótica da ponderação/proportionalidade e a busca pelo menor custo possível para os cofres públicos, devendo sempre ser analisadas alternativas mais interessantes sob a perspectiva do Estado, criando assim limitações efetivas e pungentes para atenuar possíveis gestões onerosas ao erário. Por isso, a observância da economicidade está intimamente ligada às exigências de motivação e fundamentação técnica para as decisões relevantes.

Por fim nessa perspectiva de discricionariedade e seus limites, aos entes municipais no tocante ao princípio da economicidade ou da otimização da ação estatal, urge relembra-los, bem como ao caso ora retratado nos autos, que o administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. **Em outro dizer, terá sim o compromisso indeclinável e incansável de encontrar a solução mais adequada e decorosa economicamente na gestão da coisa pública**.

5.3-INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

5.3.1-CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Para uma análise mais segura de pertinência e controle das diárias concedidas, fizemos juntar aos autos, Anexo II, após nossa instrução, cópias de dois processos administrativos abertos para a concessão de diárias pela Prefeitura Municipal de Tuntum/MA durante o exercício de 2022.

Registra-se que a metodologia de análise adotada foi uma avaliação individualizada de cada processo administrativo de concessão de diárias ou, por vezes, de vários processos administrativos de concessão de diárias para um mesmo evento.

Após as devidas análises, apontamos nos itens subsequente os indícios de irregularidades que devem motivar o chamamento dos responsáveis aos autos, antes, porém, apresentamos algumas informações que julgamos importantes.

Salutar destacar de antemão que vislumbramos um conjunto de indícios de irregularidades e que serão adiante abordados no decurso da instrução processual de forma direta ou indireta, mas que a nosso vir demonstram ocorrência de eventos e cursos de aperfeiçoamentos/qualificação não comprovados, ausência de comprovação de deslocamentos, incremento mensalmente desproporcional das despesas com diárias, concessão de diárias para trato de assuntos não pertinentes à Prefeitura Municipal de Tuntum/MA ou de motivação genérica, entre outros.

Constata-se, também, que os processos de diárias instaurados pela Prefeitura Municipal de Tuntum/MA no ano de 2022 foram carecedores de razoáveis justificativas e motivações para autorização das viagens, ausentes de estudos de viabilidade ou conformidade.

Diante da ausência de justificativas, em que pese fosse obrigação do gestor essa demonstração, realizamos uma análise sobre existência de interesse público que motivou os possíveis deslocamentos, apontando como indício de irregularidades aqueles que se encontram, *a priori*, desprovidos desse interesse, conseqüentemente, tratando a ausência de justificativa como mera formalidade.

Registra-se que para os casos de ausência de comprovação de realização das viagens e certificado pela participação nos cursos ou eventos foram responsabilizados os beneficiados e o gestor, no entanto, quanto à ausência de interesse público, utilizamos a seguinte premissa:

- a) Deslocamentos cujo interesse foi do agente beneficiado, ou seja, particular, atribuímos responsabilidade ao ordenador de despesa e ao beneficiado;
- b) Deslocamentos para tratar de assuntos que não eram de interesse particular do beneficiado, mas que também não eram afetos aos interesses da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, a responsabilização foi atribuída ao ordenador de despesas.

No que diz respeito a interesse público, ainda e em especial, pela ausência de controle e de justificativas nos processos administrativos de concessões/recebimentos de diárias no ano de 2022, apontamos também a ausência de finalidade para casos em que os temas ofertados nos supostos cursos ou eventos que a nosso vir, não se encontravam claramente vinculados ao desempenho das funções atribuídas aos cargos em que exerciam os beneficiados e cujas ocupações eram conhecidas.

Informamos, ainda, que a despesa orçamentária do exercício de 2022 da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA totalizou **R\$ 151.815.365,61**, alocados conforme o demonstrativo a seguir:

Tabela I: Composição das Despesas por Elemento		
Especificação	Liquidado	% Liquidado
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	91.806.439,80	60,47%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	20.658.907,81	13,61%
Contratação por tempo determinado	6.963.008,83	4,59%
Diárias - Civil	3.361.370,00	2,21%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	964.829,16	0,64%
Material de Consumo	23.127.957,65	15,23%
Contribuições	3.880.468,14	2,56%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física	1.052.384,22	0,69%
Total	151.815.365,61	100%

Da análise da tabela ora apresentada, verifica-se que gastos com pessoal, outros serviços de terceiros, contratação por tempo determinado e diárias corresponderam no ano de 2022 a **80,88%** do total das despesas.

Por fim, diante da pluralidade de agentes referente as concessões/recebimentos de diárias no ano de 2022 pela Prefeitura Municipal de Tuntum/MA e limitação de recursos e tempo, utilizando-se da técnica de amostragem abordaremos beneficiários que figuraram como os 10 (dez) maiores valores concedidos e de forma aleatória ao beneficiário com maior número de empenhos emitidos.

5.3.2 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS INCONSISTENTES OU IRREGULARES

De acordo com a documentação acostada nos autos do Processo nº 1618/2023 – TCE/MA, e de consultas realizadas no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA e documentos concedidos a esta equipe de auditoria por meio da Nota de Inspeção nº 03/2023 no que concerne à rubrica diárias, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Tuntum/MA pagou **R\$ 3.361.370,00** (três milhões, trezentos e sessenta e um mil e trezentos e setenta reais) em 2022, cujo valor percentual corresponde a **2,21%** do total das despesas liquidadas.

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

A fim de regulamentar a concessão de diárias, a Prefeitura Municipal de Tuntum/MA editou o Decreto nº 009, de 20 de janeiro de 2021, dispondo sobre a concessão e o pagamento de diárias no âmbito do poder executivo municipal, no ano de 2022.

Os valores das diárias são os estabelecidos na tabela de diárias anexa a referido Decreto nº 009/2021. De acordo com essa tabela, o maior valor a ser pago é **R\$ 800,00** quando se tratar de diária com destino ao Distrito Federal para o Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Procurador Geral, Controlador Geral e Similares de Direção. Já o menor é **R\$ 150,00**, quando se tratar de diária para Servidores do Município de Tuntum/MA.

A concessão e o pagamento de diárias têm caráter indenizatório e são destinados ao custeio de despesas com alimentação, **hospedagem** e locomoção, quando dos deslocamentos para fora da sede, no interesse do serviço. Aos agentes políticos e servidores que se deslocarem de sua sede de trabalho a serviço, missão oficial, curso, treinamentos, congressos, simpósios, seminários e eventos similares, de interesse do órgão, serão concedidas diárias correspondentes ao período de ausência.

As diárias são concedidas integralmente quando o deslocamento exigir pernoite, ou parcial, quando o deslocamento não exigir a hospedagem, ou quando essa for custeada por órgão ou entidade da administração pública. Após isso, é necessária a prestação de contas das diárias recebidas.

Como outrora informado, diante do alto número de beneficiários que receberam diárias no ano de 2022 (631 beneficiários, no total), utilizou-se da técnica de amostragem e iremos se ater a análise dos 10 (dez) maiores valores concedidos e de forma aleatória ao beneficiário com maior número de empenhos emitidos.

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Após isto, passamos à análise dos documentos que compõem a prestação de contas de diárias concedidas pela Prefeitura Municipal de Tuntum/MA em Nota de Inspeção nº 03/2023 e a partir dessa análise elaborou-se a Tabela III a seguir, com o objetivo de evidenciar as inconsistências e irregularidades identificadas pela equipe de auditoria, colhendo 1 (um) evento por mês, com espaço amostral de 05 (cinco) meses.

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Fernando Portela Teles Pessoa	Jan/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	103019
	Fev/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	214008
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	307032
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	404047
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	509017

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Rhicarddo H Alexandro Baptista Costa	Jan/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	107002
	Fev/22	5	R\$ 4.000,00	Brasilia	Não comprovou hospedagem	209006
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	322017
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	411039
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	525002

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Rafael de Almeida Pessoa	Jan/22	4	R\$1.160,00	Imperatriz	Não comprovou hospedagem	307034
	Fev/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	202026
	Mar/22	2	R\$1.000,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	310029
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	418016
	Mai/22	3	R\$1.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	503009

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Nelson Silva de Almeida	Jan/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	131016
	Fev/22	1	R\$ 500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	215025
	Mar/22	1	R\$ 500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	308007
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	411032
	Mai/22	3	R\$1.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	503016

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Nagela Rafaela Sousa Rodrigues da Silva	Jan/22	1	R\$300,00	São Domingos	Não comprovou hospedagem	103018
	Fev/22	1	R\$ 500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	207012
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	328017
	Abr/22	3	R\$1.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	412009
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	516060

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III– Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Erika Oliveira Costa Pessoa	Jan/22	4	R\$2.000,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	110035
	Fev/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	221006
	Mar/22	3	R\$1.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	315014
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	404039
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	502055

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Carlos Arthur Leda Santos	Jan/22	2	R\$1.000,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	110010
	Fev/22	4	R\$2.000,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	221024
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	321011
	Abr/22	1	R\$ 500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	428001
	Mai/22	2	R\$1.000,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	512009

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Sebastião Felipe Lucena Pessoa	Jan/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	103014
	Fev/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	214001
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	323028
	Abr/22	-	-	-	-	-
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	530001

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Jerry Araújo da Silva	Jan/22	5	R\$ 1.750,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	110036
	Fev/22	5	R\$ 1.750,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	207016
	Mar/22	5	R\$ 1.750,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	321010
	Abr/22	5	R\$ 1.750,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	425038
	Mai/22	5	R\$ 1.750,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	530003

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Tabela III – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Aduino Bezzara da Silva Neto	Jan/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	103006
	Fev/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	211020
	Mar/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	322016
	Abr/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	418034
	Mai/22	5	R\$ 2.500,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	516037

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

A despeito de empenhos emitidos pelo Município de Tuntum/MA no ano de 2022, informamos o quantitativo total de 2.691 empenhos, sendo que o agente público que teve o maior número de notas de empenho, foi o Sr. Rondynelly Queiroz Morais, no total de 46 empenhos, conforme apresentação amostral da tabela IV.

Tabela IV – Diárias concedidas no Exercício 2022

Nome	Mês	Diárias	Valor (R\$)	Destino	Inconsistência/ Irregularidade	Empenho
Rondynelly Queiroz Moraes	Jan/22	3	R\$350,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	103012
	Fev/22	1	R\$300,00	São Domingos	Não comprovou hospedagem	214007
	Mar/22	3	R\$1.050,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	321007
	Abr/22	-	-	-	-	-
	Mai/22	5	R\$525,00	São Luís	Não comprovou hospedagem	524011

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Vejamos o que dizem algumas normas que regulamentam os documentos que devam compor a prestação de contas de concessão de diárias:

DECRETO ESTADUAL Nº 28.730, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2012

Art. 30. A prestação de contas dos recursos oriundos de adiantamento deverá ser feita mediante apresentação dos seguintes documentos:

(...)

IV - **comprovantes das despesas realizadas** com os respectivos atestos;

Decreto nº 009, de 20 de janeiro de 2021

(...)

Art. 12. O servidor apresentará ao proponente, no prazo de cinco dias, contados a partir da data de seu retorno à sede de sua lotação funcional, “Relatório de Viagem”, conforme Anexo III deste Decreto, anexado ao mesmo:

I-Bilhete de passagem aérea (original); ou

II-Recibo ou cópia de bilhete de passagem rodoviária (original); ou

III-Comprovante de despesa de transporte efetuado por outro meio;

IV-Ata de presença em reunião (se for o caso);

V-Certificado de participação em eventos, feiras, cursos, congressos (cópia).

(...).

Verifica-se que o Decreto nº 009, de 20 de janeiro de 2021 da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA não elencou documentos que deveriam compor as

prestações de contas, tais como:

Nº	Documentos
I)	Comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, dentre outros;
II)	Recibo de táxi;
III)	Documento fiscal, recibo ou declaração do estabelecimento (hotel, pousada, pensão, residência de familiares ou amigos) onde ocorreu a estadia, para que seja comprovada a permanência no destino;
IV)	Cópia de diplomas, ofícios e outros.

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Ressalte-se que esses documentos, em primeira análise, não seriam utilizados para verificar o quanto foi despendido pelos senhores agentes públicos e políticos nas viagens a serviço do Poder Executivo Municipal de Tuntum/MA, **mas para comprovar o deslocamento e a permanência deles no destino.**

Vários Tribunais de Contas e esta Corte de Contas do Maranhão perfila por tal linha, de entendimento majoritário no sentido de que, para a regularidade dos processos de prestação de contas de diárias, não deve constar apenas o relatório de viagem, sendo necessária a apresentação de documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos concedidos antecipadamente.

Trazendo aos autos jurisprudência sobre o assunto da Corte de Contas Matogrossense, de acordo com a Súmula TCE/MT nº 10, devem ser apresentada, no mínimo, a seguinte documentação:

Súmula TCE/MT nº 10

Os documentos referentes à prestação de contas de diárias devem estar previstos em normatização específica, incluindo, **no mínimo**, relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos e treinamentos, além da solicitação fundamentada, **autorização pelo ordenador de despesas, notas de empenho e liquidação, comprovante de recebimento dos valores pelo servidor, bem como da sua devolução**, quando for o caso. (destacamos)

Verifica-se, da análise das prestações de contas divulgada de forma amostral (*Tabelas III e IV*, retro), constatou-se que os documentos apresentados não são suficientes para comprovar a regularidade da despesa. A prestação de contas de diárias é bem sintética, não apresentando nenhum documento ou evidência (p. ex. recibo ou nota fiscal do estabelecimento onde ocorreu a estadia) que possa comprovar – no caso de diárias onde houve pernoite –, que o agente público (ou agente político) da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA esteve afastado por pelo menos 24 (vinte e quatro) horas da sede do Município de Tuntum/MA. Tampouco foram apresentados os bilhetes de passagens terrestre/aéreas, quando cabível, nem cópias de certificados de cursos porventura realizados.

Portanto, tem-se que as prestações de contas de diárias não foram suficientes para comprovar a regularidade da despesa referente as concessões das diárias no ano de 2022, e que o decreto da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA necessita ser atualizado a fim de contemplar a documentação hábil que deverá compor a prestação de contas, para se ter maior segurança de que as diárias concedidas possam está cumprindo sua finalidade precípua.

5.3.3 – Ausência de Motivação Suficiente e Liquidação Indevida de Despesa PÚBLICA

Cumpra aqui ressaltamos, que o sentido e alcance de “dever de prestar contas” é algo imposto a todos que manejam, direta ou indiretamente, com recursos públicos, orientado necessariamente a um interesse público, tendo supremacia sobre o privado.

Não se forma presunção favorável à legitimidade dos atos daquele que tem o dever de prestar contas; o ônus de prová-la é sempre do **agente público**.

Nesse sentido, aliás, segue jurisprudência do 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, poderse- ia prescindir dele” (Processo 425.130/1998-3).

No mesmo sentido, a Decisão nº 16/2001, do TCU, conforme transcrito no Relatório do Ministro Relator, Guilherme Palmeira, transcrito abaixo:

Decisão nº 16/2001, do TCU

“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.” [g. n.]

Passando ao exame do item, esta equipe de auditoria analisou vários processos administrativos de concessão de diárias no ano de 2022, no Município de Tuntum/MA, neles não constando **motivação suficiente** que evidenciava a sua necessidade.

A título elucidativo apresentaremos forma quase padronizada que foram dispostos os processos administrativos e carente motivação quando da concessão/recebimento de diárias (do objetivo), no ano de 2022, conforme figuras a seguir.

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Não se admite, portanto, em processos de despesa pública, a utilização de expressões genéricas e evasivas, tais como “a serviço do ente público/administração pública” ou “tratar de assuntos de interesse da Prefeitura Municipal”, sem especificar as razões justificadoras das mesmas. A motivação importa na exposição dos motivos que determinam a prática do ato, a declaração escrita dos motivos que levaram a Administração a praticá-lo, indicando as razões, os fatos, o fundamento de direito, o resultado almejado para sua justificativa.

Compreende-se que o ato administrativo discricionário, que é o caso em comento, com muito mais razão, deve ser motivado, uma vez que em sua ocorrência o administrador possui uma margem de liberdade de atuação e, como não é detentor da coisa pública, mas apenas gestor, deverá então se explicar, fazendo valer o princípio da publicidade sempre que houver qualquer margem de liberdade na tomada de decisões, em face ainda da demanda da sociedade organizada, pela transparência dos atos administrativos. Caso não motivado estará eivado de vício, pendo à consequente invalidação.

Ademais, em atenção aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispostos no *caput* do art. 37 da Carta Magna se espera que nos processos de concessão de diárias seja observada, com clareza, a finalidade dos atos administrativos com a necessária descrição das viagens, incluídos os dados relativos à justificativa dos deslocamentos, os locais e os horários dos compromissos assumidos, bem assim qual a contribuição esperada do agente público.

A utilização dos recursos sem devida comprovação de que os gastos atenderam aos critérios que regulam a despesa pública e, na ausência de prova de que os dispêndios se dirigiram ao atendimento do interesse coletivo, submetendo-se, por conseguinte, ao regramento legal, configura-se ainda em inobservância ao art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67, conforme segue:

Decreto-Lei nº 200/67

Art. 93 – Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Nos processos administrativos aqui analisados de forma amostral (e possivelmente em todos os demais) não houve apresentação de documentos ou argumentos hábeis à comprovação do cumprimento da finalidade e do interesse público, o qual, como já ora citado, era seu ônus.

Informamos, ainda, que esta equipe de auditoria em análise de processos administrativos abertos para o fim de concessão/recebimento de diárias no ano

de 2022, constatou a seguinte composição documental padrão, qual seja: *nota de empenho, nota de liquidação, ordem de pagamento, Anexo II - Proposta de concessão de diárias; Anexo II – Relatório de Viagem e comprovante de transferência bancária.*

Como se vê, os processos administrativos na concessão/recebimento de diárias no ano de 2022, no Município de Tuntum/MA não se encontram suficientemente instruído ao ponto de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos em virtude de dois motivos:

Primeiro, por conta da ausência do imprescindível boletim de diárias, devidamente preenchido pelos beneficiários, que denotassem a data e a hora de seus deslocamentos, local de pernoite (se é que esse foi necessário) e segundo a **motivação específica e detalhada do deslocamento**.

Desta forma, a despeito das diárias concedidas no exercício de 2022 sem a devida motivação consentânea com o interesse público e, ainda, desprovidas da comprovação da sua regular aplicação, tanto os ordenadores de despesas quanto aos beneficiários das diárias concedidas, contrariaram e descumpriram o art. 50, §1º da Lei nº 9.784/99 c/c art. 63 da Lei nº 4.320/64.

5.3.4-Divergência entre registros contábeis

O MCASP 9ª Edição, da página 511 à 523, estabelece os procedimentos para a elaboração do Balanço Patrimonial, também, o mesmo manual na página 29 define o atributo da Representação fidedigna:

6.2.2 Representação fidedigna

Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é **completa, neutra e livre de erro material**. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica (Grifo meu)

Ou seja, o atributo da Representação fidedigna é atributo de fundamental importância, tendo em vista permitir que as informações registradas e evidenciadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) sejam revestidas de autenticidade e confiabilidade, em apoio à tomada de decisões aos gestores, à adequada prestação de contas e ao controle social.

Neste contexto, face a necessidade de dispormos de informações confiáveis a serem apresentadas no âmbito da CASP, esta equipe de auditoria se deparou com divergências quanto aos valores pagos na rubrica 3.3.90.14 – DIÁRIAS CIVIL no ano de 2022 apresentadas pela Contadoria Geral do Município de Tuntum/MA, abaixo demonstrado:

ANO	3.3.90.14 – DIÁRIAS CIVIL	
	Anexo 02 – Despesa segundo as categorias econômicas	Relação de empenhos pagos de 01.01.22 a 31.12.22
2022	R\$ 3.361.370,00	R\$ 3.358.370,00

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

No que tange à origem dos dados supracitados, ressaltamos que as informações do Anexo 02 e Relação de empenhos de 01.01.22 a 31.12.22, foram extraídas, respectivamente, Processo nº 1618/2023 – TCE/MA e Nota de Inspeção nº 03/2023.

Considerando ser uma diferença de pequeno valor (R\$3.000,00), mas que ocasionou distorção na informação contábil, opta-se para que a Contadoria Municipal de Tuntum/MA se pronuncie aos autos, por aparente descumprimento do art. 83 da Lei nº 4.320/64, sob pena de aplicação de multa ao Contador Geral do Município de Tuntum/MA, nos termos do art. 67, inciso III da LOTCE/MA.

5.3.5-DA UNIDADE DE CONTROLE interno DO MUNICÍPIO DE TUNTUM/ma

5.3.5.1-BREVE REFERENCIAL TEÓRICO

No caso em apreço, antes mesmo de adentrar na situação de mérito do item, é importante ressaltar a importância e responsabilidade dada pela Constituição Federal de 1988 ao controle interno:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio conferir grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penas aos administradores descuidados. Daí a importância da implantação de um Controle Interno que funcione de forma efetiva.

5.3.5.2-DEFICIÊNCIAS EM rotinas internas e procedimentos NO controle interno municipal

Perpassando agora para o exame do item, no curso do exercício financeiro de 2022, a legislação que normatizava as atividades do sistema de controle interno do Município de Tuntum/MA foi a Lei Complementar nº 06, de 11 de fevereiro de 2022, que alterou a Lei nº 720, de 15 de dezembro de 2008.

Durante os trabalhos de inspeção *in loco*, foi observado que o órgão de controle interno do Prefeitura Municipal de Tuntum/MA encontrou-se no exercício de 2022 relativamente desestruturado prioritariamente quanto a ausência à padronização de procedimentos na realização de suas atividades administrativas e maior controle quanto a legalidade/regularidade de despesas públicas.

Tal constatação ficou evidenciada por meio de:

- a) Análise de documentos disponibilizados durante a inspeção *in loco*; e
- b) Entrevista realizada em **18/05/2023** com o atual responsável do órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA.

Cumprе destacarmos que no curso do ano de 2022 houve a designação de 3 (três) servidores atuantes pela responsabilidade do órgão de controle interno, a saber:

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Alexandre Silva Santos (CPF: 606.892.583-XX)
Período	03.05.2021 a 29.06.2022
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Elissana Costa Silva (CPF: 064.363.053-XX)
Período	29.06.2022 a 08.08.2022
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Wilmar Pereira Sousa (CPF: 980.973.183-XX)
Período	08.08.2022 a 17.01.2023
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Abstraindo-se momentaneamente o cerne do item, com base em sucessivas mudanças na Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA no ano de 2022, acabou trazendo a presunção de limitação na atuação de sua relevante competência, bem como indícios de não identificação de forma concomitante (por meio de parecer/relatórios de controle interno) de possíveis irregularidades efetivamente ocorridas em despesas executadas e outras possíveis inconformidades sobre receitas, RH, processos licitatórios, patrimônio, até acerca do Portal da Transparência, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.527/2011.

Reconhece-se, também, que não existe sistema de controle isento de falhas, até porque a manutenção dos sistemas é feito por pessoas e estas estão sujeitas a falhas, porém, diante dos processos de transformações das administrações públicas em suas condutas administrativas, não há que se pensar para uma administração moderna sem um sistema de controle interno atuante, efetivo, eficaz, de natureza técnica, a ser exercida com a devida prudência, esmero e responsabilidade por agentes públicos habilitados e capacitados para esse mister.

Voltando a essência temática do item, a aparente descontinuidade e não transição das atividades entre os responsáveis pelo Controle Interno no Município de Tuntum/MA nos anos de 2022/2023, notadamente quanto a detecção de possíveis irregularidades/ilegalidades e procedimentos específicos na concessão de diárias no exercício de 2022, ficou evidenciado na entrevista realizada com o Sr. JASSEM DIAS CARVALHO, atual Controlador do Município de Tuntum/MA (nomeado em 17/01/2023), conforme trechos colacionados a seguir:

1.3.1-As irregularidades/ilegalidades apuradas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno são comunicadas ao Chefe do Poder Executivo para providências?

QUE em gestões anteriores na controladoria informa o senhor controlador geral que não sabe informar como eram procedidas as providências de possíveis irregularidades quando detectadas (...)

1.3.3-Com relação aos procedimentos de concessão de diárias nos exercícios de 2022 e 2023, o senhor controlador sabe informar se eram submetidos ou acompanhados para apreciação pela unidade de controle interno com atenção à legalidade e à regularidade dos mesmos?

QUE não sabe informar como se deu procedimentos para a concessão das diárias no ano de 2022 (...)

O aparente desprestígio das atividades da Unidade de Controle Interno do Município de Tuntum/MA no exercício do papel de auxiliar, dialogar e zelar pela conformidade dos atos administrativos emanados pelo Gestor Municipal possa ter comprometido no diagnóstico e levantamento de possíveis irregularidades nas concessões/recebimento de diárias no ano de 2022.

Oportuno ressaltarmos que os trabalhos realizados no âmbito de Controle Interno Municipal se revestem de caráter eminentemente opinativo, onde a decisão final sempre recairá sobre o gestor/ordenador de despesas, mas que isso não inviabilizaria, pelo órgão controlador interno, a necessidade sim de atuação corretiva e proativa nos processos de concessão das diárias no ano de 2022.

De uma maneira geral, dependendo da configuração das informações organizacionais, administrativas, orçamentárias e financeiras, relativas a cada órgão ou entidade, o processo de concessão de diárias deva está em consonância com as seguintes fases e conforme figura abaixo:

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Neste fluxo ora apresentado, vê-se de forma simples a importância da atuação do Sistema de Controle Interno no processo de concessão de diárias, quando da fase de APROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Ainda trazendo aos autos a entrevista do Sr. JASSEM DIAS CARVALHO, atual Controlador do Município de Tuntum/MA, o mesmo informa de forma oblíqua que os processos de concessões de diárias não passavam pela fase de aprovação de prestação de contas, conforme trecho colacionado a seguir:

1.3.2 – Senhor Controlador descreva sucintamente a forma de como era e/ou são montados os processos de concessão de diárias, elencando inclusive os documentos que faz (em) parte desse dossiê.

(...QUE os processos referentes as concessões de diárias do ano de 2022 eram compostos pelos seguintes documentos, quais sejam: nota de empenho, nota de liquidação, ordem de pagamento, Anexo II – Proposta de concessão de diárias; Anexo II – Relatório de Viagem e comprovante de transferência bancária; QUE os anexos são provenientes do Decreto nº 009, de 20/01/2021.

Isto posto, considerando as razões acima expostas e demais já exaustivamente justificado, entende essa equipe de auditoria, que a atuação do Controle Interno no ano de 2022, *in casu*, não cumpriu com as obrigações que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal (art. 74) c/c art. 16-D da Lei Complementar nº 06, de 11 de fevereiro de 2022 (Disposições relativas à Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA).

Neste diapasão, quanto ao apontamento em apreciação, ficou evidenciado uma aparente inanição do órgão de controle interno no ano de 2022 devido a aparente inexistência do cargo efetivo de Controlador Interno, bem como ser contraproducente para a continuidade dos serviços públicos e atividades administrativas na Municipalidade o exercício por agentes públicos de forma precária e sem independência funcional.

A presença de servidor efetivo nos órgãos públicos contribui para um melhor controle dos atos administrativos afastando possíveis ingerências de terceiros na execução do compromisso constitucional de acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

Salienta-se que o Supremo Tribunal Federal no RE 1.041210 RG/SP (Tema 1010) fixou a tese, cuja ementa abaixo se transcreve, de que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando** ao desempenho de atividades burocráticas, **técnicas** ou operacionais, e as atribuições destes cargos devem ser descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir:

Vejamos.

Segundo o Professor Milton Mendes Botelho um bom sistema de controle interno é sinônimo de “boa administração” que, também, é o objetivo de todo gestor público. Ele ensina que o gerenciamento do patrimônio público exige uma eficiente controladoria geral implantada.

A Controladoria é o Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, com total autonomia funcional, responsável pela expedição de atos normativos e regulamentadores dos procedimentos de controle e no exercício de sua missão fiscalizatória tem o dever/poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, bem como auxílio ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

Depreende-se que o sistema de controle interno adequadamente estruturado deve prever a existência, ao menos, de uma unidade administrativa na estrutura organizacional da prefeitura municipal para atuar como unidade central do sistema. Além dessa unidade central, o sistema poderá/deverá contar com unidades setoriais.

O Controle Interno deve ter o status de uma Secretaria, devendo assim estar ligado diretamente ao gabinete do prefeito, na medida em que os próprios secretários passam a ser passíveis de fiscalização.

Colacionamos, por derradeiro, trecho de voto proferido no Processo nº 6927-2/2012 pelo Conselheiro do TCE/MT, Luiz Henrique Lima, onde ressalta a imprescindibilidade da atuação do controle interno considerando ser “*ferramenta de auxílio ao dirigente e instrumento de proteção ao cidadão. Sua ausência repercute gravemente na qualidade da gestão e fere os princípios constitucionais da administração pública da legalidade, da moralidade e da eficiência*”

5.3.5.2-DEFICIÊNCIAS EM rotinas internas e procedimentos NO controle interno municipal

Perpassando agora para o exame do item, no curso do exercício financeiro de 2022, a legislação que normatizava as atividades do sistema de controle interno do Município de Tuntum/MA foi a Lei Complementar nº 06, de 11 de fevereiro de 2022, que alterou a Lei nº 720, de 15 de dezembro de 2008.

Durante os trabalhos de inspeção *in loco*, foi observado que o órgão de controle interno do Prefeitura Municipal de Tuntum/MA encontrou-se no exercício de 2022 relativamente desestruturado prioritariamente quanto a ausência à padronização de procedimentos na realização de suas atividades administrativas e maior controle quanto a legalidade/regularidade de despesas públicas.

Tal constatação ficou evidenciada por meio de:

- a) Análise de documentos disponibilizados durante a inspeção *in loco*; e
- b) Entrevista realizada em **18/05/2023** com o atual responsável do órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA.

Cumprе destacarmos que no curso do ano de 2022 houve a designação de 3 (três) servidores atuantes pela responsabilidade do órgão de controle interno, a saber:

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Alexandre Silva Santos (CPF: 606.892.583-XX)
Período	03.05.2021 a 29.06.2022
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Elissana Costa Silva (CPF: 064.363.053-XX)
Período	29.06.2022 a 08.08.2022
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

RESPONSÁVEL PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	
Nome	Wilmar Pereira Sousa (CPF: 980.973.183-XX)
Período	08.08.2022 a 17.01.2023
Vínculo empregatício	Comissionado

Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

Abstraindo-se momentaneamente o cerne do item, com base em sucessivas mudanças na Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA no ano de 2022, acabou trazendo a presunção de limitação na atuação de sua relevante competência, bem como indícios de não identificação de forma concomitante (por meio de parecer/relatórios de controle interno) de possíveis irregularidades efetivamente ocorridas em despesas executadas e outras possíveis inconformidades sobre receitas, RH, processos licitatórios, patrimônio, até acerca do Portal da Transparência, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.527/2011.

Reconhece-se, também, que não existe sistema de controle isento de falhas, até porque a manutenção dos sistemas é feito por pessoas e estas estão sujeitas a falhas, porém, diante dos processos de transformações das administrações públicas em suas condutas administrativas, não há que se pensar para uma administração moderna sem um sistema de controle interno atuante, efetivo, eficaz, de natureza técnica, a ser exercida com a devida prudência, esmero e responsabilidade por agentes públicos habilitados e capacitados para esse mister.

Voltando a essência temática do item, a aparente descontinuidade e não transição das atividades entre os responsáveis pelo Controle Interno no Município de Tuntum/MA nos anos de 2022/2023, notadamente quanto a detecção de possíveis irregularidades/ilegalidades e procedimentos específicos na concessão de diárias no exercício de 2022, ficou evidenciado na entrevista realizada com o Sr. JASSEM DIAS CARVALHO, atual Controlador do Município de Tuntum/MA (nomeado em 17/01/2023), conforme trechos colacionados a seguir:

1.3.1-As irregularidades/ilegalidades apuradas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno são comunicadas ao Chefe do Poder Executivo para providências?

QUE em gestões anteriores na controladoria informa o senhor controlador geral que não sabe informar como eram procedidas as providências de possíveis irregularidades quando detectadas (...)

1.3.3-Com relação aos procedimentos de concessão de diárias nos exercícios de 2022 e 2023, o senhor controlador sabe informar se eram submetidos ou acompanhados para apreciação pela unidade de controle interno com atenção à legalidade e à regularidade dos mesmos?

QUE não sabe informar como se deu procedimentos para a concessão das diárias no ano de 2022 (...)

O aparente desprestígio das atividades da Unidade de Controle Interno do Município de Tuntum/MA no exercício do papel de auxiliar, dialogar e zelar pela conformidade dos atos administrativos emanados pelo Gestor Municipal possa ter comprometido no diagnóstico e levantamento de possíveis irregularidades nas concessões/recebimento de diárias no ano de 2022.

Oportuno ressaltarmos que os trabalhos realizados no âmbito de Controle Interno Municipal se revestem de caráter eminentemente opinativo, onde a decisão final sempre recairá sobre o gestor/ordenador de despesas, mas que isso não inviabilizaria, pelo órgão controlador interno, a necessidade sim de atuação corretiva e proativa nos processos de concessão das diárias no ano de 2022.

De uma maneira geral, dependendo da configuração das informações organizacionais, administrativas, orçamentárias e financeiras, relativas a cada órgão ou entidade, o processo de concessão de diárias deva estar em consonância com as seguintes fases e conforme figura abaixo:

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Neste fluxo ora apresentado, vê-se de forma simples a importância da atuação do Sistema de Controle Interno no processo de concessão de diárias, quando da fase de APROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Ainda trazendo aos autos a entrevista do Sr. JASSEM DIAS CARVALHO, atual Controlador do Município de Tuntum/MA, o mesmo informa de forma oblíqua que os processos de concessões de diárias não passavam pela fase de aprovação de prestação de contas, conforme trecho colacionado a seguir:

1.3.2 – Senhor Controlador descreva sucintamente a forma de como era e/ou são montados os processos de concessão de diárias, elencando inclusive os documentos que faz (em) parte desse dossiê.

(...QUE os processos referentes as concessões de diárias do ano de 2022 eram compostos pelos seguintes documentos, quais sejam: nota de empenho, nota de liquidação, ordem de pagamento, Anexo II – Proposta de concessão de diárias; Anexo II – Relatório de Viagem e comprovante de transferência bancária; QUE os anexos são provenientes do Decreto nº 009, de 20/01/2021.

Isto posto, considerando as razões acima expostas e demais já exaustivamente justificado, entende essa equipe de auditoria, que a atuação do Controle Interno no ano de 2022, *in casu*, não cumpriu com as obrigações que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal (art. 74) c/c art. 16-D da Lei Complementar nº 06, de 11 de fevereiro de 2022 (Disposições relativas à Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA).

Neste diapasão, quanto ao apontamento em apreciação, ficou evidenciado uma aparente inanição do órgão de controle interno no ano de 2022 devido a

aparente inexistência do cargo efetivo de Controlador Interno, bem como ser contraproducente para a continuidade dos serviços públicos e atividades administrativas na Municipalidade o exercício por agentes públicos de forma precária e sem independência funcional.

A presença de servidor efetivo nos órgãos públicos contribui para um melhor controle dos atos administrativos afastando possíveis ingerências de terceiros na execução do compromisso constitucional de acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

Salienta-se que o Supremo Tribunal Federal no RE 1.041210 RG/SP (Tema 1010) fixou a tese, cuja ementa abaixo se transcreve, de que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando** ao desempenho de atividades burocráticas, **técnicas** ou operacionais, e as atribuições destes cargos devem ser descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir:

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI

Julgamento: 27/09/2018

Publicação: 22/05/2019

Ementa Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.
2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.
3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.
4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir

O cargo de Controlador Interno é cargo de natureza permanente (técnica), cujas funções devem ser executadas por pessoal habilitado e aprovado em concurso público. Assim, **recomenda-se** à Gestão Municipal de Tuntum/MA que adote as medidas necessárias para incluir no Plano de Cargos, Carreiras e Salários a criação do cargo efetivo de Controlador Interno, bem como tome providências quanto à realização de concurso público para o seu provimento.

Por fim, no tocante as responsabilidades da Sra. ELISSANA COSTA SILVA, Srs. ALEXANDRE SILVA SANTOS e WILMAR PEREIRA SOUSA, como instruído, apesar de não haver outros elementos probatórios para a caracterização fática por eventuais atos omissivos e quanto a ausência de medidas adotadas (no âmbito interno e externo, com remessa ao TCE/MA) que elidiram a responsabilidade dos Responsáveis pelo Controle Interno na análise dos processos de concessão das diárias no ano de 2022, devem responder pelas falhas no plano formal, **sugere-se** aplicação de multa aos Ex-Controladores Gerais do Município supranominados, nos termos do art. 75, inciso I da Lei nº 4.320/64, art. 53, §1º, da Constituição do Estado do Maranhão c/c art. 67, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 8.258/2005 (LOTCE/MA) e ao Sr. FERNANDO TELES PESSOA, Prefeito à época dos fatos, de forma solidária, com aplicação de multa prevista no art. 67, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 8.258/2005 (LOTCE/MA).

6-OUTROS ACHADOS OPORTUNIZADOS QUANDO DA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO IN LOCO

No exercício das diversas tarefas e atividades dispostas pelo TCU (art. 71, inciso VII da CRFB/88) e baseando-se no princípio da simetria (art. 51, inciso VI da Constituição do Estado do Maranhão c/c art. 1º, inciso V da Lei nº 8.258/2005 – LOTCE/MA), insere-se a **função informativa**, que compreende a disponibilização de informações sobre documentos e trabalhos realizados a determinados destinatários.

Sob o manto do caráter informativo, esta equipe de auditoria vem apresentar outros achados oportunos quando da realização de inspeção *in loco*, os quais serão a seguir descritos.

6.1-ORDENADOR DE DESPESAS E RESPONSABILIZAÇÃO

De acordo com o inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988, compete aos Tribunais de Contas 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.

Antes de adentrarmos intrinsecamente ao mérito do presente item, devemos pontuar que o **agente político**, eleito democraticamente pelo povo para o desempenho da função de gestor, no caso o **Gestor/Prefeito Municipal**, assume a obrigação de gerir a coisa pública, isto é, administrar bens, dinheiros ou valores públicos, assumindo um *mínus público* indeclinável, decorrente da própria Constituição Federal (arts. 70 a 75), **qual seja o dever de prestação de contas de todos os atos de governo e de gestão**.

Assim, por um lado, o Prefeito é investido de **poder decisório** para o desempenho de suas funções públicas e, por outro lado, a própria Constituição impõe o **dever de prestação de contas por atos de sua gestão**.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles tratando a respeito do tema apontou que: “*Esses gestores da coisa pública, investidos de competência decisória, passam a ser autoridades, com poderes e deveres específicos do cargo ou função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições (...).*”

Importante destacar que o dever constitucional de prestar contas é imputado à pessoa física do Prefeito, constituindo-se obrigação personalíssima (*intuitu personae*), pois o povo a ele confiou a atribuição de gerir a coisa pública.

Considerando as atribuições de gestão administrativa, o Prefeito assume naturalmente o papel de ordenador de despesas, na medida em que realiza atos que importem a gestão de recursos públicos, a exemplo de homologações, autorização de pagamentos, assinaturas de empenhos, celebração de contratos e outros atos de gestão.

Importante destacar que o conceito de ordenador de despesas pode ser extraído do § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967, nos seguintes termos:

Decreto-Lei nº 200/67

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda

Logo, o ordenador de despesas **é a autoridade competente para a prática de atos de gestão**, dentre eles os atos de empenho (art. 58 da Lei nº 4.320/64), de liquidação (art. 63 da Lei nº 4.320/64) e de pagamento (art. 62 e 64 da Lei nº 4.320/64), assumindo, portanto, de maneira pessoal, a responsabilidade de verificação de sua regularidade sob todos os aspectos, principalmente em relação a sua legalidade e legitimidade.

O ordenador de despesas é pessoalmente responsável por todos os atos dos quais resultem despesas (...). O poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos (TCU, Acórdão nº 661/2002 – Plenário).

À vista disso, imperioso aclarar que a função do ordenador de despesas não se reveste apenas de etapa meramente formal. De outro modo, sua participação assume caráter de verificação de controle da despesa pública, configurando-se como última etapa para o efetivo controle de legitimidade e de legalidade dos atos de gestão.

A atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é meramente formal, a exigência de sua assinatura tem por intuito obstar eventuais pagamentos irregulares (TCU, Acórdão nº 1.651/2010 – Plenário);

Nessa linha, o Tribunal de Contas da União apresenta firme entendimento no sentido de não acatar a tese de que a participação do ordenador de despesas se revela figurativa. Isto é, sujeitando-se apenas no ato formal de verificação da adequada formalização da despesa realizada, ou ainda, adstrita ao mero acolhimento das sugestões dos seus subordinados.

Para fins jurisprudencial, vale colacionar as seguintes decisões que demonstram o sólido entendimento do TCU quanto à responsabilização do ordenador de despesas diante da sua função de controle das atividades administrativas:

A função de ordenador de despesa, à luz das disposições do Decreto-lei 200/1967 e do Decreto 93.872/1986, não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública (TCU, Acórdão nº 985/2007 - Plenário);

A atribuição do ordenador de despesas é verificar se os procedimentos levados a efeito estão em conformidade com a lei, sendo exigida a assinatura nos documentos justamente para delimitar responsabilidades (TCU, Acórdão nº 2540/2008 – Primeira Câmara);

No entanto, há que se ressaltar que a autorização de pagamento não se resume à mera aposição de assinatura na ordem bancária. É necessário que o gestor adote procedimentos independentes para se certificar da correção da despesa que lhe é apresentada para pagamento. (TCU, Acórdão nº 3004/2016 – Plenário);

Faz-se ainda mister mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de que o ordenador de despesa tem o dever de verificar a legalidade e a legitimidade de documentos geradores de despesa, não sendo sua assinatura uma mera formalidade (e.g. Acórdãos 3004/2016-TCU-Plenário, nº 550/2015-TCU-Plenário, nº 300/2011-TCU-Plenário, nº 1568/2015-TCU-2ª Câmara). Portanto, incabível a alegação de que não tinha a incumbência de analisar a legitimidade de processos de pagamento ou de acompanhar e de fiscalizar a atuação de seus subordinados. (TCU, Acórdão nº 635/2017 – Plenário)

Contudo, apesar do ordenador de despesas assumir a responsabilidade por todos os atos de gestão praticados, pessoalmente ou não, bem como obrigação pessoal a

prestação de contas, de modo a demonstrar efetivamente a regular aplicação dos recursos públicos, importante a análise pelo aspecto de ato formal de delegação de competência, resultando na denominada desconcentração das atividades administrativas.

Pois bem.

É aspecto inerente às estruturas hierarquizadas a viabilidade de o superior hierárquico transferir ao inferior uma função que originalmente lhe foi cominada, mediante delegação de competência.

Com efeito, quando o Prefeito no uso de seu poder discricionário e, por meio de ato legal geral e abstrato, delega competência a um agente administrativo para a prática de atos de gestão na condição de ordenador de despesas secundário, não se exime das responsabilidades advindas pela prática dos atos delegados.

A delegação de poderes não exime a responsabilidade do gestor por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o administrador tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo. (TCU, Acórdão nº 7477/2015 - Segunda Câmara).

Sobre o tema o Tribunal de Contas da União em mais de uma oportunidade já decidiu que a delegação de competência não exime de responsabilidade a pessoa delegante, “porque inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma” 1. O entendimento da Corte de Contas da União é no sentido de que a “delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais (...) a necessidade de supervisão não pode ser subestimada.”

Antes de prosseguirmos, é imprescindível tecer algumas rápidas considerações a respeito dos secretários de governo/ordenador das despesas.

Os secretários de governo têm competências diversas, incluindo a prática de atos administrativos que podem ocasionar a assunção de obrigação futura para a entidade, como assinatura de contrato, execução de projeto e programas, etc.

É de conhecimento que os secretários de governo exercem, além da função de gestor ou administrador da entidade para a qual fora nomeado, a função de ordenador das despesas. Assim sendo, estes, por sua vez, acabam delegando essa competência, em conformidade com a previsão legal, a outro agente ou servidor público.

Configura-se a delegação de competência quando uma autoridade superior permite, por meio de ato próprio, a execução de ações e a tomada de decisões, em seu nome, por outra autoridade que lhe é subordinada 1.

Feito estes esclarecimentos, cumprindo o disposto no art. 87, inciso I e linha b, da Lei Orgânica do Município de Tuntum/MA, foi observada a seguinte delegação de competência para a prática de atos administrativos:

– **Portaria nº 52/2021**, publicada no dia 07/01/2021, com efeitos a partir de 07/01/2021, delegando ao Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA, Secretário Municipal de Administração do Município de Tuntum/MA, as atribuições de Ordenador de Despesas, conforme informação disposta no Decreto nº 004, de 04 de janeiro de 2021, em seu art. 1º, § 1º.

– **Portaria nº 140/2021**, publicada no dia 15/02/2021, com efeitos a partir de 15/02/2021, delegando ao Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA, Secretário de Orçamento, Gestão e Despesas da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, as atribuições de Ordenador de Despesas, conforme informação disposta no Decreto nº 004, de 04 de janeiro de 2021, em seu art. 1º, § 1º.

Para fins ilustrativos, apresentaremos em seguida imagens extraídas de procedimentos administrativos de concessão de diárias no ano de 2022, onde consta o nome do Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA, figurando como Secretário de Orçamento, Gestão e Despesas da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA e Ordenador de Despesas.

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Restou claro, que o Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA acumulou as funções de ordenador de despesas com a gestão da pasta da Secretaria de Orçamento, Gestão e Despesas e Administração da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, sendo o responsável pela tríade do gasto público pelas fases de **empenho-liquidação**, notadamente no tocante a execução das despesas com diárias no ano de 2022.

Oportuno informamos, ainda, que da última fase da tríade do gasto público, **o pagamento**, estes atos administrativos quando da execução das despesas com diárias no ano de 2022 foram emanados pelo Sr. ADAUTO BEZERRA DA SILVA NETO, responsável pela Secretária Municipal de Finanças em conjunto com o Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA, Secretário Municipal de Administração, nos termos do art. 1º, §1º do Decreto nº 004, de 04 de janeiro de 2021.

Abaixo imagem ilustrativa da fase de pagamento e agentes políticos responsáveis:

OBS: Imagem não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

A questão aqui que é passível de ser suscitada é a responsabilidade do Prefeito à época dos fatos ocorridos em 2022.

Em consulta sobre o tema, encontramos artigo publicado por Cléber Mesquita dos Santos 1, o qual peço vênia para reproduzir em quase toda totalidade:

Vejamos de que forma os Tribunais tem lidado com os casos concretos que lhes chegam para julgamento.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Processo nº 146.341-4, de relatoria do Des. Bonejos Demchuk, julgado em 29/09/2004, deparou-se com a seguinte situação: o Prefeito Municipal de Carlópolis arguia inocência quanto às irregularidades praticadas pelo Secretário de Agricultura, por ele nomeado, durante seu mandato à frente da referida municipalidade. Segundo o Prefeito, ele desconhecia a ocorrência de tais práticas.

A Juíza de Primeiro Grau declarou que ambos incidiram em ato de improbidade administrativa, sendo o Prefeito solidariamente responsável ao Secretário.

Na fase apelatória, o Prefeito apresentou provas testemunhais e documentais de que não participou formalmente de qualquer ato relacionado às irregularidades apuradas nos autos em questão.

Porém, o Desembargador-Relator entendeu que: "ainda que, de fato, o Sr. Prefeito não tivesse ciência dos atos ímprobos efetuados por um de seus Secretários, o que se faz apenas por amor ao debate, nem mesmo isso poderia isentá-lo de ser responsabilizado, haja vista ter sido negligente.

Assim, tem-se que, não obstante a necessidade de descentralizar a administração do município, para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho."

Nesse sentido é muito claro o magistério de Hely Lopes Meirelles: 'As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.'

Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica."

Portanto, a responsabilidade do Prefeito não é afastada apenas porque o secretário municipal era ordenador de despesas de uma unidade gestora.

Vejamos agora o entendimento de outro Tribunal de Justiça Estadual.

Processo Crime Nº 699801395, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Gaspar Marques Batista, Julgado em 29/06/2006:

"PREFEITO MUNICIPAL - LICITAÇÃO - FRAUDE - EMPRESAS LICITANTES PERTENCENTES A UMA MESMA PESSOA FÍSICA.

1. Fica frustrado o caráter competitivo do procedimento licitatório, se são convidados a participar do certame, três empresas de propriedade de uma mesma pessoa física, a qual mantinha estreitas relações comerciais com um dos secretários municipais, a ponto de manterem, as empresas do proponente e a do secretário, a mesma sala, para suas operações negociais.

2. Nessas circunstâncias, não há como excluir-se a responsabilidade do prefeito, pois é certo que tinha conhecimento da fraude, tratando-se de obra de vulto para um município de pequeno porte, já que consistia na reforma de prédio que serviu para sede da Prefeitura. Parcial procedência da ação penal, para condenação do prefeito e do empresário licitante." (grifei)

E nos Tribunais de Contas? Tem sido também este o entendimento?

A responsabilidade solidária do Prefeito Municipal por ato praticado por auxiliares seus, e até por particulares, encontra-se pacificada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Veja-se nesse sentido o Acórdão 1154/2006, exarado no Processo nº TCE-03/06954494, Relator Conselheiro José Carlos Pacheco, que apenou o Prefeito e Secretários Municipais por atos praticados por Comissões Permanentes de Licitação subordinadas a Secretarias descentralizadas, quais seja, Educação e Desenvolvimento Social.

No Tribunal de Contas da União há farta jurisprudência no mesmo sentido: até a presente data existem mais de 256 ocorrências de culpa *in vigilando* (decorrente da falha ou missão do dever de fiscalizar, no exercício do controle interno, inerente às atribuições e prerrogativas do administrador público) e mais de 271 ocorrências de culpa *in eligendo* (que resulta da responsabilidade do gestor público em relação à escolha dos seus prepostos).

Vejamos alguns exemplos:

Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO.

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.
2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa *in eligendo* e *in vigilando*.

Acórdão 1.843/2005-TCU-Plenário

LICITAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DELEGADOS. (...)

A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato.

Suas argumentações não obtiveram êxito na pretensão de afastar sua responsabilidade. A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. É obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável.

Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário

É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 – Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização subordinados, diante da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*.

Acórdão 1.432/2006-TCU-PLENÁRIO

(...) RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. FISCALIZAÇÃO DEVIDA.

(...)

(...) 2. Atribui-se a culpa in vigilando do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado.

Portanto, os insignes julgadores em nosso país têm sistematicamente se posicionado pela responsabilização, sim, dos prefeitos municipais, pelos atos praticados por seus secretários.

Mas estariam tais decisões revestidas do devido caráter constitucional?

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto a essa matéria? Sim.

Vide excertos do AP 447/RS, Relator Min. Carlos Ayres Brito, Julgamento 18/02/2009 . Órgão Julgador: Tribunal Pleno (Dje – 099 29/05/2009):

"A mera subordinação hierárquica dos secretários não pode significar a automática responsabilização criminal do Prefeito.

Configuração de crime requer demonstração de vontade livre e consciente.

Os crimes do Decreto-Lei nº 201/67 são delitos de mão própria.

Logo, somente são passíveis de cometimento pelo Prefeito mesmo (unipessoalmente, portanto), ou, quando muito, em coautoria com ele.

Há que se comprovar o vínculo subjetivo, ou psicológico, entre o Prefeito e o Secretário, para a caracterização do concurso de pessoas."

E qual seria esse vínculo subjetivo ou psicológico? É o nexa que une os partícipes indubitavelmente, o elemento necessário que conecte logicamente um partícipe a outro

No Agravo de Instrumento a seguir, a matéria foi abordada pelo STF de maneira mais direta:

AI 631841/SP, Relator Min. Celso de Melo, Julgamento

24/04/2009 (Dje – 082 05/05/2009)

"Os Secretários exercem cargos de confiança para praticarem atos delegados pelo Prefeito, que os escolhe direta e imediatamente e tem a responsabilidade não somente pela escolha, mas também de fiscalizar diretamente seus atos. Por consequência, mostra-se inaceitável que, pelas dimensões da máquina (sic) administrativa e relacionamento direto, o Prefeito desconhecesse a liberação ilegal de pagamentos."

Portanto, não há que se cogitar afastar-se totalmente a responsabilidade do Prefeito por ato de Secretário, pois quem recebeu do povo o mandato para gerir os recursos públicos foi o Prefeito. Ele não pode simplesmente substabelecer seus poderes sem controlar, de alguma maneira, o substabelecido. Será responsável, sim, comissivo ou omissivo, mas sempre titular da responsabilidade que lhe foi atribuída pela vontade popular, pelo povo, mediante o voto, em sufrágio universal.

Importante mencionar as disposições da Lei nº 13.655/18, que acrescentou os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazendo novidades para o Direito em geral, mas sobretudo, inaugurando novas discussões sobre a responsabilidade pessoal dos gestores

públicos, em decorrência dos atos praticados.

Com efeito, o art. 28 da citada lei trouxe à baila a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público **apenas** pelos atos praticados com dolo ou **erro grosseiro**.

A dimensão do que seria “erro grosseiro” veio através do Decreto nº 9.830/19, que regulamentou as inovações introduzidas pela Lei nº 13.655/18, como consta no art. 12, a seguir exposto:

Lei nº 13.655/18

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Ademais, no ano de 2022, mesmo dispondo de agentes delegados na Administração Municipal de Tuntum/MA, a responsabilidade administrativa do agente delegante (Prefeito) perante os atos emanados quanto a concessão de diárias restou evidenciada pela atração do dever de autorização prévia a ser concedida pelo Prefeito de Tuntum/MA, nos termos do art. 7º, do Decreto nº 009, de 20/01/2021, *in verbis*:

Decreto nº 009, de 20/01/2021

(...)

Art. 7. As diárias e passagens serão concedidas com prévia autorização do **PREFEITO** e, no caso da Administração Indireta pelo Titular das respectivas Entidades.

À vista disso, diante de legislações no âmbito municipal apresentadas a esta equipe de auditoria e em atos administrativos constantes em Nota de Inspeção nº 03/2023, restou-se, dessa forma, caracterizada indícios de culpa *in vigilando*, pela aparente incúria no desempenho de deveres de ofício por

parte do gestor/Prefeito à época dos fatos, Sr. Fernando Portela Teles Pessoa, decorrente de uma melhor atenção ou cautela com o procedimento de outra pessoa que deveria estar sob sua guarda, fiscalização e responsabilidade, em afronta ao dever de supervisão que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados.

Somando-se a isso o dever de fiscalização dos agentes em rotinas administrativas, evidenciou-se uma não observância dos princípios administrativos da eficiência e da segregação de funções, o que possa ter colaborado para que o Sr. RHCARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA diante de aglutinação de funções na Prefeitura de Tuntum/MA, trazendo indicativos de possível dificuldade operacional no controle e realização sobre as diversas fases das despesas no ano de 2022, devendo ser imposta responsabilização aos ordenadores de despesas, de forma primária/originária, os Srs. RHCARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA e ADAUTO BEZERRA DA SILVA NETO e de forma secundária o Sr. Fernando Portela Teles Pessoa).

6.2-Procedimentos administrativoS INTERNO deflagradoS pelo ente jurisdicionado para apurar, no âmbito administrativo, aS condutaS dos agentes públicos e políticos

A fiscalização da execução da despesa é fundamental para garantir que o efetivo atendimento ao interesse público seja realizado, de modo que o acompanhamento da execução dos gastos é condição essencial à liquidação da despesa, conforme exigência do art. 63 da Lei nº 4.320/64, decorrendo sua ausência possibilidade real de lesão ao erário.

Nesse sentido, os agentes públicos e político do Município de Tuntum/MA que foram responsáveis/beneficiários quanto à concessão/recebimento de valores de diárias não procederam à completa prestação de contas das diárias auferidas no ano de 2022, uma vez que não houve a apresentação nos processos administrativos a esta equipe de auditoria (Nota de Inspeção nº 03/2023, item “d”) documentos que deveriam constar em todos os processos de concessão/recebimento de diárias, em especial: comprovantes específicos relativos às atividades exercidas em viagens, bilhetes de passagem terrestre, e/ou recibo de táxi, documento fiscal, recibo ou declaração do estabelecimento (hotel, pousada, pensão, residência de familiares ou amigos) onde ocorreu a estadia, para fins de comprovação de permanência nos destinos, cópias de diplomas, certificados, ofícios e outros.

De forma exígua, parte dos documentos exigidos estão constando no art. 12, do Decreto nº 009, de 20/01/2021, *in verbis*:

Decreto nº 009, de 20/01/2021

(...)

Art. 12. O servidor apresentará ao proponente, no prazo de cinco dias, contados a partir da data de seu retorno à sede de sua lotação funcional, “Relatório de Viagem”, conforme Anexo III deste Decreto, anexado ao mesmo:

I-Bilhete de passagem aérea (original); ou

II-Recibo ou cópia de bilhete de passagem rodoviária (original); ou

III-Comprovante de despesa de transporte efetuado por outro meio;

IV-Ata de presença em reunião (se for o caso);

V-Certificado de participação em eventos, feiras, cursos, congressos (cópia).

(...).

Nota-se claramente que os documentos necessários a comprovação e para fins de regular prestação de contas deverão ser exigidos no instrumento legal que regulamente a concessão de diárias (com regulamentação ocorrer mediante decreto ou resolução), que deva ter a finalidade, basicamente, de se comprovar o deslocamento, a quantidade de dias e a sua real necessidade em função do interesse público.

Nesse desiderato, ressaltamos que caberia ao Prefeito do Município de Tuntum/MA sempre zelar pela boa aplicação da coisa pública em quaisquer

circunstâncias, o que se esperaria como exigência dos responsáveis/beneficiários de recebimento de diárias no ano de 2022 (incluindo o próprio gestor), a prestação de contas dos valores despendidos, a teor da legislação aplicável, sob pena de responder pela sua omissão, nos termos do art. 37 c/c art. 70 da CRFB/88.

Em vista disso, apresentaremos a seguir disposição procedimental padrão da composição dos processos de concessão/recebimento de diárias na Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, no exercício de 2022.

OBS: Imagens não publicada devido a restrição no arquivo SPE, mas constando em tramitação processual em PDF

Por elucidativo, com vistas a lançar luz acerca da inexistência de prestação de contas nos processos de concessões de diárias não passavam pela fase de aprovação, segue excerto da manifestação do atual Controlador Geral do Município de Tuntum/MA (Sr. JASSEM DIAS CARVALHO) por meio do qual descreve como era feito a referida fase.

1.3.2 – Senhor Controlador descreva sucintamente a forma de como era e/ou são montados os processos de concessão de diárias, elencando inclusive os documentos que faz (em) parte desse dossiê.

(...QUE os processos referentes as concessões de diárias do ano de 2022 eram compostos pelos seguintes documentos, quais sejam: nota de empenho, nota de liquidação, ordem de pagamento, Anexo II - Proposta de concessão de diárias; Anexo II – Relatório de Viagem e comprovante de transferência bancária; QUE os anexos são provenientes do Decreto nº 009, de 20/01/2021

Nesta senda, considerando as razões acima expostas e demais já exaustivamente justificado (conforme expostas no tópico 5.3.2 desta instrução processual), restou-se provado a esta equipe de auditoria que se mostrou precária e ineficiente a prestação de contas pelos responsáveis/beneficiários de recebimento de diárias no ano de 2022, contrariando preceito veiculado pelo art. 12 do Decreto nº 009, de 20/01/2021.

Em vista disso, levando em consideração os indícios apresentados e debatidos no curso da presente instrução processual, configurou-se a irregularidade quanto a indicativos de indiligência com o erário pelos agentes responsáveis/beneficiários, que atuaram de forma, no mínimo, indolente na prestação de contas dos recursos recebidos a título de diárias no ano de 2022, por via oblíqua, com finalidade e interesse público questionável.

Ainda, resta corroborado, neste particular, erro grosseiro de modo a justificar o poder sancionatório deste Tribunal de Contas em momento oportuno, conforme se evidencia dos seguintes julgamentos do egrégio Tribunal de Contas da União.

“O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria e esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.” Acórdão nº 2860/2018 Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman (Boletim de Jurisprudência nº 248 TCU)

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a autorização e pagamento sem a devida liquidação da despesa.” Acórdão nº 2699/2019 Primeira Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo. (Boletim de Jurisprudência nº 258 TCU)

“Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado.” Acórdão nº 185/2019 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler. (Boletim de Jurisprudência nº 252 TCU).

Por derradeiro, exime de dúvida é o nexo de causalidade entre a conduta dos servidores e o provável dano causado ao erário, pois nestes autos é fato

incontroverso o recebimento dos recursos referente a despesas com diárias no ano de 2022, bem como a deficiência da prestação de contas das diárias recebidas, o que, conforme demonstrado, é dever, também, do servidor receptor, que, conforme art. 69 da Lei nº 4.320/64, é considerado em alcance até a comprovação da regular realização da despesa.

A propósito dos valores dispendidos de forma reiterada e desmedida de diárias no ano de 2022, reitera-se a ausência de prestação de contas nos procedimentos administrativos abertos especificamente com esse fim, bem como a não comprovação dos gastos com as viagens realizadas, onde estas deveriam estar amparadas pelo interesse público, fluindo assim diante de postura não proativa municipal, possibilidade de efetivo dano ao erário e necessidade de recomposição o erário possivelmente lesado.

Não obstante a prestação de contas seja uma obrigação de todos aqueles que recebem valores públicos, **considerando que não figuram nestes autos provas no sentido de que as viagens efetuadas pelos interessados aparentemente não foram realizadas/comprovadas em prol do interesse público**, deve ser analisado o regramento existente à época da concessão das diárias a fim de verificar como se daria a sua prestação de contas, pois não seria razoável esperar que os interessados, de sua própria iniciativa e sem respaldo em algum procedimento previamente fixado, formalizassem um processo administrativo à época dos fatos com os documentos pertinentes a fins de aferição da legalidade de seus deslocamentos.

Portanto, para o possível deslinde da questão, o processo precisa ser saneado, havendo vários instrumentos disponível na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº. 8.258/05 – LOTCE/MA) para tanto, a saber:

1. a concessão de diárias sem a comprovação de que tais viagens foram realizados em prol do interesse público pode resultar, em tese, em dano ao erário municipal, situação que autoriza o Tribunal a determinar à autoridade administrativa competente a instauração de **tomada de contas especial** (art. 13, §1º da LOTCE/MA);
1. processo pode ser saneado mediante a realização de uma **diligência**, que é uma espécie de comunicação processual destinada a obter informações, esclarecimentos ou documentos para auxiliar o saneamento de processo ou de matéria (art. 40, §2º, da LOTCE/MA);
1. com a mesma finalidade, poderia ser requisitados os documentos faltantes, ou expedido **determinação** (art. 51 da LOTCE/MA) para a autoridade administrativa apurar os fatos narrados.

Delineados os argumentos que fundamentam e conceituam instrumentos regimentais para o possível deslinde da questão, das alternativas processuais acima citadas, entendemos que a **determinação** se revela a melhor opção. Isso por uma razão objetiva. É que em recente julgamento, o **TCU decidiu que não possui competência para apurar a ocorrência de infração funcional cometida por servidores de órgão ou entidade submetido à sua jurisdição** (Acórdão 977/2018-Plenário), e a concessão de diárias sem a comprovação de que tais viagens foram realizados em prol do interesse público se constitui em provável ilícito administrativo no tocante ao poder disciplinar da Administração do Município de Tuntum/MA.

Ainda neste prisma acerca de independência ente distintos sistemas de responsabilização, identificação inicial de irregularidades/ilegalidades, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), em análise do art. 169 que trata sobre controle governamental, estabeleceu expressamente que o controle da Administração deva seguir em três linhas de defesa, sendo que nesse desenho apresentado pela NLL temos agentes executivos (primeira linha), consultivos (segunda linha) e avaliativos (terceira linha). Assim, os Tribunais de Contas (3ª linha) exercem sua função fiscalizatória de modo **apartado** dos órgãos e entes fiscalizados, onde a identificação de problemas, apuração de irregularidades e penalização de eventuais responsáveis das práticas dos atos administrativos realizados devam ser exercidos de forma preliminar pelo órgão ou entidade pública (1ª linha) e assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade (2ª linha).

Esta foi a tese firmada pela decisão através do Acórdão TCU Nº 1805/2022 – Plenário do Relator Ministro Vital do Rêgo, veremos o Enunciado desse Acórdão:

[Acórdão TCU Nº 1805/2022 Plenário]

Não-supressão das linhas de defesa

c) reforçar a informação à representante, já comunicada mediante o Acórdão 572/2022-TCU-Plenário, de que, considerando o princípio da

eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as disposições previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021, deve o interessado acionar inicialmente a primeira e a segunda linhas de defesa, no âmbito do próprio órgão/entidade, antes do ingresso junto à terceira linha de defesa, constituída pelo órgão central de controle interno e tribunais de contas, evitando, por exemplo, a apresentação de pedidos de esclarecimentos ou impugnação a edital lançado, ou mesmo de recurso administrativo concomitantemente com o ingresso de representações junto a esta Corte de Contas, sob pena de poder acarretar duplos esforços de apuração desnecessariamente, em desfavor do interesse público, bem como alertá-la de que isso pode configurar litigância de má-fé e ensejar a aplicação da multa prevista nos arts. 80 e 81 do Código de Processo Civil, tendo em vista a aplicação subsidiária, no Tribunal, das disposições advindas das normas processuais em vigor, art. 15 do CPC e art. 298 do Regimento Interno.

Diante disso, tratando-se de órgão e recursos públicos, na premência de assegurar a eficiência e economicidade das ações fiscalizatórias empreendidas por esta Corte de Contas, bem como a informação quando da realização de inspeção *in loco* de instauração de processos administrativos deflagrados e adoção de medidas no âmbito da Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA na apuração de irregularidades que configuraram eventual dano à Administração Municipal, existindo com isso trabalho anterior de outros órgãos de controle acerca do mesmo objeto da demanda (que é o caso em questão), considera-se, neste momento processual, regular pela expedição de determinação de prosseguimento das medidas administrativas necessárias ao saneamento das irregularidades eventualmente danosa ao erário ou do ressarcimento do prejuízo que possa ter sofrido pela Administração Pública de Tuntum/MA, ante a excepcionalidade do processo de TCE, nos termos do art. 2º, inciso I, da IN TCE/MA Nº 50/2017.

Sobre esse ponto, este corpo instrutório considerando que já exista procedimento administrativo em trânsito naquele Controle Interno Municipal de Tuntum/MA acerca do mesmo objeto da demanda (que é o caso em questão), a fim de se evitar conflitos de decisões e em consonância aos princípios da segurança jurídica e racionalidade administrativa, que se adote o rito abreviado, na forma dos artigos 7º e 301, do RITCE/MA c/c os termos da Instrução Normativa nº 50/2017-TCE/MA e art. 174, §§ 2º, 3º e 4º, do RITCE/MA, que se prossiga nas apurações das irregularidades para elisão do possível dano ao erário evidenciado no ano de 2022, uma vez que a autoridade do órgão ou entidade a que se vincula o servidor é o agente originariamente competente para adotar todas as atitudes diligentes de correção dos eventos irregulares na área administrativa, com a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa e em prazo razoável a ser assinalado diante da pluralidade de agentes, encaminhe a essa Corte de Contas o resultado do apurado e resolutividade das medidas administrativas adotadas para tais correções, nos termos do art. 71, inciso IX da CRFB/88.

6.3-UTILIZAÇÃO DE ARQUIVOS PDF NÃO PESQUISÁVEIS

No que pese a solicitação em Nota de Inspeção nº 03/2023, de documentação em formato digital (PDF), tal medida não foi atendida em sua totalidade, dificultando em parte esta equipe de auditoria na busca de informações.

Vejamos.

O cerne de análise de possíveis irregularidades quanto a concessão/recebimento de diárias no ano de 2022 residia no diagnóstico mais atento nos processos administrativos individualizados abertos por agentes públicos (e políticos) do Município de Tuntum/MA.

Em atendimento parcial de Nota de Inspeção nº 03/2023 (item “d”), a Municipalidade inspecionada apresentou a esta equipe de auditoria pasta (DIÁRIAS 2022 TCE MA), com nomes de agentes públicos e políticos e seus respectivos procedimentos administrativos.

Não obstante, a apresentação dos arquivos na pasta DIÁRIAS 2022 TCE MA não foi satisfatória para a obtenção das informações diretamente dos seus anexos, visto que houve apresentado de arquivos de formato não pesquisável.

A utilização de arquivos PDF não pesquisável dificulta a busca de informações de documentos, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011. (Acórdão 934/2021 – TCU – Plenário).

O fornecimento para os cidadãos (ou órgãos) de arquivos em formatos não pesquisável viola o art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei de Acesso à Informação (LAI), pois inviabiliza o acesso automatizado para manipular os documentos.

Esta foi a tese firmada pela decisão através do Acórdão TCU 934/2021 – Plenário do Relator Ministro Bruno Dantas, verem os Enunciado desse Acórdão:

[Acórdão TCU 934/2021 Plenário]

“A utilização de arquivos PDF não editáveis dificulta a busca de informações no documento, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, o qual prevê que as informações disponibilizadas nos sites oficiais deverão atender ao requisito de ‘possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina’”

Tal prática contraria a política nacional de dados abertos, que preconiza a evolução da transparência por meio de publicação de informações em formatos que facilitem a obtenção de informações, inclusive de maneira automatizada e, nesse sentido, fere o inciso III, do § 3º, do art. 8º da Lei 12.527/2011, ao disponibilizar informação em formato que exige maior esforço de tratamento para alcançar legibilidade por máquina.

Ademais, mostra-se indispensável a **expedição de recomendação** a gestão da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, por meio de sua Contadoria Municipal, que em observância aos princípios da publicidade e transparência adote medidas proativas para tornar seus documentos em formato pesquisáveis, facilitando o acesso à informação pelos interessados e pelos órgãos de controle, sob pena de recalcitrância ser caracterizado com dolo ou culpa grave em sua conduta.

6.4-CIDADANIA ATIVA, LGPD E LIMITES DA LIBERDADE DE IMPRENSA

A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) tem o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade. Essa proteção ocorre por diversos meios, e isso inclui a transparência sobre o uso dos dados.

Foi visto na presente instrução que a regra é que tudo que for custodiado pelo Estado é público e o sigilo materializa-se como exceção, no entanto, esta publicidade poderá ser limitada para garantir a defesa da intimidade ou o interesse social.

Nesta dicotomia entre o que seja público e o direito de intimidade, ganha relevo a não aplicabilidade da LGPD ao tratamento de dados pessoais com fins jornalísticos, conforme dicção do art. 4º, inciso II, alínea “a” da Lei nº 13.709/2018.

Como matriz da área jornalística, a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público.

Em lados opostos e por vezes conflitantes, os profissionais da imprensa e, de outro, estão os direitos à **privacidade**, à honra e o direito de imagem.

Diante disso, faz-se necessário adoção de critérios de proporcionalidade e prevenção para ponderar conflitos de direitos.

O fato que nos mostra é que não há direito absoluto, devendo haver ponderação entre eles para que seja aplicado o mais adequado ao caso concreto.

Ao excluir regramento de proteção de dados da atividade jornalística, que a LGPD não fosse vista como um instrumento de censura ou cerceamento de liberdade de expressão. Porém, neste sentido se faz parcimônia, com os limites da liberdade de imprensa face aos direitos fundamentais do indivíduo.

É de se sublinhar que ao passo que a LGPD busca o respeito à privacidade e a proteção dos dados pessoais do titular, por outro ela também preserva a liberdade de expressão, de informação e de opinião, consolidadas no artigo 2º:

Lei nº 13.709/2018 (LGPD)

Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

I - o respeito à **privacidade**;

II - a autodeterminação informativa;

III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a **inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem**;

V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Assim como o restante do ordenamento jurídico, não existe norma absoluta. **O respeito aos direitos e garantias fundamentais do indivíduo à privacidade, à intimidade, à honra e à imagem, precisam coexistir em harmonia junto ao direito à informação e à liberdade de expressão e de imprensa.**

Portanto, o impasse entre privacidade e liberdade de imprensa deve ser sempre bem ponderado e sopesado, levando em conta a relevância ou não do

interesse da coletividade/interesse público, já que essa ponderação entre normas é o que possa fazer e garantir uma sociedade justa, equilibrada e democrática.

7- CONCLUSÃO

O presente Relatório se consolida como inspeção *in loco*, espécie de fiscalização que tem por escopo para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, conforme delimita o art. 258 do Regimento Interno do TCE/MA.

Registra-se, que os tópicos apresentados no decorrer do presente Relatório de Instrução tiveram como objetivo principal expor a situação e verificação de concessão de diárias a agentes públicos e políticos em quantidade irrazoável durante o exercício de 2022, sem a presença de prestação de contas consistentes e frágil comprovação de despesas.

De fato, o teor da Representação apresentar elementos robustos quanto aos indícios de irregularidades praticadas quanto à concessão/recebimento de diárias no ano de 2022 no Município de Tuntum/MA, bem como analisada no curso da presente Instrução Processual.

Nesse descortino, diante da provável ilegalidade a ser constatada pela comprovação de diárias por parte dos agentes públicos e políticos do Município de Tuntum/MA, bem como a informação quando da realização de inspeção *in loco* de instauração de processos administrativos deflagrados e adoção de medidas no âmbito da Controladoria Geral do Município de Tuntum/MA de apuração de irregularidades que configuraram eventual dano à Administração, existindo com isso trabalho anterior de outros órgãos de controle acerca do mesmo objeto da demanda (que é o caso em questão), convém a **expedição de determinação** para que aquele órgão de controle interno, em prazo razoável a ser assinalado devido à pluralidade de agentes, **prossiga** nas apurações e encaminhe a essa Corte de Contas a resolutividade das medidas administrativas já vigentes, indicando o valor de possível do dano e responsáveis (na forma da Instrução Normativa TCE/MA nº 50/2017).

8-RESPONSABILIZAÇÃO

Segue abaixo o resumo dos itens deste relatório de instrução que evidenciam impropriedades, com respectivos responsáveis:

ITEM Nº	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL
5.3.2	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DIÁRIAS INCONSISTENTES OU IRREGULARES	FERNANDO PORTELA TELES PESSOA Prefeito do Município de Tuntum/MA RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA Secretário de Administração ADAUTO BEZERRA DA SILVA NETO Secretário de Finanças

5.3.3	Ausência de Motivação Suficiente e Liquidação Indevida de Despesa PÚBLICA	<p>FERNANDO PORTELA TELES PESSOA Prefeito do Município de Tuntum/MA</p> <p>RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA</p> <p>Secretário de Administração</p> <p>ADAUTO BEZERRA DA SILVA NETO</p> <p>Secretário de Finanças</p>
5.3.4	Divergência entre registros contábeis	<p>BRUNO COSTA MOTA</p> <p>Contador</p>
5.3.5.2	DEFICIÊNCIAS EM rotinas internas e procedimentos NO controle interno municipal	<p>ALEXANDRE SILVA SANTOS</p> <p>ELISSANA COSTA SILVA</p> <p>WILMAR PEREIRA SOUSA</p> <p>(Ex-Controladores Gerais do Município)</p>
6.1	ORDENADOR DE DESPESAS E RESPONSABILIZAÇÃO	<p>FERNANDO PORTELA TELES PESSOA Prefeito do Município de Tuntum/MA</p> <p>RHICARDDO HELIRVALL ALEXANNDRO BAPTISTA COSTTA</p> <p>Secretário de Administração</p> <p>ADAUTO BEZERRA DA SILVA NETO</p> <p>Secretário de Finanças</p>
6.3	UTILIZAÇÃO DE ARQUIVOS PDF NÃO PESQUISÁVEIS	<p>BRUNO COSTA MOTA</p> <p>Contador</p>

Observações:

- a) itens com impropriedades apresentadas no curso do presente relatório de instrução;
- b) gradação de responsabilizações dos itens 5.3.2, 5.3.3, 6.1 da tabela supra, observado o disposto abordado no apontamento do item 6.1 da presente instrução processual.

9-DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, e, considerando, sobretudo, diante das impropriedades constatadas no presente relatório de instrução, **SUGERINDO**, com arrimo no

artigo. 153, V, do RITCE-MA a adoção das seguintes medidas e providências que julgar adequadas:

a) **Conheça** a Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, previsto no artigo 113, parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 43, parágrafo único da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA);

b) **Indeferir**, pedido de caráter sigiloso proposto pelo Município Representado, pelos motivos retratados no item 4 da presente instrução processual;

c) **Citação** ao Sr. Bruno Costa Mota, Contador Geral do Município de Tuntum/MA, para que se pronuncie aos autos acerca das informações constantes do item 5.3.4 da presente instrução processual, nos termos do art. 50, inciso IV da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA);

d) Expedição de **Recomendação** a Prefeitura Municipal de Tuntum/MA:

d.1) que adote medidas necessárias para incluir no Plano de Cargos, Carreiras e Salários a criação do cargo efetivo de **Controlador Interno**, bem como tome providências quanto à **realização de concurso público para o seu provimento**, vez que é cargo de natureza permanente, cujas funções devem ser executadas por pessoal habilitado e aprovado em concurso público;

d.2) por meio de sua Contadoria Municipal, em observância aos princípios da publicidade e transparência adote medidas proativas para tornar seus **documentos em formato pesquisáveis**, facilitando o acesso à informação pelos interessados e pelos órgãos de controle, sob pena de recalcitrância ser caracterizado com dolo ou culpa grave em sua conduta;

f) Ao pleno do TCE/MA, em atenção ao disposto no art. 23, inciso III, da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) c/c Resolução TCE/MA nº 354, de 28/07/21, analise a viabilidade de **retornamento** das atividades a serem desempenhadas pelo Comitê Gestor de Proteção de Dados, visando definição e formulação, bem como estratégias, diretrizes e procedimentos para que o TCE/MA se adeque com a LGPD no tratamento de dados pessoais, sob a ótica dos princípios da economicidade e eficiência;

g) Determinar, com base no disposto no artigo 50, inciso II da Lei Estadual nº 8.258/2005 (LOTCE/MA), ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, que atenda, as medidas a seguir relacionadas, **no prazo de 90 (noventa) dias** e apresente nos autos plano de ação para que:

g.1) aprimore a análise das prestações de contas das diárias concedidas no âmbito da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA, bem como atualizar a sua legislação, passando a prever os documentos e informações obrigatórios, aptos a comprovar e evidenciar a finalidade pública da despesa (conforme expostas nos tópicos 5.3.2 e 5.3.3 desta instrução processual);

g.2) adote soluções para nova regulamentação dos procedimentos de concessão e prestação de contas de diárias, prevendo como necessária a comprovação documental da aplicação dos recursos, uniformizando os entendimentos dispostos no item 5.3.2 desta instrução processual;

g.3) estabeleça a obrigatoriedade da confecção de relatório pormenorizado das atividades desempenhadas na viagem, com a respectiva motivação dos atos demonstrando o interesse público envolvido, anexando, os respectivos documentos comprobatórios;

g.4) aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno da unidade, qualificando os profissionais, bem como alertando os setores competentes quanto à necessidade de maior atenção e eficiência nos atos de concessão e prestação de contas diárias, agindo de forma responsável e comprometida, em conformidade com os comandos legais;

g.5) os cursos sejam restritos aos casos de extrema necessidade e ofertado por órgãos e entidades reconhecidas;

g.6) estabeleça critérios objetivos e devidamente fundamentados para a fixação dos valores das diárias;

g.7) aprimore o procedimento de concessão de diárias, a fim de evitar que estas sejam concedidas em modalidade e/ou quantia diferente da solicitada;

g.8) viabilize tanto a capacitação dos servidores que usufruem de diárias – com a finalidade de tornar claro em quais situações devem solicitar diárias completas e em que situações devem solicitar diárias simples – quanto daqueles que as concedem, tornando-lhes capazes de detectar eventual erro na solicitação de diárias antes de seu deferimento;

g.9) fomente meios de aumentar a qualidade na prestação de contas de diárias, exigindo comprovantes e/ou notas fiscais referentes à acomodação e alimentação, assim como requerendo que os relatórios de viagens sejam preenchidos de maneira fidedigna e minuciosa.

h) Em caso de **inobservância** ou **ato silente** de proposta de **expedição de determinação** do disposto no item **g)** supracitado, aplicação de multa com fundamento no art. 67, V, da Lei Complementar nº 8.258/2005 – LOTCE/MA c/c o art. 274, V do Regimento Interno do TCE/MA, sem prejuízo, ainda, de posterior acompanhamento de apuração detida e prioritária dos fatos ora narrados por este Tribunal de Contas;

i) Determinar ao Município de Tuntum/MA, mediante órgão de sua Controladoria Geral, tendo em vista a existência de procedimento administrativo interno já em trânsito naquele controle interno municipal, o **prosseguimento** das apurações das irregularidades apontadas (conforme expostas nos tópicos 5.3.2, 5.3.3 e 5.3.5.2 desta instrução processual), a fim de elucidar a veracidade dos fatos, quantificar, responsabilizar e providenciar o devido ressarcimento de eventual dano causado (na forma da Instrução Normativa TCE/MA nº 50/2017);

j) Fixar, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para que o Prefeito e o Controlador Interno do Município de Tuntum/MA encaminhem a resolutividade dos procedimentos administrativos já deflagrados (e os que ainda serão deflagrados) com os nomes dos agentes públicos e políticos (lista dos 631 beneficiários, em anexo), bem como os demais atos tendentes a recompor o erário possivelmente lesado;

k) Ao final, a **aplicação** de sanções (multas) aos responsáveis constantes no item 8 da presente instrução processual, nos termos do art. 67, incisos III e IV da LOTCE/MA c/c art. 71, inciso VIII da CRFB/88;

l) Monitoramento contínuo de todas as determinações e recomendações cá encetadas;

m) Dê-se ciência as partes;

n) Encaminhar cópia da deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam a/ao:

n.1) Prefeitura do Município de Tuntum/MA;

n.2) Ministério Público Estadual – Promotoria de Justiça em Tuntum/MA.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

São Luís/MA, 07 de julho de 2023.

Juliano Moreira de Souza

Auditor Estadual de Controle Externo

Mat. 12096 – TCE/MA

Ivaldo Fortaleza Ferreira Auditor Estadual de Controle Externo Mat. 7849 – TCE/MA	Francisco das Chagas Silva Sousa Júnior Auditor Estadual de Controle Externo Mat. 12088 – TCE/MA
--	---

10- ANEXOS DO RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO

Os documentos que compõem os Anexos do Relatório de Instrução são:

10.1-ANEXO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS

10.1.1-ANEXO I

> Portarias TCE/MA nº 407/2023, de 11/05/2023;

> Ofício nº 152/2023/PRESI/GAPRE, de 11/05/2023;

> Nota de Inspeção nº 03/2023;

> Resposta da Município de Nota de Inspeção nº 03/2023.

10.1.2-ANEXO II

> Relação dos 631 responsáveis por recebimento de diárias no ano de 2022;

> Cópia do Decreto nº 009, de 20 de janeiro de 2021;

> Cópias das Portarias de nomeação/exoneração dos Controladores Gerais do Município da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA no ano de 2022;

> Cópia de entrevista do atual Controlador Geral do Município da Prefeitura Municipal de Tuntum/MA;

> Cópias de Decreto nº 004/2021 delegando competências à Secretaria Municipal de Administração e Secretaria Municipal de Finanças e Portarias delegando competências ao Sr. RHICARDDO HELIRVALL ALEXANDRO BAPTISTA COSTTA;

> Cópias de dois Processos Administrativos de concessão de diárias no ano de 2022.