



## Acórdão 00067/2023-4 - 2ª Câmara

**Processo:** 03205/2021-3

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** CMBJN - Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Representante:** RAFAEL GUIMARAES DE OLIVEIRA

**Responsável:** FLAVIO BERNARDES MASCARENHAS

**REPRESENTAÇÃO – CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE – SUPOSTAS IRREGULARIDADES ENVOLVENDO A CONCESSÃO DE DIÁRIAS – NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 177-A DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE – RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL – EXTINGUIR O FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO – ARQUIVAR**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **1 RELATÓRIO**

Cuidam os autos de representação formalizada pelo Controlador Geral Municipal de Bom Jesus do Norte/ES, Sr. Rafael Guimarães de Oliveira, registrado no Cadastro de Pessoa Física – CPF, sob nº 139.820.057-36, em face da Câmara municipal de Bom Jesus do Norte/ES, na pessoa de seu presidente, Flávio Bernardes Mascarenhas, registrado no Cadastro de Pessoa Física – CPF, sob nº 094.779.547-21, na qual relata aumento excessivo em despesas com diárias de um exercício (2020) para o outro (2021), bem como, suposta irregularidade na concessão das mesmas aos agentes políticos (vereadores) e servidores daquela casa de leis.

Assim, em consonância com as normas impostas ao setor de Controle Interno e em cumprimento às atribuições de atuação prévia, concomitante e posterior e no sentido de assegurar a correção das ações de gestão pública, elaborou Relatório de Auditoria de Conformidade, encaminhando, entre outros órgãos e setores, a este Tribunal de Contas para as providências que couber.

Por meio da **Decisão Monocrática 00600/2021-1** (evento 07), este Relator **determinou a notificação do Sr. Flávio Bernardes Mascarenhas** – Vereador Presidente da Câmara Municipal, para que, **no prazo de 15 dias improrrogáveis**, apresente a esta Corte de Contas justificativas prévias, bem como documentos/informações que entendesse necessários para melhor apreciação do feito.

Portanto, reconhecidos pelo Relator os requisitos de admissibilidade da REPRESENTAÇÃO, por estar em consonância com o disposto no artigo 94, §2º, c/c artigo 99, §2º, ambos da Lei Complementar nº 621/2012, de 08/03/2012), como medida de economia processual e que homenageia o princípio da dialeticidade, determinou a prévia notificação do gestor pagador, a fim de que pudesse trazer aos autos as informações que entenda pertinentes.

Completando tal Decisão, foi determinado o envio à Secretaria Geral das Sessões para as comunicações devidas, por meio eletrônico, promovendo-se todos os demais impulsos necessários e, após tais providências, retornar os autos à relatoria. Conforme Certidão 03069/2021-2 (evento 10), o Núcleo de Controle de Documentos certificou que em 05/08/2021 compareceu no endereço discriminado no Termo de Notificação nº 1197/2021, objetivando notificar o Sr. Flávio Bernardes Mascarenhas, porém, na sua ausência e nos termos do artigo 64, §1º, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012, entregou a notificação a Sra. Clis Zeferino Alexandre (Oficial Legislativo) inscrita no Cadastro de Pessoa Física – CPF, sob nº 104.038.867-16, que se apresentou como responsável para receber o documento e assinar a contrafé.

Em 30/08/2021, conforme Despacho 35623/2021-3 (evento 11), a Secretaria Geral das Sessões informou que até aquela data, em consulta ao Sistema e-TCEES, **NÃO foi encontrada documentação em nome do Sr. Flavio Bernardes Mascarenhas**, ressaltando, ainda, que o prazo final para atendimento ao termo de Notificação 01197/2021-3 tinha se encerrado em 27/08/2021.

Retornando os autos, este Relator, no Despacho nº 35953/2021-2 (evento 12), reconheceu a REPRESENTAÇÃO, estando satisfeitas as exigências legais e regulamentares para sua admissão no exercício de sua competência monocrática assegurada de forma subsidiária pelo artigo 94, §2º, da LC 621/2012 e artigo 177, §2º, do RITCEES.

Encaminhou os autos a SEGEX para fins de instrução processual que, por intermédio do despacho nº 36081/2021-1 o enviou ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF para manifestação.

Ato contínuo, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva – ITC 4449/2021-8, que se manifestou nos seguintes termos:

## **2. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando o exposto nesta peça, nos termos do art. 177-A, bem como com vistas à economia processual, propõe-se:

**4.1 A EXTINÇÃO DO FEITO** sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, considerado também a racionalização administrativa e economia processual, em consonância com o art. 177-A do RITCEES;

**4.2 A NOTIFICAÇÃO** da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte/ES, na pessoa de seu presidente Vereador Flávio Bernardes Mascarenhas, para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos narrados nesta manifestação técnica, especialmente quanto às concessões de diárias aos agentes políticos e servidores daquela Casa de Leis, agindo em conformidade com as normas vigentes;

**3. A CIÊNCIA** ao signatário da representação acerca dos encaminhamentos do presente processo; e

**4. A CIÊNCIA** à Secretaria Geral de Controle Externo, na qualidade de gestora de banco de dados para subsidiar a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos do §4º do inciso II do art. 177-A.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, seu representante, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acatou o posicionamento veiculado na ITC 4449/2021-8, por meio do Parecer 5868/2022-1, opinamento com o qual também concorda este Relator, de forma que a referida peça se torna parte integrante da fundamentação deste voto independentemente de transcrição total.

Pois bem.

Inicialmente, importante ressaltar o trabalho desenvolvido pelo Controlador Geral do Município de Bom Jesus do Norte/ES, Sr. Rafael Guimarães de Oliveira que, ao apresentar peça a esta Corte de Contas cumpre o que determina a Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais, exercendo, aquele setor (Auditoria Interna), uma de suas funções, qual seja, a de auxiliar o Tribunal de Contas no dever de combater malfeitos no que concerne a utilização de recursos públicos.

Com relação a peça em si, o representante traz à baila a possibilidade de utilização de recursos públicos de forma irregular quando deduz que a **concessão de diárias** aos agentes políticos (vereadores) e demais servidores daquela Casa de Leis foram pagos em dissonância com as normas vigentes.

Assim, coloca em suspeição os valores pagos, comparando um exercício completo (2020) com o realizado no primeiro semestre do exercício de 2021, quando afirma que ocorrera um aumento substancial nos gastos de aproximadamente 250% (duzentos e cinquenta por cento). Ou seja, o que se gastou em um semestre foi superior a todo o exercício do ano anterior.

Aduz também que, os documentos anexos aos processos de pagamento referentes às diárias não condizem com aqueles determinados pela legislação local, estando os devidos processos irregulares pela ausência de requerimento para a concessão autorizado pelo presidente daquela Casa de Leis, justificando a necessidade da diária, contemplando, tão somente, como justificativa, visitas a gabinetes de deputados estaduais ou federais ou a outros órgãos espalhados pelo Estado.

Finaliza, observando que os valores pagos, constantes nos processos divergem daqueles registrados no sistema contábil da Câmara Municipal, informando, ainda, que não visualizou os pagamentos de diárias concedidos ao assessor jurídico e ao motorista.

Ocorre que, apesar de merecer congratulações pelo trabalho desenvolvido, visto que se preocupa pela boa aplicação dos recursos públicos, percebe-se que não haveria mínimas condições de análise precisa de tais despesas, uma vez não constar na Representação, nem tampouco, nas justificativas do REPRESENTADO que, diga-se, não as apresentou no prazo determinado e nem fora dele, os processos aos quais o Controlador se debruçou para tal feito. Consta tão somente, o Relatório de Auditoria de Conformidade.

Com relação à ausência de requerimento junto ao presidente da câmara, um dos requisitos para a concessão de diária, este erro não deve ser computado de forma gravíssima a ponto de julgar irregularidade na despesa, visto que o chefe do legislativo é o responsável por assinar quaisquer despesas daquela casa de leis, portanto, sabedor dos gastos com diárias e, se houvesse alguma concessão fora de seu conhecimento, imagina-se que o mesmo tomaria as devidas providências para que não recaísse sobre sua responsabilidade.

No que se refere à ausência de registros contábeis dos valores pagos ao assessor jurídico e ao motorista, cujas despesas montam as quantias de R\$ 3.021,60 (três mil, vinte e um reais e sessenta centavos) e R\$ 1.762,60 (um mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta centavos), lembramos que o ano de 2021 ainda está em curso e sem os documentos para análise, impossível analisar essa suposta irregularidade.

Insta ressaltar que o crescimento dos gastos com diárias no exercício de 2021, em comparação ao exercício de 2020 pode se dever ao ano atípico com o advento da pandemia do COVID-19, visto que a grande maioria dos órgãos públicos estiveram fechados com seus trabalhos sendo desenvolvidos em *home office*.

Por fim, mesmo que entendêssemos que os valores gastos no primeiro semestre de 2021 são exorbitantes com relação ao todo utilizado no exercício de 2020, estes deveriam se enquadrar nos critérios estabelecidos no regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RCTCEES, precisamente aqueles discriminados no artigo 177-A, que prevê:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e **conhecida a denúncia pelo Relator**, os autos serão remetidos à **unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle**, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o **processamento**

**imediate de fiscalização** ou, conforme o caso, para **composição de matriz de risco**. (destacamos)

§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:

I - risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

III - materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;

IV - oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.

§ 2º A análise da materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para a cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro.

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a avaliação de que trata este artigo revelar, em **alto** grau, o risco, a materialidade ou a relevância do objeto e desde que seja constatada a oportunidade da execução da ação de controle,

hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou (destacamos)

II - quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização.

Assim, concluiu a unidade técnica que

por todo o exposto, levando-se em consideração puramente o critério da materialidade, pode-se inferir, que o valor global pago de R\$ 91.767,40 (noventa e um mil, setecentos e sessenta e sete reais e quarenta), a título de Concessão de Diárias, objeto central desta representação, não apresenta relevância material. Esta conclusão é alcançada, quando consideramos os costumeiros custos do conjunto das ações típicas de controle num processo deste tipo no TCEES, sobretudo quando se incorpora o valor de auditoria.

Porém, é importante que todos os setores de fiscalização interna do Município continuem a exercer seu trabalho de forma correta, sempre informando aos responsáveis, possíveis incongruências detectadas para que, caso se confirmem, tomem as devidas providências, necessárias a boa aplicação dos recursos públicos, já tão escassos.

Assim, não é coerente, neste cenário atual, desistir de atuar em outras demandas já em estágios avançados ou que contemplam alto risco, relevância, materialidade e de maior oportunidade, ou ainda prescindir de adequado planejamento para esta ação,

capaz de surtir efeitos bem mais positivos, devidamente contemplados no Planejamento Anual de Controle Externo – PACE.

É importante destacar que o retorno à sociedade precisa ser devidamente dosado entre demandas externas e ações por iniciativa própria, esta última, extremamente relevante para a sociedade, já que provém do planejamento de quem detém maior *know how* para mapear as melhores estratégias de atuação.

Desta forma, atuar indiscriminadamente em todas as demandas que chegam a esta Corte, além de contrário do disposto em regimento interno, em especial no art. 177-A, vai de encontro à possibilidade de realização de ações mais efetivas.

Assim sendo, verifica-se que o objeto de controle não atende aos critérios da materialidade nem da relevância, apesar de haver alguma pertinência nesta representação, quanto ao aspecto da oportunidade, no que se refere à despesa envolvida.

Finalmente, por todo o exposto, conclui-se que não se deve prosseguir na instrução processual, conforme previsto no §3º, inciso I, do artigo 177-A anteriormente referenciado.

Conforme aqui já mencionado, encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, seu representante, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acatou o posicionamento veiculado na ITC 4449/2021-8, por meio do Parecer 5868/2022-1, opinamento com o qual também concorda este Relator.

Ante todo o exposto, concordando com o entendimento da área técnica na ITC 4449/2021-8 e do Ministério Público de Contas no Parecer 5868/2022-1, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**Conselheiro Relator**



## 1. ACÓRDÃO TC- 67/2023-4

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

**1.1 EXTINGUIR O FEITO** sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, considerado também a racionalização administrativa e economia processual, em consonância com o art. 177-A do RITCEES;

**1.2 NOTIFICAR** da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte/ES, na pessoa de seu presidente Vereador Flávio Bernardes Mascarenhas, para a adoção de providências que entender cabíveis em relação aos fatos narrados nestes autos, especialmente quanto às concessões de diárias aos agentes políticos e servidores daquela Casa de Leis, agindo em conformidade com as normas vigentes;

**1.3 CIENTIFICAR** o signatário da representação acerca dos encaminhamentos do presente processo; e

**1.4 CIENTIFICAR** a Secretaria Geral de Controle Externo, na qualidade de gestora de banco de dados para subsidiar a elaboração do plano anual de controle externo, nos termos do §4º do inciso II do art. 177-A;

**1.5 ARQUIVAR** o feito após os trâmites de estilo.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/02/2023 - 2ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**