



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

PROCESSO: 02851/2022
SUBCATEGORIA: Inspeção especial
EXERCÍCIO: 2022
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Ji-Paraná
INTERESSADO: Isaú Raimundo da Fonseca (CPF: 286.283.732-68)
RELATOR: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra
VRF: R\$ 2.347.559,47

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de inspeção especial realizada na Prefeitura Municipal de Ji-Paraná, visando avaliar a conformidade da execução das despesas com concessão de diárias e aquisições de passagens aéreas referente ao exercício de 2022. A fiscalização foi autorizada pela portaria n. 473, de dezembro de 2022 (ID1339069). Os trabalhos foram subsidiados pela inspeção *in loco*, no período de 20 a 30/12/2022, conforme ofício de apresentação (ID1339071).

1.1. Objeto da fiscalização

Despesas empenhas e liquidadas no período de 01/1 a 20/12/2022 com concessão de diárias (R\$ 1.644.625,00) e aquisição de passagens aéreas (R\$ 702.934,47), totalizando o valor de R\$ 2.347.559,47, representando 0,61% das despesas empenhadas neste período (R\$ 383.940.193,66).

1.2. Abordagem da fiscalização (metodologia utilizada)

A metodologia utilizada foi a de auditoria baseada em riscos, onde levantamos as informações referente a execução das despesas e a partir da avaliação dos controles internos, identificamos e selecionamos os principais riscos, definimos a materialidade e selecionamos a amostra e aplicamos os testes substantivos (limitados as horas/auditor definidas para o trabalho), após a realização da fiscalização os resultados foram apresentados e disponibilizados a administração do município, em aderência, no que aplicável, aos padrões estabelecidos por este Tribunal, na Resolução n.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

177/2015/TCE-RO (Manual de auditoria) e NBASP 400 – Princípios de auditoria de conformidade aprovada pela Resolução n. 326/2020/TCE-RO.

1.3. Critérios utilizados no trabalho

Para a realização da avaliação utilizamos os seguintes critérios, para as despesas com concessão de diárias a lei municipal n. 3.484 de 8 de fevereiro de 2022. Já para as despesas com aquisição de passagens aéreas, utilizamos a Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002, para avaliação do processo de seleção e a Lei n. 4320/1964 e os contratos para avaliação da execução da despesa.

2. RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO

2.1. Despesas com concessão de diárias

A lei municipal n. 3.484 de 8 de fevereiro de 2022, baliza os critérios para a concessão e prestação de contas no âmbito do executivo municipal. Segundo a norma “ O agente público ou colaborador que se deslocar de sua sede, eventualmente e por motivo de serviço, participação em cursos ou eventos de capacitação profissional, fará jus à percepção de diária de viagem para indenizar as despesas com transporte, alimentação e hospedagem”.

Logo para fins de concessão de diárias é necessário que haja compatibilidade entre os motivos do deslocamento e o interesse público, em observância aos princípios da finalidade, moralidade, impessoalidade e economicidade.

Em breve síntese, o processamento de concessão de diárias no executivo municipal é realizado mediante a solicitação do setor/departamento demandante, com respectiva ciência do chefe imediato, a solicitação é encaminhada ao ordenador, que autoriza ou não a solicitação, após a autorização o processo é formalizado e encaminhado ao setor de contabilidade para verificar a adimplência dos beneficiários, em seguida é realizado o empenho, liquidação e pagamento.

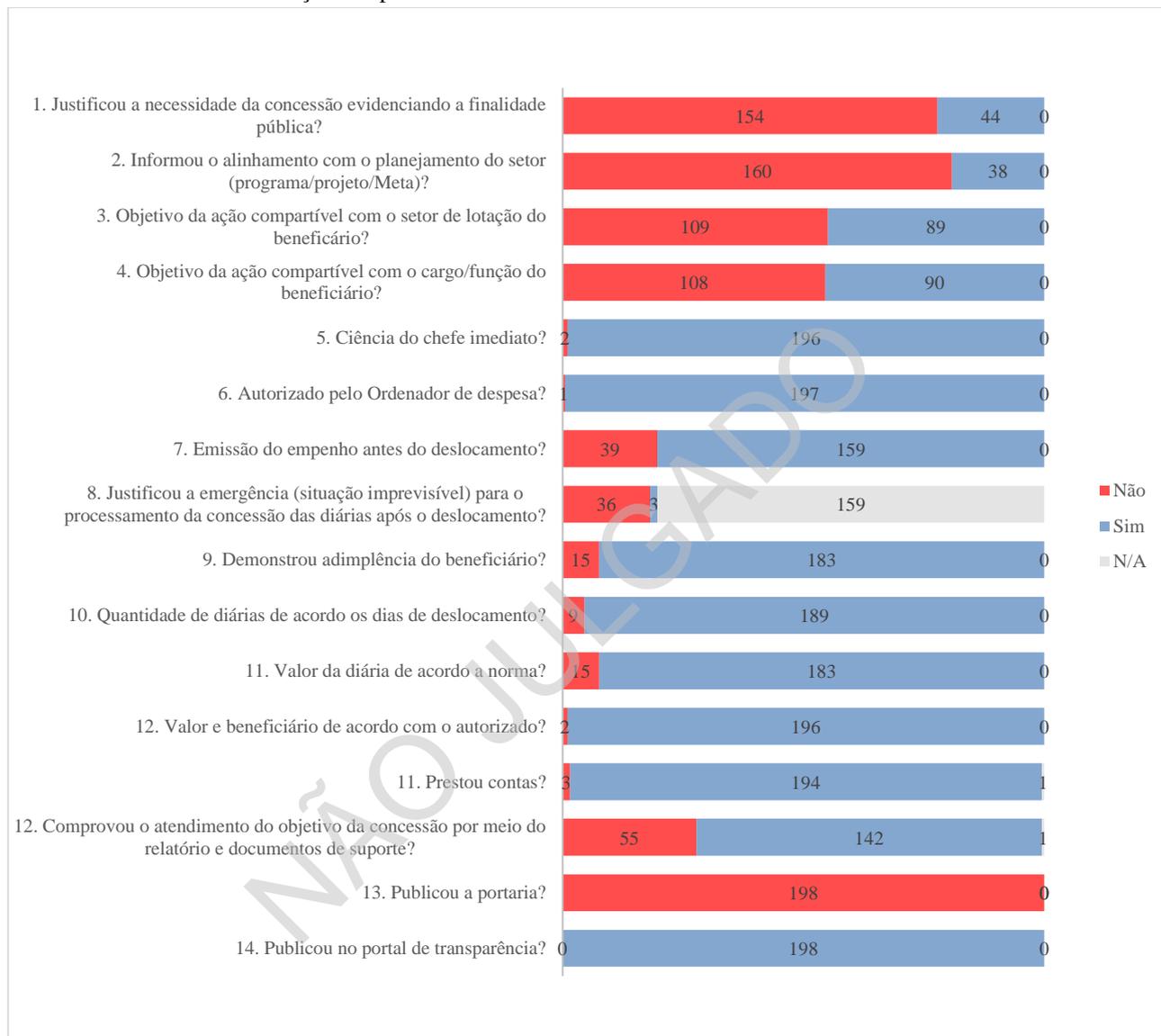
Após o regresso do agente à sede do município, é obrigatória a apresentação de prestação de contas no prazo de até 05 (cinco) dias úteis subsequentes ao retorno, dirigido à autoridade concedente, com apresentação dos comprovantes relativos às atividades exercidas na viagem, nos termos do art. 7º da lei municipal n. 3.484/22.

Visando avaliar a aderência das concessões de diárias com norma vigente, lei municipal n. 3.484 de 8 de fevereiro de 2022, analisamos uma amostra estatística de 198 concessões de diárias do universo de 1337 concessões no período de 01/1 a 20/12/2022. O resultado da avaliação revelou as seguintes impropriedades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Gráfico 1. Resultado da avaliação dos processos de concessão de diárias.



Fonte: Análise Técnica.

Destacamos do resultado da avaliação as seguintes situações encontradas:

- (a) Falta de evidenciação da finalidade pública nas concessões (evidenciadas nas quatro primeiras questões do gráfico 1), cujo resultado evidenciou que em 154 pedidos de concessões, não foi possível identificar a finalidade pública a que o pedido se vinculava; em 160 pedidos não há compatibilidade entre o pedido e a meta/planejamento/programa do setor ao que o beneficiário da diária é lotado; em 109 concessões, a ação não era compatível com a lotação do beneficiário; e, em 108 não foi possível identificar convergência da ação com o cargo ou função do servidor. As situações contrariam as disposições do art. 2º da Lei municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

3.484/22, que exigem que seja demonstrado a motivação (à serviço, participação em cursos ou eventos de capacitação profissional) para a realização da concessão.

- (b) Concessão de diárias após o deslocamento do servidor (39) sem justificativa da situação excepcional (questões 7 e 8), cujo resultado revelou que apenas três concessões apresentaram justificativa da situação excepcional (emergência) para a concessão das diárias após o deslocamento do servidor, contrariando as disposições do art. 14, §2º da Lei municipal 3.484/22, que restringe essa hipótese somente a casos excepcionais de emergência.
- (c) Deficiência na comprovação do atendimento do objetivo da concessão por meio do relatório e documentos de suportes (questão 12), onde identificamos 55 concessões cujo os documentos de suporte não evidenciam o atendimento do objetivo da concessão, contrariando as disposições do art. 2º, §4º e art. 7º da Lei municipal n. 3.484/22.
- (d) Falta de transparência dos atos de concessão (questão 13), cujo resultado revelou que todas as 198 amostras de concessões analisadas, não foram editadas e publicadas as portarias de concessões. Em indagações aos servidores e análise do fluxograma do processo de concessão de diárias não há previsão de edição da portaria e publicação dos atos de concessões. Em que pese a portaria não seja objeto de regulamentação da Lei municipal n. 3.484/22, a publicidade dos atos da administração é requisito de validade dos atos praticados e controle social garantidos pela Constituição Federal (art. 37).

Destacamos ainda, mesmo que não tenha sido objeto de avaliação, o grande número de deslocamentos com objetivo de participação em reuniões ou visitas técnicas (dentro e fora do Estado), além da falta de demonstração da finalidade pública na concessão, identificamos que as concessões carecem de demonstração da economicidade na avaliação da concessão, visto que estas poderiam ter sido objeto de avaliação da necessidade do deslocamento, frente a utilização de ferramentas de tecnologias (reuniões virtuais) por aplicativos gratuitos, reduzido não só os custos de deslocamento (diárias e passagens) como também a quantidade horas de trabalho dos servidores envolvidos.

Em nossa opinião as principais causas das situações identificadas estão relacionadas, primeiro, a falta de evidenciação (motivação) e avaliação criteriosa pelo ordenador para autorização das concessões, avaliando não só a necessidade do deslocamento, como também a aderência aos objetivos e metas da unidade e a relação custo-benefício do deslocamento. Segundo, a falta de definição de requisitos mínimo para as atividades que compõem o processo de concessão, estabelecendo não só o fluxo do processo como também as atividades que compõem e os responsáveis.

2.2. Despesas com aquisições de passagens aéreas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Ao longo do exercício de 2022, a Prefeitura do Município de Ji-Paraná realizou a compra de passagens aéreas por intermédio das seguintes empresas: (i) Fly Operadora e Agência de Viagens EIRELI, CNPJ: 14.335.618/0001-17; e (ii) Andrea Gadelha Menezes Freitas EIRELI, CNPJ: 19.387.012/0001-49. A contratação da Fly Operadora e Agência de Viagens (Contrato n. 050/2021) se deu por meio da adesão à Ata de Registro de Preço nº 053/2020/SML/PVH, prática conhecida como “carona”, tendo como órgão gerenciador o Município de Porto Velho. Por sua vez, a contratação da Andrea Gadelha Menezes Freitas (Contrato n. 027/2022) ocorreu após a homologação do Pregão Eletrônico n. 003/CPL/2022, realizado no Município de Ji-Paraná, e consequente publicação da Ata de Registro de Preço n. 013/SRP/SUPECOL/2022.

Visando analisar a seleção do fornecedor e a execução dos contratos quanto a aderência as normas e aos respectivos contratos, analisamos os processos de contratação dos dois contratos vigentes no período e testamos 27 liquidações da amostra de compra de passagens aéreas do total de 119 liquidações, referente ao período de 01/01 a 20/12/2022, abaixo o resultado da avaliação.

Em relação ao certame licitatório dos contratos vigentes, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que as contratações das empresas Fly Operadora e Agência de Viagens (Contrato n. 050/2021) e Andrea Gadelha Menezes Freitas (Contrato n. 027/2022) não foram regulares, de acordo com as disposições da Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002.

Já quanto a execução dos contratos, de início, evidenciamos que não há no Executivo norma que regulamente o fluxograma do processo, as atividades, os controles e os responsáveis pelas atividades de aquisição de passagens aéreas, o que leva a cada órgão administrativo autuar seu processo de maneira autônoma, sem padrão definido, prejudicando, assim, o controle e a fiscalização dos processos. Tal circunstância é refletida nos processos administrativos, onde constatamos que: não há uma rotina processual estabelecida, os documentos são anexados de modo aleatório, não há conexão direta entre a compra de determinada passagem e sua nota fiscal, liquidação, ordem de pagamento e manifestação do controle interno.

O gráfico abaixo sintetiza o resultado da avaliação da amostra das 27 liquidações das aquisições de passagens aéreas selecionadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Gráfico 2. Resultado da avaliação dos processos de aquisição de passagens.



Fonte: Análise Técnica.

Destacamos do resultado da avaliação as seguintes ocorrências:

- (a) Ausência de justificativa da necessidade de aquisição da passagem evidenciando a finalidade pública do deslocamento em 96% da amostra;
- (b) Ausência de autorização prévia do ordenador de despesa para a realização da compra em 100% da amostra, tendo em vista que o fluxo adotado se inicia já com a emissão da passagem;
- (c) Falta de planejamento mínimo para aquisições das passagens, em 100% da amostra esse prazo foi inferior a 15 dias, sem nenhuma justificativa da situação imprevisível (emergência);
- (d) Ausência de cotação de preços para verificar se as passagens emitidas pelas empresas contratadas foram adquiridas a valor de mercado, em 100% da amostra;
- (e) Ausência de critérios e de evidência de que as passagens emitidas são de fato a mais vantajosa para a administração pública, em 100% da amostra;
- (f) Falta de documentos de suporte no processo que permitam o ateste da fatura/nota fiscal apresentada pela contratada, em 100% da amostra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

- (g) Ausência de certificação dos termos contratuais para a realização dos pagamentos, em 06 liquidações das 27 analisadas;
- (h) Divergência no valor pago com o valor liquidado, em 02 liquidações das 27 analisadas.

Em função da relevância das situações encontradas concluímos que os processos de aquisições de passagens aéreas realizadas no período de 01/01 a 20/12/2022 pelo Executivo municipal de Ji-Paraná, não demonstram que as aquisições tenham sido realizadas no atendimento do interesse público e que essas aquisições tenham sido feitas a preço de mercado ou que a compra tenha sido a mais vantajosa.

A causa das situações encontradas, de acordo as evidências levantadas, são: primeiro, a falta de regulamentação do fluxograma do processo com as atividades, os controles e os responsáveis por cada etapa do processo e, segundo, a ausência de fiscalização e evidenciação da boa e regular execução dos contratos por parte do gestor e fiscal dos contratos.

3. CONCLUSÃO

Em relação as despesas com concessão de diárias, identificamos as seguintes impropriedades na avaliação da execução das despesas: (a) deficiência na evidenciação da finalidade pública para a realização dos deslocamentos; (b) concessão de diárias após o deslocamento do servidor sem justificativa da situação excepcional (emergência); (c) deficiência na comprovação do atendimento do objetivo da concessão por meio do relatório e documentos de suportes; e (d) falta de transparência dos atos de concessão.

As principais causas das situações identificadas estão relacionadas, primeiro, a falta de evidenciação (motivação) e avaliação criteriosa pelo ordenador para autorização das concessões, avaliando não só a necessidade do deslocamento, como também a aderência aos objetivos e metas da unidade e a relação custo-benefício do deslocamento. Segundo, a falta de definição de requisitos mínimo para as atividades que compõem o processo de concessão, estabelecendo não só o fluxo do processo como também as atividades que compõem e os responsáveis.

Assim, considerando que em nossa opinião as situações representam, em tese, tão-somente falta ou impropriedade de caráter formal, que não identificamos a ocorrência de erro grosseiro ou dolo dos responsáveis e, ainda, a relação custo-benefício da ação de controle externo e economia processual, propormos, com fundamento nas disposições do art. 62, inciso II, do Regimento Interno desta Casa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

a realização de determinação ao executivo municipal para que revise a regulamentação do processo de concessão de diárias, contendo no mínimo as atividades, os controles e os responsáveis pelas atividades, de modo a reduzir os riscos da concessão de diárias sem finalidade pública, antieconômica e garantir a aderência a legislação municipal.

Já quanto as despesas com aquisições de passagens aéreas, destacamos as seguintes situações encontradas: (a) ausência de cotação de preços para verificar se as passagens emitidas pelas empresas contratadas foram adquiridas a valor de mercado, em 100% da amostra; (b) ausência de critérios e de evidência de que as passagens emitidas são de fato a mais vantajosa para a administração pública, em 100% da amostra; (c) falta de documentos de suporte no processo que permitam o ateste da fatura/nota fiscal apresentada pela contratada, em 100% da amostra.

Em função da relevância das situações encontradas concluímos que os processos de aquisições de passagens aéreas realizadas no período de 01/01 a 20/12/2022 pelo Executivo municipal de Ji-Paraná, não demonstram que as aquisições tenham sido realizadas no atendimento do interesse público e que essas aquisições tenham sido feitas a preço de mercado ou que a compra tenha sido a mais vantajosa.

A causa das situações encontradas, de acordo as evidências levantadas, são: primeiro, a falta de regulamentação do fluxograma do processo com as atividades, os controles e os responsáveis por cada etapa do processo e, segundo, a ausência de fiscalização e evidenciação da boa e regular execução dos contratos por parte do gestor e fiscal dos contratos.

Ante o exposto, considerando a gravidade da situação encontrada, da necessidade de adoção de medidas corretivas urgentes, o poder dever do responsável pela gestão do município de identificar e promover a responsabilização de seus delegados e, ainda, a eficiência e economicidade da atuação da atividade de controle externo, propomos que seja afastada a aplicação das disposições do art. 62, inciso III, do Regimento Interno TCE-RO, aplicando-se em substituição a determinação direto ao executivo municipal para a adoção de medidas necessárias, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes e a instauração de processo administrativo para apurar possível conduta omissiva e/ou comissiva do gestor e fiscal dos contratos, em função da ausência de fiscalização e evidenciação da boa e regular execução das despesas dos contratos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

Por último, considerando a relevância das situações identificadas e a necessidade de verificar/monitorar a adoção das medidas corretivas propostas, propormos a abertura de processo específico de monitoramento das determinações.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Wilber Carlos dos Santos Coimbra, propondo:

4.1. Determinar a Prefeitura do Município de Ji-Paraná, na figura de seu representante legal Senhor Isaú Raimundo da Fonseca ou quem venha o substituir, com fundamento nas disposições do art. 62, inciso II, do Regimento Interno TCE/RO, as seguintes medidas:

4.1.1. Adote e apresente a este Tribunal, no prazo de 60 dias contados da notificação, a revisão da regulamentação do processo de concessão de diárias, contendo no mínimo as atividades, os controles e os responsáveis pelas atividades, de modo a reduzir os riscos da concessão de diárias sem finalidade pública, antieconômica e garantir a aderência a legislação municipal.

4.1.2. Regule e apresente, no prazo de 30 dias contados da notificação, o fluxograma do processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito da Prefeitura Municipal, visando reduzir no mínimo os seguintes riscos: (i) aquisições de passagem sem finalidade pública; (ii) aquisição sem prévia autorização do ordenador de despesas; (iii) compra de passagem com valor superior ao de mercado; (iv) aquisição de passagens próximas ao dia de embarque elevando os custos; e (v) liquidação e pagamento passagens não solicitadas.

4.1.3. Instaure processo administrativo e apresente o resultado (conclusivo), no prazo de 60 dias contados da notificação, para apurar possível conduta comissiva ou omissiva do gestor e fiscal dos contratos das empresas Fly Operadora e Agência de Viagens (Contrato n. 050/2021) e Andrea Gadelha Menezes Freitas (Contrato n. 027/2022) referente ao período de 01/01 a 20/12/2022, em função da ausência de fiscalização e evidenciação da boa e regular execução das despesas dos contratos.

4.2. Dar conhecimento do resultado da fiscalização a Administração do município e a Câmara do Município de Ji-Paraná, informando-lhes que o Relatório Técnico, o Voto e o Acórdão estão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGCE
COORDENADORIA ESPECIALIZADA EM FINANÇAS MUNICIPAIS

disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço www.tce.ro.gov.br;

4.3. Autorizar à Secretaria de processamento e julgamento a abertura de processo de monitoramento para acompanhamento e avaliação das determinações desta decisão e, em seguida, ser encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo para realização do devido monitoramento.

4.4. Após a notificação e comunicações, arquivar o presente processo.

Porto Velho - RO, 16 de janeiro de 2023.

Elaborado por,

Fernando Fagundes de Sousa
Auditor de Controle Externo – Mat. 553

Reginaldo Gomes Carneiro
Auditor de Controle Externo – Mat. 545

Revisado por,

(assinado eletronicamente)
Rodolfo Fernandes Kezerle
Auditor de Controle Externo – Mat. 487

Em, 17 de Janeiro de 2023



FRANCISCO REGIS XIMENES DE
~~MAMEIA~~

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO

Em, 17 de Janeiro de 2023



RODOLFO FERNANDES KEZERLE
Mat. 487
SECRETÁRIO-GERAL ADJUNTO

NÃO JULGADO