



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 771985/14

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO

INTERESSADO: ANTONIO CARLOS DOMINIAK, EDEMAR SLOMPO, GILMAR LUIZ BERNARDI, JOSÉ DA CUNHA, MARIO WEBER, VALDECIR CARNEIRO DOS SANTOS

PROCURADOR: ELIZABETE ORTH, FABIAN EMANUEL DALTOE DALMINA, FABRICIO PEREIRA, JAQUELINE MARQUES DE SOUZA, ROGERIO GALLO

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1321/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária em relação ao controle de frota de Município – Acompanhamento deficiente, não havendo sido elaborados adequadamente os relatórios de controle exigidos em lei municipal – Ausência de comprovação de prejuízo ao Erário – Regularidade com ressalva das contas; aplicação de multa administrativa; emissão de determinação.

1. RELATÓRIO

A então Diretoria de Contas Municipais realizou inspeção no Município de Campo Bonito com o objetivo de “*verificar a regularidade das despesas com combustível*” no período 2009/2012. As impropriedades identificadas foram arroladas no relatório contido na Peça 05, quais sejam: ausência do RUVA (Relatório de Utilização de Veículo Automotores), criado pela Lei Municipal 408/2005, em relação a parte dos veículos; e recorrente e substancial diferença entre valores constantes das notas fiscais de abastecimento e os valores indicados nos RUVAS acerca da quantidade de combustível abastecida.

Conclusivamente, opinou pelo regular deslinde do expediente, sem prejuízo da adoção das seguintes medidas em sede de julgamento: determinação de ressarcimento da diferença entre os valores constantes das notas fiscais de abastecimento e os valores indicados nos RUVAS acerca da quantidade de combustível abastecida (que soma R\$ 869.364,09); aplicação de multas administrativas; aplicação de multas proporcionais ao dano; e determinação para melhoria dos procedimentos relativos ao acompanhamento da frota.

Realizadas as citações dos Srs. Antônio Carlos Dominiak (Prefeito gestões 2009/2012 e 2017/2020), Edemar Slompo (Secretário de Finanças), José da Cunha (Diretor do Departamento de Administração) e Valdecir Carneiro dos Santos (Secretário de Transportes), foram carreadas seguidas manifestações no sentido de dificuldades encontradas para obter documentos junto ao Município de Campo Bonito, pelo que expedí o Despacho 262/16-GCFAMG (Peça 149) determinando diretamente à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipalidade a apresentação da documentação necessária para esclarecimento da matéria.

O Sr. Gilmar Luiz Bernardi (Prefeito gestão 2013/2016) acostou farta documentação e informou que (Peças 158/404) parte dos documentos requeridos já foi apresentada em resposta à inspeção e que foi disponibilizado acesso às peças requeridas pelos agentes públicos que constam no rol de interessados deste processo.

Os Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo e José da Cunha carrearam defesa conjunta (Peças 409/40), aduzindo que:

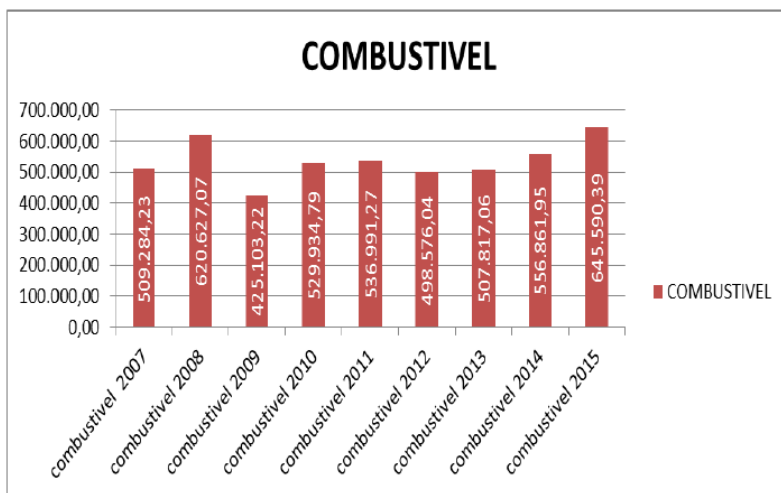
[Apesar das prescrições legais então vigentes] no momento em que a administração do Sr. Antonio assumiu não havia quaisquer registros de controle de combustível, não sendo de costume nem mesmo de conhecimento dos funcionários municipais o preenchimento das referidas RUVA's.

(...)

Mas apesar de toda a resistência e entraves ocorridos a administração foi gradativamente implantando o controle, o qual, pelos fatos expostos, apresentava inconsistências. Sabedores destas dificuldades, parte do Legislativo Municipal, utilizou-se das mesmas para criar toda esta situação.

De fato, os controles apresentam algumas inconsistências, resultado das dificuldades já relatadas, **contudo nunca houve de forma alguma desvios ou locupletação de verbas públicas.**

Tais fatos são facilmente demonstrados pelo retrospecto de gastos com combustíveis durante o passar dos anos, conforme se demonstra pelo gráfico abaixo:



(...)

Levando-se em conta os reajustes dos combustíveis, o aumento da frota, o aumento significativo dos serviços oferecidos à população em relação principalmente à saúde e educação, que demandam significativo consumo de combustíveis para transportes, ainda dois anos após fora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empenhado um valor inferior, como seria possível, ainda assim, desviar ou apropriar-se de quantia relativa ao absurdo levantado na Inspeção?

(...)

Faz-se necessário ainda esclarecer que ocorreram algumas falhas de controle no sentido de que, foram feitas planilhas somente para o consumo de combustíveis de veículos e maquinário pesado, olvidando-se de fazê-lo em relação a equipamentos de pequeno porte, tais como roçadeiras e aparadores de grama por exemplo. Também não foram feitas RUVA's para o combustível utilizado na fábrica de manilhas do Município, sendo que são utilizados principalmente o diesel para untar e ao final lavar as formas utilizadas no processo de fabricação de tais manilhas.

Todas essas informações foram amplamente repassadas e debatidas juntamente com os Edis, principalmente com os integrantes da CEI. Fora juntado ainda vasta documentação comprovando o ora alegado.

Outra situação que gerou as inconsistências entre o consumo e o informado nas RUVA's é a mesma que ocorreu em vários Municípios no momento em que foi implantado o Controle de Frotas no Sistema SIM-AM deste Tribunal, qual seja, a liquidação em meses diversos do empenhado, sendo que na análise arbitrária e incoerente feita na CEI, mesmo sendo comunicados, tais fatos não foram levados em conta. Houve ainda o abastecimento de veículos de outras entidades, como no caso de Caminhão do DER quando transportou vigas para construção de pontes, abastecimento de tratores de associações municipais para limpezas de fossas da escola municipal ou para molhar as estradas enquanto eram cascalhadas, em que não eram feitas as RUVA's. **Somente foram feitas RUVA's dos Veículos e Equipamentos próprios, por pura desatenção, pois a Lei exigia somente o consumo do Veículos e Equipamentos do Município.**

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Unidade que veio a suceder a DCM), por meio da Instrução 4749/16 (Peça 414), opinou pelo acolhimento das propostas indicadas no Relatório que deu início ao processo, assinalando que *“A apresentação de documentos que comprovassem os consumos era imprescindível para afastar as irregularidades apontadas em inspeção. Simples argumentações desprovidas de comprovantes materiais não podem ser acatadas, permanecendo sem embasamento documental os valores das diferenças constatadas”*. O Ministério Público de Contas (Parecer 13320/16 – Peça 415) corroborou tal conclusão.

Os Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo e José da Cunha atravessaram manifestação (Peças 416/417) buscando atacar a análise dos órgãos instrutivos por meio da reiteração de seus argumentos anteriores, havendo a COFIM (Instrução 5460/16 – Peça 419) mantido sua conclusão anterior.

O *Parquet* (Parecer 17473/16 – Peça 420), de outra banda, entendeu, preliminarmente, necessário chamar ao processo o então controlador interno do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município. Quanto ao mérito, asseverou que *“as discrepâncias entre os gastos efetuados com a compra de combustíveis em relação aos dados informados nos Relatórios de Utilização de Veículos Automotores (RUVAs), desacompanhada de outros indícios de desvio de recursos, não consubstancia fundamento suficiente para se imputar aos responsáveis o dever de restituir aos cofres públicos a quantia de R\$ 870.364,09”*, pelo que propôs julgamento de regularidade com ressalva das contas, sem prejuízo da aplicação de multas administrativas em razão de deficientes controles de frota.

Por meio do Despacho 1622/16-GCFAMG (Peça 421) destaquei a necessidade de esclarecimentos acerca dos servidores que preencheram os RUVAS (*“a grande maioria apenas após seu prenome ou apelido, outros inseriram nomes que não constam do SIM-AP, outros constam do quadro de cargos de outro Município, outros aparentemente em desvio de função e assim por diante”*), bem como da escolha dos postos para abastecimento, os quais possuíam sócios com sobrenomes coincidente com o de agentes políticos, bem como se localizavam em distância considerável do Município.

Os Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo e José da Cunha, nas Peças 437/445, sustentaram que: o preenchimento de RUVAs com prenomes e apelidos é prática sedimentada e que ainda ocorre, sendo uma das dificuldades encontradas pelo então Prefeito para implantar um controle adequado; os signatários de RUVAS sempre foram servidores em atividades de interesse do Município; a contratação de postos de combustível foi precedida de licitação; não houve celebração de ajuste com empresas que tivessem impedimentos legais decorrentes de relações de parentesco; e a contratação de posto de fora do Município se deu mediante a instalação de tanque nas proximidade do pátio de máquinas.

Em exame conclusivo materializado na Instrução 1519/22 (Peça 452), a Coordenadoria de Gestão Municipal (que veio a suceder a COFIM) alterou o entendimento acerca das penalidades a serem aplicadas:

Com efeito, embora tenha restado plenamente comprovada a ausência de controle interno na Prefeitura no que se refere aos gastos com abastecimento dos veículos públicos, uma vez que constatada a diferença de R\$ 870.364,09 (oitocentos e setenta mil, trezentos e sessenta e quatro reais e nove centavos) entre os valores desembolsados com combustíveis e o montante devidamente informado nos Relatórios de Utilização de Veículos Automotores (RUVAs), não foram produzidas provas capazes de efetivamente demonstrar o desvio de verbas públicas pelos interessados. Por outro lado, mostra-se crível a alegação de que a diferença apurada tenha ocorrido em virtude da ineficiência do controle interno do Município sobre os valores empregados com a compra de combustíveis.

(...)

Destarte, esta Unidade Técnica retifica as Instruções exaradas pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal às peças n.º 414 e 419, deixando de recomendar a determinação de restituição aos cofres públicos, pelos Srs.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo e José da Cunha, do montante de R\$ R\$ 870.364,09 (oitocentos e setenta mil, trezentos e sessenta e quatro reais e nove centavos).

Por outro lado, restando plenamente comprovada a violação das Leis Municipais n.º 408, de 2005 (peça n.º 6, p. 2-3), e n.º 493, de 2006 (peça n.º 159, p. 6), em virtude da reconhecida ineficiência do controle interno sobre as despesas com combustíveis no Município de Campo Bonito, opina-se pela aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea g, da Lei Complementar n.º 113, de 2005, aos Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo, José da Cunha e Valdecir Carneiro dos Santos.

O Ministério Público de Contas (Parecer 368/22-4PC – Peça 453) endossou a conclusão da Unidade Técnica, acrescentando proposta de “*envio dos autos à Câmara Municipal de Campo Bonito, exclusivamente para deliberação a respeito da eventual inelegibilidade do ex-Prefeito Antonio Carlos Dominiak*”.

2. VOTO

2.1 Preliminar

Em que pese tenha o Ministério Público de Contas, quando da emissão do Parecer 17473/16 (Peça 420), alvitado a chamada ao processo do então controlador interno do Município, tal questão não foi tempestivamente examinada por este julgador.

Requeiro escusas pela falta ao *Parquet*, cujo cuidadoso exame levou a própria Unidade Proponente a alterar seu entendimento acerca das penalidades cabíveis (e que será quase integralmente seguido, conforme se verá à frente), porém, reputo inadequada a adoção de providências no presente momento, em razão da prescrição da pretensão punitiva a agentes ainda não integrantes da relação processual.

2.2 Deficiente controle da frota

Todas as partes que oficiaram no processo são (ainda que em grau um pouco diferente) harmoniosas em asseverar que o controle da frota do Município de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Campo Bonito não atende aos requisitos necessários, previstos na Lei Municipal 408/2005¹.

Foram verificados casos de utilização de veículos sem preenchimento de RUVA (Relatório de Utilização de Veículo Automotores), formalização de RUVA com informações incompletas, deficientes (v.g. apelido do utilizador do veículo) e incorretas (v.g. indicação incorreta do volume de combustível abastecido).

Tais faltas são de verificação muito fácil e poderiam ser corrigidas pela Administração (ainda que os servidores, alegadamente, possuísem resistência em atender tal espécie de imposição), sendo que ajudariam a Municipalidade a melhorar sua gestão e criar cultura de transparência e até de profissionalismo entre os servidores.

Porém, como bem indicado pelo Órgão Ministerial no Parecer 17473/16 (Peça 420), *“as discrepâncias entre os gastos efetuados com a compra de combustíveis em relação aos dados informados nos Relatórios de Utilização de Veículos Automotores (RUVA), desacompanhada de outros indícios de desvio de recursos, não consubstancia fundamento suficiente para se imputar aos responsáveis o dever de restituir aos cofres públicos a quantia de R\$ 870.364,09”*.

Aliás, muito felizes foram os agentes municipais ao demonstrar que os gastos com combustível do Município de Campo Bonito permaneceram em patamar próximo nos períodos anterior, posterior e no próprio período inspecionado, demonstrando que a determinação de devolução de valores deveria se fundamentar em evidências mais robustas de desvios.

Reputo que andaram bem os órgãos instrutivos ao propor que a penalidade cabível é multa administrativa, em razão das impropriedades na operacionalização do controle de frota. Divirjo, contudo da aplicação da pena aos Srs. Antônio Carlos Dominiak (Prefeito), Edemar Slompo (Secretário de Finanças) e Valdecir Carneiro dos Santos (Secretário de Transportes), pois não entendo que a verificação dos RUVAS estivessem englobadas em suas atribuições.



Prefeitura Municipal de Campo Bonito.
Estado do Paraná

ANEXO I

Deverão constar do Relatório de Utilização de Veículos Automotores – RUVA, as seguintes informações:
Denominação do Município;
Denominação do Órgão responsável pelo veículo;
Endereço do Órgão responsável pelo veículo;
A identificação, (número de matrícula) do condutor do veículo;
Identificação do veículo (marca tipo placas e número, ...);
Dia, mês, ano e hora da saída;
Dia, mês, ano e hora de chegada;
KM saída;
KM chegada;
Itinerário resumido da viagem.

¹ Assinatura do condutor.

Obtido no endereço
<http://l2fsistemasweb.com.br/campobonito.pr.gov.br/uploads/legislacao/Lei-408-05.pdf>.
Acesso em 04.05.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com o Decreto 1062/2007² (Página 07, da Peça 159), a Secretaria de Administração é o órgão que deve centralizar os relatórios antes de encaminhá-los à Câmara de Vereadores, de modo que a verificação das faltas poderia ser realizada pelo Sr. José da Cunha (Diretor do Departamento de Administração), a quem efetivamente entendo cabível a aplicação de penalidade.

Considerando, além disso, que as defesas lograram demonstrar que as inconsistências ora tratadas não são exclusividade da gestão do Sr. Antônio Carlos Dominiak, sendo observadas em relatórios dos mais variados períodos, necessária se mostra a expedição de determinação para que, no prazo de 60 dias, sejam adotadas medidas visando à completa adequação do controle de frota aos ditames da Lei Municipal 408/2005.

2.3 Questões suscitadas no Despacho 1622/16-GCFAMG (Peça 421)

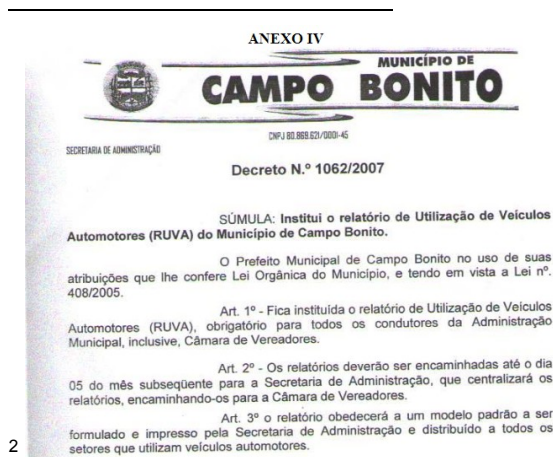
Os itens em relação aos quais foram solicitados esclarecimentos por meio da mencionada determinação monocrática (tocantes ao preenchimento dos RUVAS e à escolha dos postos para abastecimento), restaram absolutamente justificados (inclusive documentalmente) nas Peças 437/445.

Os postos de combustível foram selecionados de forma objetiva, por meio de licitação, sendo que em relação aos RUVAS as únicas impropriedades comprovadas dizem respeito às inconsistências formais já tratadas no item anterior.

2.4. Comunicação à Câmara de Campo Bonito

Com vênua à orientação expedida pelo *Parquet* no Parecer 368/22-4PC (Peça 453), parece-me que esta Corte já está realizando no presente momento o julgamento das contas do então Prefeito Antônio Carlos Dominiak, não sendo necessária a comunicação da Câmara para tal mister.

Ademais, considerando que tal medida não é usualmente adotada nesta Casa, sua implementação se daria de forma muito particularizada, de modo que a providência deveria ser discutida em meio mais amplo (possuindo, aliás, o Ministério Público de Contas competência para instaurar tal espécie de discussão), visando alterar a forma de proceder do TCE/PR como um todo.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- julgar regulares as contas extraordinariamente tomadas dos Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo, José da Cunha e Valdecir Carneiro dos Santos relativamente ao controle de frota do Município de Campo Bonito no exercício de 2009/2012, ressalvando, porém, o inadequado preenchimento dos Relatórios de Utilização de Veículo Automotores criados pela Lei Municipal 408/2015;

- aplicar ao Sr. José da Cunha (Diretor do Departamento de Administração) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da ausência de adoção de providências eficazes em relação à apresentação de RUVAS incompletos, deficientes e incorretos;

- determinar ao Município de Campo Bonito que, no prazo de 60 dias, sob pena de aplicação de multa administrativa, seja comprovada a realização de controle de frota atendendo a todos os critérios da Lei Municipal 408/2005. Tal determinação deverá ser acompanhada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, mediante solicitação de RUVAS para análise.

- determinar que, após o trânsito em julgado da decisão, seja encaminhado o feito à Diretoria de Protocolo comunicação eletrônica de ciência do Município de Campo Bonito (sem prazo para cumprimento) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e acompanhamentos de estilo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DA SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

- julgar regulares as contas extraordinariamente tomadas dos Srs. Antônio Carlos Dominiak, Edemar Slompo, José da Cunha e Valdecir Carneiro dos Santos relativamente ao controle de frota do Município de Campo Bonito no exercício de 2009/2012, ressalvando, porém, o inadequado preenchimento dos Relatórios de Utilização de Veículo Automotores criados pela Lei Municipal 408/2015;

- aplicar ao Sr. José da Cunha (Diretor do Departamento de Administração) a multa administrativa prevista no art. 87, IV, 'g', da LC/PR 113/05, em razão da ausência de adoção de providências eficazes em relação à apresentação de RUVAS incompletos, deficientes e incorretos;

- determinar ao Município de Campo Bonito que, no prazo de 60 dias, sob pena de aplicação de multa administrativa, seja comprovada a realização de controle de frota atendendo a todos os critérios da Lei Municipal 408/2005. Tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinação deverá ser acompanhada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, mediante solicitação de RUVAS para análise.

- determinar que, após o trânsito em julgado da decisão, seja encaminhado o feito à Diretoria de Protocolo comunicação eletrônica de ciência do Município de Campo Bonito (sem prazo para cumprimento) e à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e acompanhamentos de estilo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 28 de julho de 2022 – Sessão Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente