



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 158801/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO: COORDENADORIA DE AUDITORIAS, LURDES FORSTER,
MARCIO ANDREI RAUBER, MUNICÍPIO DE MARECHAL
CÂNDIDO RONDON
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3906/24 - Tribunal Pleno

Representação. Relatório de Fiscalização n. 51/2023/CAUD. Achado 1: execução de despesa pública em desacordo com a legislação vigente. Achado 2: ausência de adoção de providências legais diante de irregularidades constatadas em procedimento de auditoria interna. Procedência parcial. Determinação. Recomendação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação proposta pela Coordenadoria de Auditorias (CAUD), contra o **MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON**, o prefeito **MARCIO ANDREI RAUBER** e a controladora interna **LURDES FORSTER**, em razão dos achados constantes no Relatório de Fiscalização n. 51/2023. A auditoria, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2023, teve como objetivo avaliar os mecanismos adotados para redução dos riscos de desvios e corrupção.

Os pontos avaliados foram: se as atividades de auditoria interna contribuem para a redução do risco de desvios e corrupção; se a alta administração do Município colabora com a eficácia das ações da auditoria interna; se os procedimentos adotados na contratação de bens e serviços são capazes de reduzir riscos de desvios e corrupção; e se os procedimentos adotados na gestão dos contratos de bens e serviços são capazes de reduzir riscos de desvios e corrupção.

Cinco achados foram identificados a partir da avaliação desses pontos. Dois foram regularizados após manifestação preliminar do Município e um foi objeto de proposta de Homologação de Recomendações (Processo n. 154849/24).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os dois remanescentes, achados n. 3 e 5, são objeto desta representação. São eles: Achado n. 3 – A execução da despesa pública está em desacordo com a legislação vigente; Achado n. 5 – Ausência de adoção de providências legais diante de irregularidades constatadas em procedimento de auditoria interna.

Por essas duas irregularidades, a CAUD propôs recomendações, determinações e multas para o prefeito e a controladora interna.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)**, por meio da Instrução n. 3.731/24 (peça 65), opinou pela **procedência parcial** da representação. Considerou sanada a irregularidade do Achado n. 3 e opinou pela expedição de determinação ao Município e aplicação de multa aos gestores municipais – o prefeito e a controladora interna.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n. 774/24-7PC (peça 68), de autoria da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, acompanhou o entendimento da CGM e, complementarmente, opinou pelo encaminhamento de cópia destes autos para a Promotoria de Justiça do Ministério Público em Marechal Cândido Rondon.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Há duas irregularidades sob análise neste processo. Com relação à irregularidade 1, incorporo às minhas razões de decidir a Instrução n. 3.731/24, da CGM (peça 65). Quanto à irregularidade 2, tenho entendimento diverso da unidade técnica e do órgão ministerial, com base nos princípios da razoabilidade e do formalismo moderado, conforme exponho adiante.

I. Irregularidade 1 – Achado n. 3: execução de despesa pública em desacordo com a legislação vigente

A **primeira irregularidade** é a execução de despesa pública em desacordo com a legislação vigente. A CAUD chegou a essa conclusão a partir da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

análise de certames licitatórios (Pregão n. 133/2021; Pregão n. 136/2021; Concorrência n. 07/2021).

A fiscalização concluiu que o Município não respeitava o procedimento para pagamento de despesas estabelecido pela Lei n. 4.320/1964, arts. 58, 60, 62, 63 e 64, que prevê três fases distintas: empenho, liquidação e ordem de pagamento.

Por meio do empenho, a Administração reserva o dinheiro que será pago ao credor quando o bem for entregue ou o serviço for concluído; a liquidação é a conferência da adequada prestação do serviço ou entrega do bem, conforme contratado; e apenas após essas duas etapas é emitida a ordem de pagamento.

A Coordenadoria observou que o Município autorizava o pagamento por assinaturas nas notas de empenho, sem a emissão de ordem de pagamento e antes da etapa de liquidação. Ou seja, uma mesma pessoa era responsável por mais de uma etapa.

Para compreender a irregularidade, é importante mencionar que a Nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, em seu art. 7º, § 1º, estabelece o dever, por parte da autoridade administrativa, de observar o princípio da segregação de funções, que deve ser seguido especialmente nos procedimentos licitatórios.

Embora tenha sido apenas nessa nova legislação que tal princípio foi expressamente mencionado, sua aplicação já ocorria, principalmente nos Tribunais de Contas, tendo se desenvolvido na jurisprudência do TCU¹.

A ideia do princípio da segregação de funções é evitar atribuir aos mesmos servidores, durante uma licitação, tarefas diversas em etapas distintas. Conforme mencionado pela CGM, ao citar jurisprudência do TCU, é necessária a separação entre as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização. Segundo explica a CAUD, a concentração das etapas de execução da despesa em um único agente aumenta o risco de erro ou de não detecção de procedimentos incorretos.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37ª ed. São Paulo: Ed. Forense, 2024. p. 380-381.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, a conduta do Município também descumpre as “Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno para Jurisdicionados”, documento editado por este Tribunal de Contas, especificamente o item “Princípios Gerais Norteadores da Unidade de Controle Interno”.

Ainda na fase de fiscalização, quando oportunizada manifestação prévia ao Município, houve a confirmação, pelo prefeito, de que a etapa de liquidação de fato estava sendo suprimida.

Nas palavras do gestor:

[...] para evitar burocratização com a impressão de mais uma via documental, pois se considerava que, por se estar respeitando todos os estágios previstos em lei, a assinatura do ordenador de despesa juntamente com o Secretário Municipal da Fazenda, sobre o documento de pagamento, seria bastante para suprir a emissão daquela via (liquidação).

Após os apontamentos da auditoria, o Município comprovou nos autos que adotou a prática de emissão formal de ordens de liquidação em todos os processos de execução de despesas.

Porém, ainda que tenha passado a realizar a etapa de liquidação, a falha na segregação de funções permaneceu. As três fases da despesa (empenho, liquidação e ordem de pagamento) passaram a ser realizadas, mas apenas com dois responsáveis, no caso, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da área correspondente à despesa.

Portanto, não havia clareza sobre os responsáveis por cada etapa, bem como não se sabia ao certo em que momento o Município realizava a liquidação, pois continuou atribuindo a liquidação a quem assina a nota de empenho – a Secretaria originária da demanda.

Assim, havia falha importante na etapa de verificação do cumprimento da obrigação da parte contratada, que autoriza seu direito ao pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em contraditório, o Município juntou aos autos (peça 47) atos de licitações mais recentes nas quais é possível identificar exatamente os responsáveis em cada etapa. Inclusive com a instituição de uma Comissão de Recebimento de Bens e Serviços, em cumprimento ao art. 140 da Lei n. 14.133/2021.

Assim, a partir da intervenção desta Corte de Contas por meio da auditoria realizada, o município de Marechal Cândido Rondon passou a cumprir efetivamente a Lei n. 4.320/1964 e a Lei n. 14.433/2021, demonstrando que passou a realizar as três etapas da execução de despesas, bem como a observar o princípio da segregação de funções.

Acolho, portanto, o entendimento da unidade técnica sobre o saneamento da irregularidade 1.

II. Irregularidade 2 – Achado n. 5: ausência de adoção de providências legais diante de irregularidades constatadas em procedimento de auditoria interna

A segunda irregularidade sob análise se origina do Inquérito Civil n. 0085.17.001130-9 (peça 9), conduzido pelo Ministério Público do Paraná, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Marechal Cândido Rondon.

O inquérito, sobre o qual a CAUD tomou conhecimento, foi instaurado para apurar pagamento indevido de horas extras a servidores do departamento de Vigilância Sanitária do município de Marechal Cândido Rondon.

O inquérito foi arquivado após determinação para a Controladoria Geral do Município realizar auditoria interna, semestralmente, para fiscalizar o pagamento das horas extraordinárias e verificar se o serviço excepcional realmente está sendo realizado fora do horário de expediente regulamentar, de modo a justificar, portanto, as horas extras.

A Controladoria Geral do Município, na pessoa da controladora interna, Lurdes Forster, cumpriu a determinação do Ministério Público, realizou auditoria interna e emitiu o Relatório de Auditoria Interna n. 01/2023.

Conforme averiguado pela CAUD, as recomendações constantes desse relatório não foram integralmente cumpridas pela Prefeitura e pelas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

secretarias municipais. Mas a CAUD também considera que a própria controladora falhou em não informar ao Tribunal de Contas sobre as irregularidades constatadas.

Portanto, a irregularidade estaria na omissão do prefeito em tomar providências sobre os fatos investigados e constatados, que demandariam abertura de tomada de contas especial.

Haveria, também, irregularidade por omissão da própria controladora interna, por faltar com o dever de informar ao Tribunal de Contas as irregularidades, nos termos do art. 6º da Lei n. 113/2005 e da Lei Municipal n. 5.134/2019, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do município de Marechal Cândido Rondon.

O Relatório de Auditoria n. 01/2023, produzido pela Controladoria Geral do Município só chegou a conhecimento do Tribunal de Contas por meio de fiscalização realizada por ele próprio, que originou o presente processo (peça 4, p. 61).

Ocorre que, no presente caso, ainda que a controladora interna não tenha dado ciência ao Tribunal de Contas sobre as irregularidades constatadas, a função da controladoria foi exercida.

A CGM afirma (peça 65, p. 26), que:

Em que pese o esforço da Controladoria Geral Municipal para demonstrar que estava acompanhando o cumprimento das medidas propostas no relatório de auditoria em questão, as quais estariam sendo cumpridas, o fato é que, ao emitir o respectivo relatório de monitoramento, concluiu que **a atuação da gestão municipal foi insatisfatória**, posto que nenhuma recomendação teria sido completamente implementada. (Grifo nosso).

O trabalho da Controladoria Interna não pode ser medido pela resposta da Prefeitura. A controladora não permaneceu inerte, não tendo havido, portanto, omissão na tomada de providências para a resolução das irregularidades. A responsabilidade pelo cumprimento ou não das medidas é exclusiva da prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importante considerar, ainda, que as decisões deste Tribunal devem ser guiadas pelo melhor caminho de preservação e defesa do interesse público. Nesse sentido, nota-se que houve empenho da Controladoria para que a questão do pagamento indevido de horas extras fosse solucionada.

A controladora relata em sua defesa (peça 14) que, após o envio do Relatório de Auditoria n. 01/2023 para o prefeito, foi informada de que houve reunião com os secretários municipais para tratar do tema das horas extras e solicitar providências. Assim, a controladora deu seguimento a seu trabalho, tratando de outras questões dispostas no Plano Anual de Atividades de Controle Interno.

Dentre as atividades do plano, estava o monitoramento do gasto com pessoal no ano de 2023. Demonstra que houve a diminuição dos gastos da Administração com horas extras no período após o envio do relatório da Controladoria. Especificamente, apresenta dados do 1º trimestre de 2024, no qual o gasto com horas extras foi 35,11% menor do que em relação ao 1º trimestre de 2023.

A controladora ainda menciona que o próprio Relatório de Fiscalização n. 51/2023/CAUD, que originou o presente processo, refere-se elogiosamente ao trabalho da Controladoria Interna na produção de um Manual de Procedimentos para Auditoria Interna.

Nas palavras da CAUD, “é de se destacar positivamente a robustez do documento, que prevê um arcabouço orientativo completo para a execução das atividades de Auditoria Interna” (peça 4, p. 27).

Esses fatos retratam uma Controladoria Interna atuante e atenta às questões mais relevantes do Município. Por essa razão, a aplicação de multa é medida excessiva, uma vez que, ainda que tenha havido a falha de não comunicação das irregularidades diretamente ao Tribunal de Contas, o trabalho de fiscalização interna foi feito e obteve resultados efetivos.

Dessa forma, deixo de aplicar a multa do art. 87, IV, *g*, a Lurdes Forster, controladora interna municipal de Marechal Cândido Rondon. Substituo a sanção por uma recomendação para que a Controladoria não deixe de comunicar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

novamente qualquer irregularidade ao Tribunal de Contas, pois tal conduta é incompatível com o trabalho dedicado que vem sendo feito pelo órgão.

No caso do prefeito, a irregularidade em questão é a omissão na tomada de providências com relação aos apontamentos da Controladoria Interna sobre o pagamento indevido de horas extras.

O prefeito afirma que, mesmo não tendo respondido formalmente ao memorando da Controladoria Interna, tomou providências sobre a questão das horas extras, conforme destacado pela CGM:

[...] **logo após o recebimento do Relatório de Auditoria nº 001/2023-CGM**, encaminhado a partir do Memorando nº 006/2023-CGM, nos **reunimos com os Secretários Municipais** de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável, de Educação, de Esporte e Lazer e de Saúde, em cujas pastas houve apontamento de possíveis inconformidades, interpelando-os a respeito e determinando que fossem reunidos todos os elementos que pudessem permitir a avaliação e a **identificação da situação exposta**, com o fito de buscar a adoção de medidas administrativas para regularização em torno dos indícios de irregularidades levantadas pelo Controle Interno. Aparentemente, as orientações repassadas aos Secretários Municipais de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável, de Educação, de Esporte e Lazer e de Saúde, **resultaram efeito, senão total, mas parcialmente**, visto que, a partir do memorando nº 4812/2023, oriundo da Controladoria Geral do Município, encaminhando o “Relatório de Monitoramento”, tomamos conhecimento de que **as autoridades responsáveis pelas respectivas pastas, buscaram atender, ao menos parcialmente, ao que lhes foi repassado**, posto que referido documento faz assentar referência em torno de medidas que já tenham sido implementadas, outras que não sejam mais aplicáveis e por fim indica aquelas ainda não implementas [...] (grifo nosso).

Sobre não ter dado ciência formal a respeito do relatório da Controladoria Interna, o prefeito afirmou que a falha decorreu de excesso de trabalho, que o relatório não exigia um prazo e que não houve a intenção de prejudicar ou retardar o trabalho fiscalizatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informou, ainda, que abriu a Tomada de Contas Especial para averiguar os apontamentos do Relatório de Auditoria n. 01/2023, da Controladoria Geral do Município, conforme Portaria n. 1.425/2023, de 30/11/2023.

Compreende-se a visão da CGM de que as providências tomadas pelo prefeito deveriam ter ocorrido no prazo de 60 (sessenta) dias imposto pelo relatório da Controladoria Interna e acabaram acontecendo apenas após a auditoria deste Tribunal.

Também se compreende que a controladora interna deixou de comunicar ao Tribunal de Contas sobre as irregularidades constatadas.

Porém, no caso do prefeito, a atuação do controle externo surtiu o efeito desejado, provocando o gestor a agir, tanto é que foi aberta a Tomada de Contas Especial para tratar da questão do pagamento indevido de horas extras.

No caso da controladora interna, a atuação do controle interno também surtiu efeitos, pois o prefeito se reuniu com diversas Secretarias e buscou atender ao que tinha sido apontado no relatório.

Em ambos os casos, nota-se que o fim último da atuação das ações de controle, tanto externo quanto interno, foi alcançado, qual seja, o resguardo do interesse público.

Deve-se ponderar, ainda, que a Tomada de Contas Especial não está encerrada e trará mais informações a esta Corte de Contas sobre as irregularidades objeto deste processo. Logo, é possível afirmar que ainda está em curso um mecanismo de fiscalização que poderá ensejar novas conclusões sobre o caso.

Assim, deixo de aplicar as multas sugeridas pela CGM e pelo MPC-PR e acolho a determinação proposta. Ambos os gestores agiram dentro das suas atribuições, ainda que em tempos e modos distintos do ideal, contudo, sem permanecer inertes, o que se verificou por suas ações posteriores. Por essa razão, considero parcialmente sanada a irregularidade de omissão.

Quanto à proposta do MPC-PR de encaminhamento de cópia dos autos à Promotoria de Justiça de Marechal Cândido Rondon, a própria controladora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interna enviou à referida Promotoria os três relatórios que havia feito sobre as irregularidades da Prefeitura. A resposta foi de que o inquérito já estava arquivado e, pela ausência de fatos novos, o atendimento estava encerrado. Tem-se, portanto, que a própria Promotoria declinou o interesse em permanecer analisando o caso.

3. VOTO

Pelo exposto, VOTO pela **procedência parcial** da presente Representação, com expedição de determinação e recomendação, relativas à Irregularidade n. 2, conforme segue:

a) **determinação** ao prefeito de Marechal Cândido Rondon, MARCIO ANDREI RAUBER, para que, no prazo de 6 (seis) meses, finalize e encaminhe a este Tribunal a Tomada de Contas Especial instaurada para a apuração das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria n. 01/2023 da Controladoria Geral Municipal, com suas respectivas conclusões;

b) **recomendação** à Controladora Interna do município de Marechal Cândido Rondon, LURDES FORSTER, para que cumpra o dever de comunicar a este Tribunal de Contas sobre toda e qualquer irregularidade constatada na Administração Municipal, independentemente de manifestação ou providência da Prefeitura.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dar procedência parcial a presente Representação, com expedição de determinação e recomendação, relativas à Irregularidade n. 2, conforme segue:

a) **determinação** ao prefeito de Marechal Cândido Rondon, MARCIO ANDREI RAUBER, para que, no prazo de 6 (seis) meses, finalize e encaminhe a este Tribunal a Tomada de Contas Especial instaurada para a apuração das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria n. 01/2023 da Controladoria Geral Municipal, com suas respectivas conclusões;

b) **recomendação** à Controladora Interna do município de Marechal Cândido Rondon, LURDES FORSTER, para que cumpra o dever de comunicar a este Tribunal de Contas sobre toda e qualquer irregularidade constatada na Administração Municipal, independentemente de manifestação ou providência da Prefeitura.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente