DELIBERAÇÃO AC00 - 2520/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/24338/2017
PROTOCOLO	**:** 1863621
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
JURISDICIONADO	**:** NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – ATOS ADMINISTRATIVOS – DÍVIDA ATIVA – PROVIDÊNCIAS PARA COBRANÇA – AUSÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE ALMOXARIFADO – PAGAMENTO DE INSS – NÃO COMPROVAÇÃO – CONTROLE DE FROTA – NÃO COMPROVAÇÃO – DEFICIÊNCIA NO CONTROLE INTERNO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

A existência de almoxarifado é essencial para adquirir, armazenar e fazer uso racional de produtos adquiridos, sendo impossível uma gestão minimamente eficiente sem um almoxarifado, além disso, trata-se de uma importante ferramenta de controle interno e que auxilia no planejamento, tão necessário para as futuras licitações ou mesmo para as compras diretas.

A administração deve adotar rotinas de controle de todos os gastos realizados, sendo que, no caso de veículos, propicia ao gestor verificar as despesas realizadas dentro de um período de tempo e avaliar se vale a pena consertar ou substituir por um bem novo.

O Controle Interno tem o poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, sendo uma de suas funções primordiais promover o controle dos órgãos da administração direta e indireta do ente federado e até instituições que recebem recursos do município, devendo propor as medidas cabíveis às autoridades responsáveis para aprimorar a gestão pública.

A prática de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, sem prejuízo da apreciação daqueles não contemplados na amostragem, bem como de eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados posteriormente, constitui infração administrativa, os quais são declarados irregulares, impondo aplicação de multa ao responsável, sendo pertinente recomendar, ainda, ao atual Prefeito Municipal que corrija, caso ainda não tenha feito, as falhas apontadas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 28ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 9 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos e omissões da gestora à época, **Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques**, a partir das impropriedades apontadas no **Relatório de Auditoria nº 137/2017**, abrangendo o **exercício de 2014**, uma vez que o exame dos atos administrativos evidencia a prática de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados na amostragem, bem

como de eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente; pela **aplicação de multa** de **110 (cento e dez) UFERMS**, a **Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques** sendo: **20 (vinte) UFERMS** por não apresentar Declaração de ações de cobrança da dívida ativa e comprovantes de pagamentos ao INSS, solicitados regularmente por esta Corte de Contas e **90 (noventa) UFERMS** em razão da inexistência de Almoxarifado, da falta de adequado controle da Frota de Veículos e da deficiência do Controle Interno; pela concessão de **prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento da multa em favor do FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial e; pela **recomendação** ao atual Prefeito para corrigir, caso ainda não tenha providenciado, as falhas apontadas, especialmente reforço da estrutura e ampliação da atuação do Controle Interno, e a edição de normas regulamentadoras do Sistema de Registro de Preços, Termos de Outorga e Suprimento de Fundos.

Campo Grande, 9 de outubro de 2019.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Trata-se de análise das atividades desenvolvidas pela Equipe Técnica da 2ª Inspetoria de Controle Externo junto à Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Sul, sob a responsabilidade da Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, prefeita à época, cuja análise está consubstanciada no Relatório de Auditoria nº 137/2017 referente ao exercício de 2014, com fulcro no art. 28, I, da Lei Complementar nº 160/2012.

No curso dos trabalhos, a equipe constatou diversas irregularidades, entre as quais a falta de comprovação sobre cobrança da dívida ativa, a ausência de comprovação de recolhimentos ao INSS, a deficiência do controle interno, a ausência de almoxarifado e de controle da frota de veículos, motivo pelo qual foi realizada a intimação das autoridades responsáveis, a ex-prefeita Nilza Ramos Ferreira Marques e o atual gestor, Sr. Marcílio Álvaro Benedito, para manifestarem-se no prazo de 30 dias (peças 3 e 4). Os responsáveis apresentaram resposta às intimações (peças 6 e 17).

Em seguida, a 2ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise ANA 2ICE – 17400/2018 (peça 18), na qual concluiu que foram sanadas parcialmente as impropriedades apontadas, permanecendo algumas inconsistências.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR – 2ª PRC – 8716/2019 (peça 19), opinando pela irregularidade dos atos apontados pela análise da equipe técnica, após as respostas dos intimados, e de outros que entendeu persistirem, pugnando, ao final, pela aplicação de multa.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Esclarece-se, preliminarmente, que o Tribunal de Contas, através da Resolução TCE/MS n°. 98, de 5 de dezembro de 2018, editou seu novo Regimento Interno, cuja vigência passou a produzir efeitos a contar de 25 de julho de 2019.

É certo que o novo *códex* processual se aplica imediatamente aos processos em curso neste Tribunal (arts. 14, 15 e 1.046 do CPC), respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, enfim, os efeitos já produzidos ou a se produzir sob a égide do regimento antigo.

Em momento de transição, a presente análise obedecerá a Teoria dos Atos

Processuais Isolados, segundo a qual, cada ato deve ser considerado separadamente dos demais para o fim de determinar qual a norma regimental – nova ou antiga - será aplicada.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise dos autos.

Constata-se que foram observadas as disposições regimentais descritas no art. 62, I e II, da Resolução Normativa nº 76/2013, vigente à época do encaminhamento, razão pela qual se passa ao exame do mérito, que recai sobre o resultado da auditoria realizada.

Os trabalhos realizados pela equipe técnica foram consolidados no Relatório de Auditoria nº 137/2017 (peça 2), resultante da fiscalização na Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Sul/MS, sobre o exercício de 2014, utilizando-se o método de exame por amostragem.

Na oportunidade foram constatadas as seguintes impropriedades:

a) Como item da Solicitação de Documentos – SD [item 15 - Declaração sobre as ações desenvolvidas para a cobrança da Dívida Ativa, bem como o Quadro Demonstrativo da Dívida Ativa no exercício de 2014, evidenciando: Saldo do Exercício Anterior (2013): Movimento no Exercício inscrição/Baixa/Cancelamento: Saldo para o Exercício Seguinte (2015)] o Ente deixou de atender - Conforme item 4.4 - Da Dívida Ativa Tributária;

b) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD [item 16 - Declaração de Procedimentos referente ao Setor de Almoxarifado e exemplos, se houver], o Ente deixou de atender - Conforme item 4.7 - Do Almoxarifado;

c) Como item Integrante da Solicitação de Documentos - SD [item 20 - Declaração de Procedimentos referente ao Controle da Frota (utilização, abastecimento e manutenção)], o Ente deixou de atender - Conforme item 4.8 - Do Transporte;

d) Como item integrante da Solicitação de Documentos – SD [item 21 - Declaração de Procedimentos do Controle Interno (papéis de trabalho, instruções, parâmetros e indicadores)]. O Ente atendeu em parte, pois apresentou (ANEXO VIII) somente o Parecer Técnico referente ao Balanço do exercício de 2014. Importante destacar que o Ente não informou as atividades exercidas pelo Controle Interno - Conforme item 4.9 - Do Controle Interno;

e) O Município apresentou o Comprovante de Declaração das Contribuições a Recolher á Previdência Social e a Outras Entidades e Fundos por FPAS / Empresa, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2014, entretanto, não apresentou o comprovante de recolhimento dos mesmos - Conforme item 4.11 Dos Pagamentos Efetuados ao Instituto Nacional de Seguridade Social;

f) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD – [item 24 - Declaração quanto ao cumprimento do artigo 48. Inciso III da LRF (art. 48 – III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão no mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A]. O Ente deixou de atender - Conforme item 4.12 - Do

Cumprimento do Artigo 48, Inciso III da Lei Complementar 101/2000 - LRF;

g) Verificamos que a Nota de Empenho n° 636, no valor de R$ 46.900,00, foi anulado o montante de R$ 18.726,82, e ficando um saldo de R$ 28.173,18, sendo pago em duas parcelas: R$ 12.393,26, e R$ 15.779,92. O Ente não apresentou a Ordem de Pagamento no valor de R$ 12.393.26. bem como o comprovante de pagamento - Conforme item 4.13 - Do Pagamento de Precatórios;

h) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD (item 8 - Sistema de Registro de Preços), o órgão não apresentou qualquer informação, conforme item 5.3 deste relatório;

i) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD (item 10 - Termo de Outorga e Outros), o órgão não apresentou quaisquer informações, conforme item 6.3 deste relatório;

j) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD (item 11 - Procedimentos de recebimento, prestações de contas e suprimentos de fundos), o órgão não apresentou quaisquer informações, conforme Item 7 deste relatório;

k) Como item integrante da Solicitação de Documentos - SD - [item 25 - Declaração quanto ao cumprimento do art. 8° da Lei Federal n° 12.527/2011 e artigos 48 e 48-A e § 2° do art. 55, ambos da Lei Complementar n° 101/2000, que regulamentam o acesso a informação, atestando: 1. A existência do portal de transparência; 2. O endereço eletrônico; 3. A disponibilização das informações sobre despesas, receitas, relatórios de gestão fiscal e demonstrativos contábeis, licitações, contratos e convênios; e, 4. A periodicidade das atualizações;], o Ente deixou de atender. - Conforme item 8 - Do Portal da Transparência.

Em face das inconsistências apresentadas, foram intimados os responsáveis. O Prefeito de Novo Horizonte do Sul, Sr. Marcílio Álvaro Benedito, informou que disponibilizou os arquivos municipais à sua antecessora para que pudesse responder a esta Corte sobre as impropriedades (peça 6). Já a ex-prefeita Nilza Ramos Ferreira Marques apresentou resposta a todos os questionamentos, embora tenha deixado de juntar toda a documentação correspondente (peça 17).

Dessa forma, sobre as irregularidades constatadas pela equipe técnica deste Tribunal, diante das justificativas e documentos apresentados sobre os achados consignados no Relatório de Auditoria, a equipe técnica apontou a permanência das seguintes impropriedades (peça 18), com as respectivas justificativas e análise técnica:

a) Como item da Solicitação de Documentos - SD [item 15 - **Declaração sobre as ações desenvolvidas para a cobrança da Dívida Ativa**, bem como o Quadro Demonstrativo da Dívida Ativa no exercício de 2014, evidenciando: Saldo do Exercício Anterior (2013); Movimento no Exercício (Inscrição / Baixa / Cancelamento); Saldo para o Exercício Seguinte (2015)], o Ente deixou de atender - Conforme item 4.4 - Da Dívida Ativa Tributária.

> **Justificativa:** Estamos enviando anexa a declaração solicitada, bem como o Demonstrativo da Dívida Ativa, para análise.
>
> **Análise Técnica:** Verificamos que o Ente não encaminhou a Declaração sobre as ações desenvolvidas para a cobrança da Dívida Ativa. Assim, permanece a impropriedade.
>
> **e)** O Município apresentou o Comprovante de Declaração das Contribuições a Recolher à Previdência Social e a Outras Entidades e Fundos por FPAS / Empresa, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2014, entretanto, não apresentou o comprovante de recolhimento dos mesmos - Conforme item 4.11 Dos **Pagamentos Efetuados ao Instituto Nacional de Seguridade Social**.
>
> **Justificativa:** Informamos que tais valores eram descontados diretamente do FPM, conforme extratos/demonstrativos anexos.
>
> **Análise Técnica:** Verificamos que o Ente não encaminhou o comprovante de desconto no FPM (extratos/demonstrativos). Assim, permanece a impropriedade.

O Ministério Público de Contas também corrobora a existência dessas duas falhas não sanadas, porém entende que outras três impropriedades persistiram em razão da não remessa de dados ou comprovantes:

> • Declaração de procedimentos referentes ao setor de **almoxarifado** e exemplos se houver. A gestora encaminhou à fl. 371 que não há setor de almoxarifado no órgão e que realizam compras para consumo imediato.
>
> • Declaração de procedimentos referentes ao **controle de frota**, quanto à utilização, abastecimento e manutenção.
>
> • Declaração de Procedimentos do **Controle Interno** (papéis de trabalho, instruções, parâmetros e indicadores).

Assim, tendo em vista as impropriedades, o Ministério Público de Contas pugna pela aplicação de multa por sonegação de documentos solicitados (art. 42, IV, da Lei Complementar nº 160/2012) e nos caso de inexistência do setor de almoxarifado (art. *42, caput*, da mesma lei).

As manifestações da equipe técnica e do Ministério Público de Contas apontaram que a maioria das falhas foram sanadas, mas elencaram a continuidade de irregularidades que impedem a aprovação de alguns atos de gestão (ou falta deles, por omissão) na Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Sul, analisados inicialmente no Relatório de Auditoria nº 137/2017, referente ao exercício de 2014, e também depois do exercício do contraditório pelos responsáveis.

Quanto à **Declaração sobre as ações desenvolvidas para a cobrança da Dívida Ativa**, o fato é que a jurisdicionada não a encaminhou, permanecendo a impropriedade relativa à falta de providências judiciais ou extrajudiciais tendentes à cobrança desses valores devidos à municipalidade. A ex-prefeita limitou-se a encaminhar o demonstrativo da dívida ativa. A falta de ações judiciais ou administrativas visando essa cobrança da dívida afronta o art. 13 de Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Com relação aos **Pagamentos Efetuados ao Instituto Nacional de Seguridade Social**, embora a ex-prefeita tenha se referido aos extratos/demonstrativos dos descontos desses valores através do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) não os anexou, não havendo comprovação.

No que diz respeito à **Declaração sobre procedimentos referentes ao setor de almoxarifado**, não se pode afirmar que não houve sua apresentação, pois a ex-prefeita informou à fl. 371 a inexistência desse departamento. O problema reside exatamente na inexistência do setor de almoxarifado. A existência de almoxarifado é requisito essencial para adquirir, armazenar e fazer uso racional dos produtos adquiridos pela prefeitura, sendo impossível uma gestão minimamente eficiente sem um almoxarifado. Trata-se de uma importante ferramenta de controle interno e que auxilia no planejamento, tão necessário para as futuras licitações ou mesmo compras diretas. Teria que haver, no mínimo, registros de entrada, saída e saldos dos materiais, o que não foi comprovado nos autos.

Em sua resposta sobre a **Declaração de procedimentos referentes ao controle de frota**, quanto à utilização, abastecimento e manutenção, a ex-prefeita informou que o abastecimento dos veículos era realizado por meios de requisições, com controle através de planilhas, mas não enviou nenhum comprovante. Assim, aqui também fica mantida a impropriedade apontada na auditoria, pois a administração deve adotar rotinas de controle de todos os gastos realizados. No caso de veículos, como exemplificou o Ministério Público de Contas, “o controle propiciaria ao gestor verificar as despesas realizadas dentro de um período de tempo e avaliar se vale a pena consertar ou substituir por um bem novo”.

Quanto à **Declaração de procedimentos do controle interno**, há que se reconhecer que a ex-prefeita apresentou-a à fl. 372, inclusive mencionando que a Controladoria do Município tem orientado os demais setores da prefeitura e elaborado relatórios a partir de dados da contabilidade, no fechamento de cada ano, entre os quais sobre aplicação em saúde, educação e folha de pagamento. Conforme documentos do relatório de auditoria, às fls. 92/96, foi apresentado o parecer técnico do controle interno sobre o balanço geral do exercício de 2014 da Prefeitura Municipal.

Ocorre, porém, que o papel do Controle Interno é muito maior do que verificar a conformidade dos registros e relatórios contábeis e orçamentários. Tem o poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público, sendo uma de suas funções primordiais promover o controle dos órgãos da administração direta e indireta do ente federado e até instituições que recebem recursos do Município (subvenções sociais ou auxílios), devendo propor as medidas cabíveis às autoridades responsáveis para aprimorar a gestão pública.

O Controle Interno assegura a boa gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da administração pública, com a finalidade de atestar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos programas e ações de governo; está previsto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição

Federal, nos arts. 75 a 78 da Lei nº 4.320/64 e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caso estivesse funcionando na integralidade de suas funções, a Controladoria do Município de Novo Horizonte do Sul teria manifestado ao chefe do Executivo, através de pareceres, relatórios ou comunicados, sobre a necessidade de implantação sistemas de controle de frota e de almoxarifado ou mesmo a adoção de medidas para garantir a efetividade da cobrança da dívida ativa, entre outras atividades.

Portanto, inevitável à aplicação de multa à responsável na época dos fatos, porém com parcimônia, levando em consideração que Novo Horizonte do Sul é um município pequeno, com população estimada pelo IBGE em 3.947 habitantes no ano passado.

Em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial. A LINDB renovada abusa de termos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

E especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Assim, tendo em vista os fatos e considerações acima elencados, se impõe a declaração de irregularidade dos atos/omissões do gestor, a aplicação de multa, com observância do Princípio da Proporcionalidade, e o apontamento de aperfeiçoamentos na gestão municipal através de recomendações, em especial pelo reforço da estrutura e ampliação da atuação do Controle Interno e a edição de legislação para regulamentar o Sistema de Registro de Preços, Termos de Outorga e Suprimento de Fundos.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo a manifestação técnica e parcialmente o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1- pela **IRREGULARIDADE** dos atos e omissões da gestora à época, Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF nº 312.512.261-91, apresentados nos itens

acima, a partir das impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria nº 137/2017, abrangendo o exercício de 2014, com fundamento nos arts. 28 e 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, uma vez que o exame dos atos administrativos, realizado por meio de amostragem consignada no referido Relatório, evidencia a prática de atos de gestão em desacordo com a legislação pertinente, sem prejuízo da apreciação dos atos administrativos não contemplados na amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados, ou que vierem a ser autuados posteriormente.

2- pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no montante de **110 (cento e dez) UFERMS** à Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF nº 312.512.261-91, pelas falhas acima apontadas, sendo: **20 (vinte) UFERMS** por não apresentar Declaração de ações de cobrança da dívida ativa e comprovantes de pagamentos ao INSS solicitados regularmente por esta Corte de Contas, nos termos dos arts. 21, X; 42, IV, 44, I; 45, I; 61, III, da Lei Complementar nº 160/2012; e **90 (noventa) UFERMS** em razão da inexistência de Almoxarifado, da falta de adequado controle da Frota de Veículos e da deficiência do Controle Interno, com fundamento nos arts. 21, X; 42, I, 44, I; 45, I; 61, III, da Lei Complementar nº 160/2012;

3- pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS** para que a responsável, nominada no item "2" supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial;

4- pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Novo Horizonte do Sul para corrigir, caso ainda não tenha providenciado, as falhas apontadas, especialmente reforço da estrutura e ampliação da atuação do Controle Interno, nos moldes previstos nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, nos arts. 75 a 78 da Lei nº 4.320/64 e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a edição de normas regulamentadoras do Sistema de Registro de Preços, Termos de Outorga e Suprimento de Fundos, deficiências relatadas nos itens "h, "i" e "j" da conclusão do Relatório de Auditoria nº 137/2017;

5- pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n° 160/2016 c/c os art.(s) 95 e 99 da Resolução n° 98/2018.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados, apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa e recomendação aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de outubro de 2019.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GAB.JRA/SETAC.AP´T/DSSM