DELIBERAÇÃO AC00 - 2357/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/117187/2012
PROTOCOLO	**:** 1388687
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAI
JURISDICIONADO	**:** SANDRA CARDOSO MARTINS CASSONE
RELATOR	**:** CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESAS – AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS SEM ESPECIFICAÇÕES DE BENEFICIÁRIOS – CONTROLE INADEQUADO DO CONSUMO DE COMBUSTÍVEL – CONTROLE INTERNO – ATRIBUIÇÕES ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO – DESCUMPRIMENTO – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL TEMPORÁRIO – EXCEPCIONALIDADE DE INTERESSE PÚBLICO – AUSÊNCIA – REMUNERAÇÃO DE MÉDICOS SUPERIOR À DO PREFEITO – AFRONTA AO LIMITE CONSTITUCIONAL – PAGAMENTO DE PLANTÕES E PRODUTIVIDADE SEM REGULAMENTAÇÃO – PAGAMENTO IRREGULAR DE ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO – INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO, DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO – POSSIBILIDADE – PAGAMENTO A MAIOR DE DIÁRIAS A SERVIDORES – PROCESSOS DE OBRA – TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIOS E DEFINITIVOS – AUSÊNCIA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

A prática de atos administrativos em desconformidade com as disposições constitucionais, legais ou regulamentares constitui infração administrativa, que motiva a declaração de irregularidade, impondo a aplicação de multas e recomendação aos responsáveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 2 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos praticados **pela Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone**, ex-prefeita, na gestão da Prefeitura Municipal de Itaquiraí, no período de **janeiro a dezembro de 2011,** apontados na Auditoria n. 30/2012; pela **aplicação de multa**, de **50 (cinquenta) UFERMS,** por fragmentação de despesas, referente a itens de mesma natureza, que somados ultrapassam o valor previsto para a dispensa do processo licitatório; passagens aéreas sem especificações de beneficiários; ausência de controle adequado do consumo de combustível da frota de veículos; controle interno não está cumprindo as atribuições estabelecidas na legislação; ausência da excepcionalidade de interesse público na contratação de pessoal temporário; remuneração de alguns médicos superior à remuneração do prefeito municipal; pagamento de plantões e produtividade médica sem a devida

regulamentação prevista em lei; pagamento de adicional de tempo de serviço de forma irregular, calculado sobre o valor do vencimento base mais a gratificação de função; possibilidade de incorporação de gratificação de função, de direção, chefia ou assessoramento; pagamento a maior de diárias a servidores; ausência em processos de obra dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos; pela concessão do **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis**, para o recolhimento da multa ao FUNTC, comprovando-se nos autos, sob pena de cobrança executiva e; pela **recomendação** ao atual responsável pelo órgão para que observe, com rigor, as normas que regem a Administração Pública, adotando medidas necessárias a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades.

Campo Grande, 2 de outubro de 2019.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata-se da Auditoria n. 30/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Itaquiraí, relativa ao período de janeiro a dezembro de 2011, na gestão da Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone, prefeita à época.

A 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE), após o término de seus trabalhos, conforme relatório de auditoria (peça 01), detectou várias irregularidades elencadas no item XXIII – Conclusão.

Intimados os responsáveis para prestar esclarecimentos, conforme expediente de fls. 478/486, apenas o Sr. Ricardo Fávaro Neto, por meio de seus procuradores, compareceu nos autos, apresentando justificativas de fls. 488/491.

A responsável pelo período examinado, Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone, foi declarada revel, conforme certidão de fls. 492.

Retornando os autos à 4ª ICE, a equipe técnica, por intermédio da Análise Conclusiva ANC-4ICE-11124/2013, fls. 493/495, entendeu que ficaram pendentes as seguintes irregularidades, em razão da não manifestação da responsável à época:

> IV – CONTROLE INTERNO
>
> - Não está cumprindo as atribuições estabelecidas na Lei Complementar Municipal n. 34/2009, bem como no art. 74 da Constituição Federal;
>
> V – LICITAÇÕES E CONTRATOS
>
> 4 – Processos que devem ser remetidos ao TC/MS
>
> - Não foi encaminhado ao Tribunal de Contas, o Pregão Presencial n. 7/2011 – Registro de Preços n. 1/2011, contrariando o art. 5º da IN/TC/MS n. 34/2010, vigente à época;
>
> IX – DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA
>
> 1 – Despesas sem o devido Processo Licitatório
>
> - Aquisições no exercício, no valor de R$ 176.078,64, de vários itens de mesma natureza, que somados ultrapassam o valor previsto para a dispensa do processo licitatório, contrariando o que dispõe o art. 2°, c/c o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/93;
>
> 2 – Aquisição de Passagens sem Comprovação Fiscal
>
> Aquisição de passagens aéreas no montante de R$ 8.075,08, apresentando apenas a fatura da empresa Condor Turismo Ltda. e o recibo da ASSOMASUL, sem especificações detalhadas da finalidade das viagens, bem como sem cópias dos bilhetes para a comprovação da autenticidade da aquisição, contrariando o art. 63, § 2º, III, da Lei n. 4.320/64;
>
> 3 – Contratação de Pessoal
>
> - Contratação de pessoal temporário sem se enquadrar no excepcional interesse público, contrariando o art. 37, IX, da Constituição Federal;

XIII – CONTROLE DA FROTA DE VEÍCULOS

- Constatamos que, como verificado na auditoria realizada no exercício de 2010, também no exercício de 2011, a Administração Municipal não emitiu requisições para o abastecimento da frota municipal, constando os dados necessários para a identificação da despesa;

- Verifica-se também que a Prefeitura Municipal não possui um controle adequado do consumo de combustível da frota do Município, por fichas individuais dos veículos, constando todos os dados como: placa, marca/modelo, nome do motorista, quilometragem inicial, final e percorrida no mês, litros abastecidos e média de consumo do veículo e itinerário realizado, etc.;

XV – DO PESSOAL

3 – Das Irregularidades na Folha de Pagamento

1 - Foram constatados pagamentos de remuneração a alguns médicos em valor superior à remuneração do prefeito, em afronta ao limite disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal;

2 - Na composição do pagamento da remuneração dos médicos são pagos plantões e produtividade médica, medida por meio de procedimentos médicos, cuja instituição está prevista nos arts. 1° e 3º da Lei n. 418/2007. No entanto, disciplina o art. 6º da presente lei, que os direitos previstos nessa norma serão regulamentados em conjunto ou separadamente, por meio de ato administrativo do Poder Executivo, sendo que, até a presente data, não se encontram regulamentados tais direitos e mesmo assim vêm sendo pagos;

3 - Foi constatado o pagamento de adicional de tempo de serviço ao servidor Carlos Alberto Torres de forma irregular, sendo calculado sobre o valor do vencimento base mais a gratificação de função, em desacordo com o art. 37, XIV, da Constituição Federal, que assim dispõe "os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores," devendo, de ora em diante, o pagamento do adicional de tempo de serviço ser calculado e pago unicamente sobre o vencimento base do cargo efetivo, sob pena de impugnação dos valores pagos a maior.

4– Possibilidade de Incorporação de Gratificação de Função, de Direção, Chefia ou Assessoramento

- Constatação da possibilidade de incorporação de gratificação de função, de direção, chefia ou assessoramento, em afronta ao art. 40, § 2º, da Constituição Federal;

5 – Das Diárias

- Foi constatado, no período examinado, pagamento a maior de diárias a servidores, no valor de R$ 2.500,00;

XXII – OBRA E ENGENHARIA

XI.1 – Valores Empenhados sem a Ocorrência de Licitação

- Foram constatadas aquisições de materiais de construção, para atender a demanda de manutenção nas escolas do Município, que somadas ultrapassam o valor da modalidade licitatória convite de R$ 8.000,00, contrariando o art. 2°, c/c

o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/93;

XI.2 – Termo Aditivo Extrapolando Modalidade Licitatória

- Foi constatado no Convite n. 3/2011, o extrapolamento da modalidade licitatória, em razão dos termos aditivos, totalizando o valor de R$ 120.511,33, contrariando o art. 23, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei n. 8.666/93;

XI.3 – Ausência dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos

- Ausência em processos de obra dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos, contrariando os arts. 3º, II, 13 e 14, todos da Instrução Normativa (IN/TC/MS) n. 17/00, vigente à época, c/c o art. 73, I, *a* e *b*, da Lei n. 8.666/93.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer PAR–MPC–GAB.2 DR.JOAOMJ–2301/2014 (peça 12), opinou no sentido de que esta egrégia Corte Fiscal adote o seguinte julgamento:

"I - pela aplicação da multa prevista no inciso I do art. 44 da Lei Complementar n. 160/2012 a então responsável pela Prefeitura Municipal de Itaquiraí/MS, Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone, pela prática de ato com infração à Constituição Federal, Lei n. 4.320/64, Lei n. 8.666/93 e demais normas que regem a Administração Pública, bem como pela não remessa a esta Corte de documentos sujeitos à apreciação;

II - com fulcro no inciso I do art. 61 da Lei Complementar Estadual supra, pela impugnação dos valores abaixo discriminados, cuja importância total deve ser devolvida aos cofres públicos, devidamente atualizada, pelo responsável supra (Itens IX.1 e IX.2):

II.1) R$ 176.078,64 (cento e setenta e seis mil e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos) referentes a despesas realizadas com aquisição de diversos itens com objetos similares sem a realização do devido processo licitatório, cujos valores, somados, ultrapassam os limites de dispensa do certame (art. 2º, c/c o art. 24, II, da Lei n. 8.666/93);

II.2) R$ 8.075,08 (oito mil e setenta e cinco reais e oito centavos) referentes a realização de despesas com aquisição de passagens sem comprovação fiscal, sem especificação detalhada da finalidade da viagem, bem como sem a apresentação dos bilhetes para comprovação de sua autenticidade (art. 63 da Lei n. 4.320/64);

III – pela determinação aos responsáveis pela Prefeitura para que encaminhem a esta Corte de Contas toda documentação referente ao Pregão Presencial n. 7/2011 e Registro de Preço n. 1/2011 para apreciação, nos termos da RN/TC/MS n. 76/2013 (art. 206, II), devendo os mesmos ser autuados em autos próprios de Contrato Administrativo (Item V.4);

IV – pela determinação aos responsáveis pela Prefeitura para que encaminhem a esta Corte os Contratos Temporários formalizados no exercício de 2011 e a respectiva Lei Autorizativa, nos termos da IN/TC/MS n. 15/2000 (Item IX.3);

V - pela recomendação ao atual titular do órgão em epígrafe no sentido de tomar providências visando à adequação administrativa e legal quanto aos itens abaixo:

V.1 - implantação de meios de controle das despesas com combustíveis

(requisições, fichas individuais, placa, marca/modelo, nome do motorista combustível, quilometragem inicial e final, quantidade abastecida, etc);

V.2 - observância da legislação quanto o correto preenchimento dos relatórios de viagens que ensejam diárias aos servidores da municipalidade;

VI - pela comunicação do resultado do julgamento do presente Relatório às autoridades competentes, nos termos regimentais."

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Em apreciação a auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Itaquiraí, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011.

Conforme consta, a equipe de auditoria detectou irregularidades que, após cientificar os responsáveis, apenas compareceu nos autos o Sr. Ricardo Fávaro Neto, atual prefeito, alegando que não pode opinar sobre as irregularidades apontadas, por serem relativas ao exercício de 2011, anteriores ao seu mandato, permanecendo, dessa forma, pendentes todas as irregularidades inicialmente listadas no relatório de auditoria.

Dentre as irregularidades não justificadas sobressaíram as que dizem respeito à realização de despesas no montante de R$ 176.078,64, de vários itens da mesma natureza, que, somadas, ultrapassam o valor previsto para a dispensa do processo licitatório, contrariando o que dispõem o art. 2° e o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/93. Entretanto, entendo que não cabe impugnação, por caracterizar enriquecimento ilícito para a Administração Pública, haja vista que houve a contraprestação dos serviços e a entrega dos produtos, cabendo, para tanto, a imposição de multa a então responsável, por grave infração à norma legal e regulamentar e recomendação ao atual responsável.

Também se destaca dentre as irregularidades a aquisição de passagens aéreas no montante de R$ 8.075,08, sem especificações detalhadas dos beneficiários, contrariando o art. 63, § 2º, III, da Lei n. 4.320/64. Infração essa que comungo com o entendimento anterior da não impugnação da despesa, e sim aplicação de multa à responsável em razão da violação das normas que regem a Administração Pública.

Quanto ao não encaminhamento ao Tribunal de Contas do Pregão Presencial n. 7/2011 – Ata de Registro de Preços n. 1/2011, contrariando o art. 5º da IN/TC/MS n. 34/2010, vigente à época, mencionado na Análise Conclusiva ANC-4ICE-11124/2013 da 4ª Inspetoria de Controle Externo, informo que, em consulta ao sistema e-tce, foi autuado o Processo TC/563/2013, referente ao procedimento acima, e que se encontra julgado, por meio do Acórdão AC02-95/2019, devidamente publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS n. 2045, edição do dia 26 de abril de 2019, portanto, essa irregularidade foi sanada.

Também foi constatado na auditoria que, no exercício de 2011, a Administração Municipal não emitia requisições para abastecimento da frota municipal, bem como não realizava o controle adequado do consumo de combustível da frota de veículos, por fichas individuais, constando todos os dados: placa, marca/modelo, nome do motorista, quilometragem inicial, final e percorrida no mês, litros abastecidos e média de consumo do veículo, etc., contrariando o art. 37 da Constituição Federal, c/c a Lei Complementar Municipal n. 34/2009, que dispõe sobre o controle interno do Município.

Relativamente ao controle interno, o Município não está cumprindo as atribuições estabelecidas na Lei Complementar Municipal n. 34/2009, bem como no art. 74 da Constituição Federal.

Além das infrações destacadas acima, foram verificadas contratações de pessoal temporário no exercício auditado, sem se enquadrar no excepcional interesse público, pois as atribuições desenvolvidas pelos contratados não são temporárias, nem excepcionais, contrariando o art. 37, IX, da Constituição Federal, como também foram constatadas irregularidades na folha de pagamento, como segue:

1 - pagamentos de remuneração a alguns médicos em valor superior à remuneração do prefeito, em afronta ao limite disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal;

2 - na composição do pagamento da remuneração dos médicos são pagos plantões e produtividade médica, medida por meio de procedimentos médicos, cuja instituição está prevista nos arts. 1° e 3º da Lei n. 418/2007. No entanto, disciplina o art. 6º da presente lei que os direitos previstos nessa norma serão regulamentados em conjunto ou separadamente, por meio de ato administrativo do Poder Executivo, sendo que, até a presente data, não se encontram regulamentados tais direitos e mesmo assim vêm sendo pagos;

3 - pagamento de adicional de tempo de serviço ao servidor Carlos Alberto Torres de forma irregular, sendo calculado sobre o valor do vencimento base mais a gratificação de função, em desacordo com o art. 37, XIV, da Constituição Federal, que assim dispõe: "os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores," devendo, de ora em diante, o pagamento do adicional de tempo de serviço ser calculado e pago unicamente sobre o vencimento base do cargo efetivo, sob pena de impugnação dos valores pagos a maior;

4 - possibilidade de incorporação de gratificação de função, direção, chefia ou assessoramento, previsto no art. 93, item 2, da Lei Complementar Municipal n. 2/1991, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itaquiraí, em afronta ao art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/1998.

Constatou-se ainda, no exame da documentação, pagamento a maior de

diárias aos servidores no valor de R$ 2.500,00, contrariando o art. 4º, II, da Lei Municipal n. 381/2005, que estabelece que para apuração do número e valor das diárias, será considerado o horário de saída e de chegada à sede de exercício do servidor.

Alusivo a obras, foram encontradas as seguintes irregularidades:

1 - valores empenhados para aquisições de materiais de construção, para atender a demanda de manutenção nas escolas do Município, que, somados, ultrapassam o valor da modalidade licitatória convite de R$ 8.000,00, contrariando o art. 2°, c/c o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/93;

2 - no Convite n. 3/2011, foi verificado o extrapolamento da modalidade licitatória, em razão dos termos aditivos, totalizando o valor de R$ 120.511,33, contrariando o art. 23, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei n. 8.666/93;

3 - ausência em processos dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos, contrariando os arts. 3º, II, 13 e 14, todos da IN/TC/MS n. 17/00, vigente à época, c/c o art. 73, I, *a* e *b*, da Lei n. 8.666/93.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO**:

1. pela **irregularidade** dos atos praticados pela Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone, ex-prefeita, na gestão da Prefeitura Municipal de Itaquiraí, no período de janeiro a dezembro de 2011;

2. pela **aplicação de multa**, no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS, à Sra. Sandra Cardoso Martins Cassone, ex-prefeita do Município de Itaquiraí, inscrita no CPF sob o n. 626.487.999-15, com fundamento no art. 42, IV, VI e IX, c/c o art. 44, I, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, por infringência aos art. 2°, c/c o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/93 (fragmentação de despesas, referente a itens de mesma natureza, que somados ultrapassam o valor previsto para a dispensa do processo licitatório); art. 63, § 2º, III, da Lei n. 4.320/64 (passagens aéreas sem especificações de seus beneficiários); art. 37 da Constituição Federal, c/c a Lei Complementar Municipal n. 34/2009 (ausência de controle adequado do consumo de combustível da frota de veículos do Município); art. 74 da Constituição Federal, c/c a Lei Complementar Municipal n. 34/2009 (controle interno não está cumprindo as atribuições estabelecidas na legislação); art. 37, IX, da Constituição Federal (ausência da excepcionalidade de interesse público na contratação de pessoal temporário); art. 37, XI, da Constituição Federal (remuneração de alguns médicos superior à remuneração do prefeito municipal); arts. 1° e 3º, c/c o art. 6º, ambos da Lei Municipal n. 418/2007 (pagamento de plantões e produtividade médica sem a devida regulamentação prevista em lei); art.

37, XIV, da Constituição Federal (pagamento de adicional de tempo de serviço de forma irregular, calculado sobre o valor do vencimento base mais a gratificação de função); art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/1998 (possibilidade de incorporação de gratificação de função, de direção, chefia ou assessoramento, prevista no art. 93, item 2, da Lei Complementar Municipal n. 2/1991); art. 4º, II, da Lei Municipal n. 381/2005 (pagamento a maior de diárias a servidores); art. 23, §§ 1º, 2º e 5º, da Lei n. 8.666/93 (extrapolamento de modalidade licitatória, em razão dos termos aditivos); e arts. 3º, II, 13 e 14, da IN/TC/MS n. 17/2000, vigente à época, c/c o art. 73, I, *a* e *b*, da Lei n. 8.666/93 (ausência em processos de obra dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos);

3. pela **concessão** do prazo de **45 (quarenta e cinco) dias úteis**, para que a responsável acima nominada recolha o valor da multa imposta no item 2 aos cofres do FUNTC, comprovando-se nos autos, com fulcro nos arts. 54 e 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, I, "b", e § 1º, I e II, e o art. 210, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, sob pena de cobrança executiva, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;

4. pela **recomendação** ao atual responsável pelo órgão para que observe com rigor as normas que regem a Administração Pública, adotando medidas necessárias a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, conforme o disposto no art. 185, IV, "b", do RITC/MS;

5. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos 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 Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Waldir Neves Barbosa, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 2 de outubro de 2019.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

GAB.AM
SETAC.APT/dssm