ACÓRDÃO - AC00 - 701/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/167/2019/001
PROTOCOLO	: 2121360
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MUNDO NOVO
RECORRENTE	: MARCIA ANDREIA MOLINA AZEVEDO SILVA
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – AUDITORIA – IRREGULARIDADE DOS ATOS PRATICADOS NO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – AUSÊNCIA DE POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS RESPECTIVOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – FRAGILIDADE E INCOMPLETUDE NO CADASTRO DOS BENEFICIADOS E NO CONTROLE DA DISTRIBUIÇÃO DAS CESTAS BÁSICAS – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESAS – INFRINGÊNCIA DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR – ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI 8.666/93 – MULTA – RECOMENDAÇÃO – RAZÕES RECURSAIS – APRESENTAÇÃO DA LEI QUE DISPÕE ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – AUSÊNCIA DA ASSINATURA DE RECEBIMENTO DAS CESTAS BÁSICAS PELOS BENEFICIÁRIOS – NÃO COMPROVAÇÃO DA EFETIVA ENTREGA DOS ALIMENTOS – INAPLICABILIDADE DO DECRETO FEDERAL N° 9.412/2018 – AQUISIÇÃO FRACIONADA DE CAMISETAS – AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO – FALTA DE JUSTIFICATIVA DAS CIRCUNSTÂNCIAS E PARTICULARIDADES DE CADA CASO – AFASTAMENTO DE UMA DAS IRREGULARIDADES – REDUÇÃO DA MULTA – PROVIMENTO PARCIAL.

1. Caracteriza irregularidade a fragilidade e incompletude no cadastro de beneficiados de cestas básicas e no controle da distribuição, que evidente, inexistindo qualquer assinatura de recebimento na planilha dos beneficiários, fato que inviabiliza a constatação da efetiva entrega dos alimentos, em desacordo com a resolução desta Corte, em vigência à época, que dispunha acerca da necessidade de *"Planilha contendo a relação dos beneficiados com a distribuição das cestas básicas, contendo os seguintes dados: nome, RG, CPF, endereço, data da entrega da cesta básica e respectiva assinatura do beneficiário, de modo a comprovar o recebimento, quando o objeto for aquisição de cestas básicas (...)".*
2. É mantida a irregularidade por fragmentação de despesa, infringindo a obrigação de licitar prevista no art. 37, XXI da Constituição Federal e Lei 8.666/93, em razão de aquisição de camisetas de modo fracionado, diante da verificação no caso da ausência de planejamento da Administração e da falta de justificativa à luz das circunstâncias e particularidades de cada caso de compra, com o apontamento de ocorrência de situações imprevisíveis, dentre outras, que poderiam dar legitimidade ao caráter excepcional de contratações reiteradas no mesmo exercício financeiro.
3. Merece ser afastada a irregularidade apontada pela ausência de Política Municipal de Assistência Social com o encaminhamento da Lei que dispõe acerca das políticas públicas de assistência social do Município.
4. O afastamento de uma das irregularidades apuradas em auditoria, referentes aos atos praticados no Fundo Municipal de Assistência Social, fundamenta o provimento parcial do Recurso Ordinário, a fim de reduzir a multa imposta, mantendo-se inalterada as demais irregularidades apontadas no acórdão recorrido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de abril de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pela Sra. **Márcia Andreia Molina Azevedo Silva**, Secretária Municipal de Assistência Social de Mundo Novo – MS em desfavor do Acórdão n. **AC00-1274/2020**, proferido nos autos do TC/167/2019 e, no mérito, pelo **provimento parcial,** a fim reduzir a multa inicialmente imposta para o valor total correspondente a 25 (vinte e cinco) UFERMS, tendo em vista o afastamento de uma das irregularidades que ensejou a penalidade (item 4.1 do Relatório – Ausência de Política Municipal de Assistência Social do Parecer do Conselho), conforme apontamentos nas razões do voto, mantendo-se inalterada as demais irregularidades.

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – DO RELATÓRIO.

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto por *Márcia Andreia Molina Azevedo Silva,* Secretária Municipal de Assistência Social de Mundo Novo – MS*,* em desfavor do Acórdão n. AC00-1274/2020, proferido nos autos do TC/167/2019, nos seguintes termos:

> DISPOSITIVO
>
> Pelo exposto, acolho, parcialmente, a análise da equipe técnica e o parecer ministerial, e nos termos do art. 4º, III, "b", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, VOTO:
>
> 1. pela irregularidade dos atos praticados pela Sra. Márcia Andréia Molina Azevedo Silva, secretária municipal de assistência social, no período de janeiro a dezembro de 2017, no Fundo Municipal de Assistência Social de Mundo Novo, com fulcro no art. 194 do RITC/MS;
>
> 2. pela aplicação da multa à responsável, Sra. Márcia Andréia Molina Azevedo Silva, secretária municipal de assistência social de Mundo Novo, inscrita no CPF sob o n. 858.074.271/49, no valor de 30 (trinta) UFERMS, pelas irregularidades apuradas na auditoria realizada no período de sua gestão, com fulcro nos arts. 44, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, "b", do RITC/MS;
>
> 3. pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis (art. 54 da LCE n. 160/2012) para o recolhimento da multa imposta junto ao FUNTC, comprovando nos autos, conforme o estabelecido no art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, I e II, do RITC/MS, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;
>
> 4. pela recomendação ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, "b", do RITC/MS;
>
> 5. pela intimação do resultado deste julgamento aos interessados e demais autoridades administrativas competentes, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Inconformado com a decisão prolatada, a recorrente apresentou suas razões no presente recurso (f. 2-11), requereu seu recebimento nos efeitos suspensivo e devolutivo, bem como o provimento para o fim de reconhecer a regularidade dos atos praticados, bem como excluir a multa arbitrada no valor correspondente a 30 (trinta) UFERMS.

Para tanto, em suas razões recursais argumenta pontualmente sobre as irregularidades que culminaram na aplicação da multa, todas apuradas em sede

Auditoria, conforme Relatório de f. 6-196 do TC/167/2019, vejamos:

> **a) Item 4.1. Ausência de Política Municipal de Assistência Social e seus respectivos instrumentos de monitoramento e avaliação.**
>
> No que se refere a esse ponto, foi aventado que a auditoria aconteceu durante o início do mandato, sendo que a Lei que instituiu competência aos entes federativos foi publicada no exercício de 2012, não sendo crível atribuir a omissão do antigo gestor ao novel Prefeito, que havia inaugurado sua gestão. Ainda, informou que durante o ano de 2020 aprovou a Lei Complementar n. 154/2020 que cuida da Política Pública de Assistência Social, consoante documento de f. 12-47;
>
> b) **Item 5.2. Fragilidade e incompletude no cadastro dos beneficiados, bem como no controle da distribuição das cestas básicas referente ao exercício de 2017**.
>
> Sustenta que os documentos anexados às f. 149-194 demonstram que as distribuições das cestas aconteciam de modo transparente e eficiente, eis que identificada os beneficiários, mesmo que forma mínima;
>
> **c) Item 6. Fragmentação de despesas, infringindo a obrigação de licitar prevista no art. 37, XXI da Constituição Federal e Lei 8.666/93.**
>
> Quanto à questão, asseverou que o valor de R$10.061,00 (dez mil e sessenta e um reais) não ultrapassou o limite de dispensa modificado pelo Decreto Lei n° 9.412/2018, o que demonstra que os valores não foram exorbitantes a ensejar condenação.

Posto isso, autuado o recurso ordinário em epígrafe, encaminhou-se à Presidência desta Corte que o recebeu em seu efeito suspensivo e determinou sua distribuição a este Relator (f. 49).

Em seguida, sendo desnecessária a manifestação da equipe técnica especializada, remeti os autos ao Ministério Público de Contas que opinou, por meio do Parecer n. 11017/2021 (f. 52-56), pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento parcial do Recurso interposto.

Por fim, vieram-me os autos para elaboração do voto condutor.

É o relatório, passo à apreciação do presente recurso.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II - PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE.

No exercício do juízo de admissibilidade, considerando que o recurso *(i)* é cabível, nos termos do art. 69 da LC n.160/2012 e *(ii)* foi apresentado dentro do prazo estabelecido no art. 69, parágrafo único, da Lei Orgânica deste Tribunal de

Contas, e que sob o aspecto formal, *(iii)* foi interposto por escrito e por parte legitima a fazê-lo; satisfazendo, portanto, os pressupostos de admissibilidade intrínsecos (cabimento e legitimidade) e extrínsecos (regularidade formal e tempestividade), o recurso merece ser **conhecido**, razão pela qual passo a apreciar o mérito do recurso interposto.

III – DO MÉRITO.

Superado o juízo de admissibilidade, observo que o presente instrumento recursal, interposto por *Márcia Andréia Molina Azevedo Silva,* Secretário Municipal de Assistência Social de Mundo Novo – MS*,* busca reformar o Acórdão n. 00 – 1274/2020, proferido nos autos TC/167/2019, com o fim de excluir a multa no valor correspondente a 30 (trinta) UFERMS, imposta ao recorrente em razão das irregularidades verificadas no Relatório de Auditoria de f. 6-196 dos autos principais.

Pois bem.

Quanto ao **item 4.1** (Ausência de Política Municipal de Assistência Social do Parecer do Conselho) verifico que a recorrente, em sede recursal, apresentou às f. 12-47 a Lei Complementar n. 154/2020 que dispõe sobre a Política Pública de Assistência Social de Mundo Novo – MS, bem como a sua publicação no diário oficial.

Nesse passo, a Recorrente demonstrou de forma robusta que sanou a irregularidade outrora apontada, motivo pelo qual assiste razão ao seu apelo.

Diante disso, afasto a irregularidade relacionada ao item 4.1.

Referente ao **Item 5.2.** Fragilidade e incompletude no cadastro dos beneficiados, bem como controle da distribuição das cestas básicas**,** não merece reparo.

Numa simples passada de olhos nos documentos de f. 149-194, constato que o cadastro de beneficiados e a distribuição das cestas básicas não se mostrou satisfatório.

Isso porque, a Secretaria local elaborou uma tabela que listou os beneficiários a partir do mês de março, inserindo nome, data recebida, CPF e endereço completo daqueles que, em tese, foram contemplados.

Logo, como bem pontuado pelo *parquet,* não há assinatura de recebimento pelos beneficiários, o que inviabiliza concluir a efetiva entrega dos alimentos, além de demonstrar a fragilidade do controle de distribuição das cestas básicas pelo município.

Consigna-se que à época, por intermédio do item 13, tópico 8 Anexo VI da Resolução TCE/MS n° 54/2016, já dispunha sobre a necessidade de assinatura do beneficiário, a fim de comprovar o recebimento dos alimentos, senão vejamos:

> Planilha contendo a relação dos beneficiados com a distribuição das cestas básicas, contendo os seguintes dados: nome, RG, CPF, endereço, data da entrega da cesta básica e respectiva assinatura do beneficiário, de modo a comprovar o recebimento, quando o objeto for aquisição de cestas básicas, aquisição gêneros alimentícios para compor a merenda escolar;

Desta feita, mantém-se a irregularidade reconhecida no acórdão atacado.

Por fim, o **Item 6. Fragmentação de despesa** a equipe técnica observou a aquisição de camisetas, com o fim de inseri-los no conceito de "baixo valor"', previsto pelo art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, que estabelecia na época o teto de R$ 8.000,00 (oito mil reais).

Importar destacar que a Auditoria se baseou nas contratações relacionadas a abaixo:

MODALIDADE	CONTRATADA	OBJETO	VALOR CONTRATO	DATA ASSINATURA / VIGÊNCIA
Dispensa n. 178/2017	LETICIA HAUBRICHT FRAPORTI 05192898110	Aquisição de camisetas gola V tamanhos P,M,G,GG,XG, com estampa frente e verso e manga curta cores diversas, malha PV composição 67% poliéster 33% viscose	R$ 1.805,25	30/10/17 30/10 a 30/11/17
Dispensa n. 182/2017	LETICIA HAUBRICHT FRAPORTI 05192898110	Aquisição de camisetas para idosos cadastrados no centro conviver de Mundo Novo - MS.	R$ 2.375,00	16/11/17 16/11 A 15/12/17
Dispensa n. 194/2017	LETICIA HAUBRICHT FRAPORTI 05192898110	Aquisição de camisetas para campanha de prevenção e conscientização do CREAS	R$ 3.480,75	04/12/17 04/12 a 04/01/18
Dispensa n. 129/2017	JP MERCHIOLI - ME	Aquisição de camisetas de malha para campanha de prevenção do centro de referência especial de assistência social CREAS, em atendimento a Secretaria de Assistência Social.	R$ 2.400,00	12/07/17 12/07 a 11/08/17
		TOTAL	**10.061,00**	

Sobre isso a recorrente alega que os valores estão dentro do limite estabelecido pelo Decreto Federal n° 9.412/2018, entretanto não merece guarida a justificativa levantada.

O art. 23, § 5º, da lei 8.666/1993 trata do fracionamento de despesas, o qual é caracterizado pela adoção de modalidade de licitação mais simples quando exigível modalidade mais complexa, mediante expedientes como a redução de quantitativos para que o valor fique dentro dos limites da modalidade de menor exigência, repetindo-se o procedimento em curto espaço de tempo.

Cominado a isso o art. 24, inciso II, da lei n. 8.666/1993 assim estabelece referente às compras diretas:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite

> previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, **desde que não se refiram** a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto **que possa ser realizada de uma só vez.**

Perceba que para configurar o fracionamento vedado não basta a simples soma das duas ou mais parcelas cujo resultado levaria à necessidade de realização de procedimento licitatório ou mudança para modalidade mais complexa.

Dessa forma, além dos valores despendidos, há que se questionar sobre a existência de outros elementos para configurar a ocorrência da infração. Qual o período a se considerar para verificar se existe ou não o fracionamento? Era previsível a segunda contratação? Poderia ter sido planejada? O orçamento permitia a previsão da despesa total? Enfim, há dados objetivos e subjetivos que merecem análise para se afirmar a ocorrência do fracionamento proibido.

Partindo dessas premissas, nota-se no caso em exame a ausência de planejamento da Administração e a necessidade de que o gestor justificasse à luz das circunstâncias e particularidades de cada caso, apontando se houve a ocorrência de situações imprevisíveis, dentre outras que poderiam dar legitimidade ao caráter excepcional de contratações reiteradas no mesmo exercício financeiro.

Ademais, o Decreto Federal n° 9.412/2018 que alterou os valores estabelecidos nos incisos I e II do art. 23 da Lei 8.666/93, somente entrou em vigor em julho de 2018, razão pela qual não abrange a despesa iniciada e finalizada no exercício de 2017, portanto inaplicável ao caso em espécie.

Destarte, a irregularidade reconhecida no item 6 é a medida a ser mantida, portanto, não merece reforma.

IV – DO REEXAME DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

Tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimento demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, com fundamento no art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE n. 98/2018, que preveem multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal (no caso em exame, considera-se moderada); as circunstancias pessoais do infrator (trata-se de gestora experiente, ciente, portanto, de suas obrigações legais perante a Administração Pública); entendo pela **minoração da multa de 30 (trinta) UFERMS para 25 (vinte e cinco) UFERMS,** em face do afastamento da impropriedade levantada no item 4.1 do Relatório de Auditoria a qual foi sanada somente no exercício de 2020 com a edição da Lei Complementar 154/2020 que tratou acerca da Política Pública de Assistência Social do município, portanto, irregularidade simples de afastar; sendo suficiente a dar tratamento isonômico aos gestores submetidos à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da

sanção que, neste caso, é revestida de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes.

Com essas considerações, merece reforma parcial a *r.* decisão, ora combatida, para o fim de minorar a multa aplicada a recorrente para 25 UFERMS.

Assim sendo, registro que o presente Recurso Ordinário merece **provimento parcial**. São as razões que fundamentam o voto.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por *Márcia Andreia Molina Azevedo Silva,* Secretária Municipal de Assistência Social de Mundo Novo – MS e, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL,** a fim reduzir a multa inicialmente imposta para o valor total correspondente a 25 (vinte e cinco) UFERMS, tendo em vista o afastamento de uma das irregularidades que ensejou a penalidade (item 4.1 do Relatório – Ausência de Política Municipal de Assistência Social do Parecer do Conselho), conforme apontamentos nas razões do voto, mantendo-se inalterada as demais irregularidades.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e provimento parcial do recurso ordinário.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

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

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

KBV/MSS/DSSM