DELIBERAÇÃO AC00 - 1743/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/15431/2015
PROTOCOLO	: 1614703
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE GUIA LOPES DA LAGUNA
JURISDICIONADO	: JACOMO DAGOSTIN
RELATORA	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA DIVERGENTE DO CONTRATO – FALTA DE COMPROVAÇÃO DE QUANTIDADE DE MATERIAL ADQUIRIDA – DESPESAS SEM CONTRATO – IRREGULARIDADES EM ALIENAÇÃO DE VEÍCULO – BENS MÓVEIS ACONDICIONADOS EM LOCAL IMPRÓPRIO – COBRANÇA DE VALOR DESPROPORCIONAL POR EDITAL – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESA – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS EM DESACORDO COM LEI – AUSÊNCIA DE REMESSA DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DÍVIDA ATIVA – MULTA – IMPUGNAÇÃO – RECOMENDAÇÃO

São irregulares os atos e procedimentos administrativos, constatados em auditoria, em razão da execução financeira divergente do contrato, da falta de comprovação da quantidade de material adquirido, das despesas realizadas sem contrato, de irregularidades em alienação de veículo, de bens móveis acondicionados em local impróprio, da cobrança de valor desproporcional pelo fornecimento de cópia dos editais de licitação, da fragmentação de despesa, da contratação de temporários em desacordo com a Lei, da ausência de remessa dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da movimentação incompleta do controle da dívida ativa municipal, com imposição de multa, impugnação do valor e recomendação ao gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria nº 7/2015, realizada no Município de Guia Lopes da Laguna na gestão do Sr. Jacomo Dagostin, no período de janeiro a dezembro de 2014, com imposição de multa ao gestor no valor correspondente a 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, impugnação do valor de R$ 4.423,80 (quatro mil, quatrocentos e vinte e três reais e oitenta centavos), referente a 202 cobertores adquiridos à população carente, cuja distribuição não foi comprovada, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais e recomendação ao atual Prefeito Municipal, para que adote as seguintes medidas administrati-

vas com vistas a promover melhorias no controle das despesas com a aquisição de pneus e câmaras para a frota do município: que faça constar nas notas fiscais de compra, a placa do veículo, sua respectiva quilometragem no momento da troca e a secretaria ou departamento requisitante, que nomeie formalmente os servidores responsáveis pelo acompanhamento da substituição dos produtos e ateste das notas fiscais e que realize a inserção dos dados em sistema específico de gestão para controle dos gastos, que possibilite ao controle externo atestar a boa aplicação dos recursos públicos.

Campo Grande, 18 de outubro de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 7/2015, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Guia Lopes da Laguna, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2014.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

Item 2 – Não envio dos dados ao SICOM;
Item 3.1 – Transferência de Duodécimo;
Item 6.2.1 – Execução financeira divergente do contrato;
Item 6.2.2 – Falta de comprovação da quantidade adquirida;
Item 7.1 – Das despesas sem contrato – Enersul;
Item 7.2 – Descumprimento da Lei de Acesso à Informação;
Item 7.3 – Leilão: irregularidades em alienação de veículo;
Item 7.4 – Aquisição de pneus;
Item 7.5 – Ineficiência no controle de abastecimento da frota;
Item 7.6 – Bens móveis acondicionados em local impróprio;
Item 7.7 – Cobrança por Edital;
Item 8 – Fragmentação da despesa;
Item 11.2 – Dos contratos temporários;
Item 12 – Do relatório de gestão fiscal;
Item 13 – Do inventário dos bens móveis e imóveis;
Item 14 – Dívida Ativa.

Intimado para apresentar defesa, o Prefeito Municipal à época, Sr. Jácomo Dagostin, ofertou justificativas e documentos.

Em reanálise, o corpo técnico da 6ª ICE considerou insuficientes as explicações fornecidas, mantendo seu entendimento em relação a todas as irregularidades elencadas no relatório.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor, a impugnação das despesas irregulares e a expedição de determinações e recomendações.

Vieram-me os autos conclusos.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

São as seguintes as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria:

Item 2 – Não envio dos dados ao SICOM

O presente apontamento versa sobre a ausência de remessa de dados e informações ao SICOM.

O gestor, em sua defesa, reconhece a falha apontada pela equipe de auditoria, porém comprova que as informações foram remetidas, ainda que a destempo.

As questões atinentes à falta de remessa ou envio extemporâneo dos dados do SICOM estão sendo tratadas nesta Corte em procedimentos próprios, denominados "apuração de responsabilidade", em cujos autos, caso fique constatada a prática de alguma irregularidade, o gestor poderá ser condenado ao pagamento de multa e demais cominações legais e regimentais aplicáveis ao caso.

Assim, para se evitar decisões conflitantes, ou, eventualmente, o duplo apenamento por uma mesma conduta, a solução que se mostra adequada é a não apreciação desse ponto, neste processo.

Por tais motivos, declaro prejudicada a análise deste item, ante a perda de objeto.

Item 3.1 – Transferência de Duodécimo

De acordo com o apurado pela equipe técnica, durante o exercício de 2014 o Executivo repassou ao Poder Legislativo o montante de R$ 1.069.956,60, o que corresponde a 7,01 % da Receita Tributária e das Transferências do exercício anterior, ultrapassando o limite constitucional, que é de 7%.

A matéria em questão constitui objeto de análise nos autos do Balanço Geral de 2014 da Prefeitura Municipal de Guia Lopes da Laguna (TC/6801/2015), tendo sido apontada, inclusive, como uma das falhas que ensejaram a prolação de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas.

Logo, como no tópico anterior, a solução que se mostra adequada é a não apreciação do item neste processo, sob pena de violação ao princípio do non bis in idem, segundo o qual ninguém deve ser punido duas vezes pelo mesmo fato.

Portanto, declaro prejudicada a análise deste tópico, ante a perda de objeto.

Item 6.2.1 – Execução financeira divergente do contrato

O presente tópico diz respeito à seguinte contratação:

Processo n.:	36/2014
Licitação:	Dispensa n. 20/14
Objeto:	Serviço de instalação de rede lógica de dados, internet e configuração de 28 computadores em rede com aquisição

	de peças
Valor:	R$ 1.500,00
Contratada:	Sílvia Helena Silva – ME

De acordo com o apurado pela auditoria, “o contrato não abarca os valores das peças, conforme fora cotado, somando R$ 3.529,00 somente de peças, no entanto, no contrato, assim como na publicação do extrato, ficou estabelecido apenas o valor referente aos serviços de R$ 1.500,00. Destaca-se que os valores foram pagos integralmente tanto das peças quanto dos serviços”.

O gestor se defendeu, em síntese, alegando que a licitação foi dispensada nos termos do art. 24, II, da Lei 8666/93.

Alega que para a aquisição das peças, a Administração se valeu do disposto no art. 62 da Lei 8.666/93 e parágrafo quarto do mesmo artigo, substituindo o contrato por Nota de Empenho, pois se tratava de materiais de entrega imediata.

Assim, a Administração emitiu a nota de empenho n° 697, de 11 de março de 2014, no valor de R$ 3.529,00, relativa à nota fiscal n° 340, de 18 de março de 2014, cujo objeto é a aquisição das peças.

Afirma ainda que para a contratação dos serviços, optou-se por firmar uma Carta Contrato, no valor de R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), aduzindo que, por prudência, a Administração tem o costume publicar o respectivo extrato.

Finalmente, ressalta que, mesmo considerando a totalidade da despesa (serviços e peças), foi respeitado o limite para a dispensa da licitação, nos termos do art. 24, II, uma vez que totalizaram R$ 5.029,00 (cinco mil e vinte e nove reais), abaixo dos R$ 8.000,00 (oito mil reais) impostos pela lei como limite.

Não procedem as argumentações da defesa.

A irregularidade apontada se refere à divergência entre o valor previsto no contrato e o valor efetivamente pago.

Analisando-se a Carta Contrato nº 016/2014 (fl. 82/84), nota-se que sua cláusula segunda estabelece, como objeto, o “serviço de instalação de rede lógica de dados, internet e configuração de (28) vinte e oito computadores em rede com aquisição de peças na escola municipal Basílio Barbosa”.

Já a cláusula terceira prevê como valor global do contrato R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais).

Porém, conforme apontado pela equipe de auditoria, o município pagou efetivamente o valor de R$ 1.500,00 para a prestação do serviço e R$ 3.529,00 para aquisição de peças, ou seja, o órgão auditado descumpriu a própria previsão contratual que previa o valor global de R$ 1.500,00 para a instalação e para as peças.

Assim, muito embora as despesas totais tenham se situado dentro do limite de dispensa, não há como se relevar a falha, na medida em que os atos praticados acabaram por desrespeitar as disposições insertas em contrato, notadamente a cláusula terceira, que trata do preço e do pagamento.

Irregularidade mantida.

Item 6.2.2 – Falta de comprovação da quantidade adquirida

O ponto em questão versa sobre a contratação abaixo:

Processo n.:	70/2014
Licitação:	Dispensa n. 43/2014
Objeto:	Aquisição de 360 cobertores de casal para serem distribuídos às famílias em situação de vulnerabilidade social
Valor:	R$ 7.884,00
Contratada:	Etruria – Indústria de Fibras e Fios Sintéticos Ltda

Conforme o relatório, "na lista de entrega dos cobertores constam apenas 158 pessoas, no entanto, conforme nota fiscal atestada e paga foram adquiridos todos os 360 cobertores, restando assim 202 cobertores sem comprovação que foram entregues às famílias em situação de vulnerabilidade".

Sobre a matéria, o gestor assim se pronunciou:

> "No que pesa a discrepância, há de se ressaltar que a maioria das famílias foi contemplada com mais de um cobertor, pois além do pai e da mãe há de se contabilizar as crianças que de igual forma necessitam de proteção contra a rigidez do inverno.
>
> Temos que admitir a fragilidade da apresentação do relatório, sendo difícil identificar qual chefe de família recebeu mais de um cobertor, pois, por vício de costume, a distribuição sempre foi feita daquela maneira.
>
> Há de se destacar que com anseio de defender seus familiares, as pessoas acabam por causar tumulto durante a distribuição na tentativa de garantir o atendimento de seus dependentes, que acabam por comprometer a listagem na forma que está sendo feita.
>
> Informamos que métodos diferentes serão adotados a partir de então, pois, a presente notificação servirá de embasamento para diferenciar a distribuição."

A despeito das justificativas apresentadas, o apontamento há de ser mantido, tendo em vista que o gestor assume inexistir qualquer espécie de controle sobre a distribuição dos cobertores.

Também deve ser analisada com reservas a afirmação de que as famílias acabam por causar tumulto durante a distribuição, pois as regras de experiência nos mostram que tal situação poderia ser contornada mediante a adoção de rotinas sim-

ples de organização por parte de quem está distribuindo os produtos, no caso, o município, como, por exemplo, a divisão de tarefas entre os servidores e voluntários, o cadastramento de famílias, a limitação de itens por família, a formação de filas, entre outras.

Assim, permanece incomprovada, nos termos do relatório de auditoria, a efetiva distribuição de 202 dos 360 cobertores adquiridos, de modo que, no ponto, mantenho a irregularidade.

Como corolário, julgo necessária a impugnação do valor correspondente a 202 cobertores, que totaliza R$ 4.423,80, cabendo ao ordenador de despesas à época, Sr. Jácomo Dagostin, a devolução da respectiva quantia aos cofres públicos.

Item 7.1 – Das despesas sem contrato – Enersul

A auditoria constatou o pagamento de despesas junto à concessionária de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul – Enersul, no total de R$ 337.059,22, sem a realização de processo licitatório e formalização de contrato administrativo.

Em relação ao achado, o gestor afirma que por vício de costume, de fato, não houve procedimento administrativo.

Alega, ainda, que está instaurando procedimento administrativo visando a sanar tal irregularidade, e que tão logo seja o procedimento concluído será remetido a esta Corte.

Aduz, ao final, “que não houve prejuízo à livre concorrência, uma vez que os serviços são objeto de concessão a ser executado pela Enersul dentro dos limites de nosso estado.”

O apontamento há de ser mantido.

Embora os contratos firmados com as concessionárias sejam tipicamente de adesão, e, portanto, exista a mera aceitação do aderente às cláusulas preestabelecidas, tal fato não exime a administração de formalizar um contrato com a respectiva empresa fornecedora do serviço, com todos os requisitos obrigatórios que o instituto exige, tais como: identificação das partes, data de início, objeto contratado, tipo de serviço oferecido, penalidades, etc., - tal como os contratos celebrados com um consumidor comum.

Tanto é verdade, que a própria Resolução TCE/MS n. 54, de 14 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o manual de remessa de informações, dados e documentos, exige, em seu art. 16, que os contratos de serviços de fornecimento de água e esgoto, energia, internet e telefone, sejam mantidos nos arquivos do órgão, para eventual verificação pelo Tribunal.

Da mesma forma, por mais que nos convençamos de que se trata de hipótese de dispensa de licitação, o órgão não está isento da obrigatoriedade de formalizar o respectivo procedimento, com o atendimento a todas as exigências legais previstas, precipuamente, no art. 26 na Lei Federal n. 8.666/93, tais como:

a) Autorização da despesa pela autoridade superior;

b) Publicação do extrato do contrato ou empenho que lhe substitua;

c) Justificativa plausível que caracteriza a motivação da dispensa ou inexigibilidade, dando-lhe um embasamento legal;

d) Cotação de mercado a fim de justificar o preço na contratação.

Enfim, ante o desatendimento às regras previstas na Lei Geral de Licitação, mantenho a irregularidade.

Item 7.2 – Descumprimento da Lei de Acesso à Informação

No momento dos trabalhos, os técnicos constataram diversas inconsistências e ausência de informações no portal da prefeitura, infringindo, assim, as disposições contidas na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011).

O gestor, em sua defesa, informa que existem dois links no endereço eletrônico www.guialopesdalaguna.ms.gov.br (Portal da Transparência e Acesso a Informação), sendo tais links complementares um ao outro, tendo em vista a grande gama de informações disponibilizadas. Finaliza dizendo que o município sempre busca inserir informações em tempo real no Portal da Transparência.

Em consulta ao portal da transparência do município de Guia Lopes da Laguna (http://web.neainformatica.com.br/portalTransparencia/index.xhtml?cliente=pmgls, acesso em 15-9-2017, às 14h30), foi possível observar que varias informações atinentes às licitações, contratos, folhas de pagamento, planejamento orçamentário, receitas e despesas, estão sendo disponibilizadas sem qualquer tipo de dificuldade ou entrave.

Essa constatação ratifica o quanto foi dito pelo gestor em sua resposta, de modo que a irregularidade em questão pode ser considerada sanada.

Nada obstante, tendo como norte os princípios da transparência, da publicidade e do direito à informação, julgo pertinente a emissão de recomendação ao atual titular do órgão, para que adote medidas que possam culminar em melhorias no atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação.

Item 7.3 – Leilão: irregularidades em alienação de veículo

A administração municipal alienou, como bem inservível, por meio do Leilão n. 001/2014, o veículo VW/Polo Sedan 2.0 Comfort, tendo sido arrematado pelo Sr. José Chaia, pelo valor de R$ 23.500,00.

Para os técnicos, o procedimento está eivado de vícios, tendo em vista a ocorrência das seguintes falhas:

a) Ausência de comprovação do interesse público envolvido na alienação do bem;

b) Venda por preço abaixo do valor de mercado;

c) Ausência de ampla divulgação do leilão.

O gestor, em sua defesa, alega que se tratava de veículo destinado a uso do Chefe do Poder Executivo que vinha apresentando vários problemas mecânicos e foi colocado a venda para ser utilizado na aquisição de um novo, ressaltando, ainda, que o veículo já havia sido objeto de leilão anterior (Processo Administrativo de n° 163/2013, Leilão n° 002/2013), não tendo havido interessado.

Com relação ao preço, afirma que em uma primeira avaliação, apesar dos problemas com o veículo, tentou-se atrair interessados, justificando o valor avaliado em R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais). Completa, afirmando que não tendo havido interessados, foi necessária a realização de um segundo certame, reavaliando o veículo pelo valor de R$ 23.500,00 (vinte e três mil e quinhentos reais), para nova tentativa de alienação, através do Processo Administrativo de nº 058/2014 - Leilão n° 001/2014.

Com relação à redação errônea da classificação do bem, que constou no aviso como "imóvel", sendo, na verdade, bem "móvel", o gestor alega que, por meio de errata, corrigiu a inconsistência apenas no Jornal Estado do Pantanal, que é a Imprensa Oficial de divulgação dos atos oficiais do município, tendo deixado de fazê-lo no Diário Oficial do Estado, conforme documento anexo.

Ressalta que o potencial de divulgação do referido jornal ultrapassa os limites territoriais do estado em razão da utilização da internet, não havendo que se falar em falta de publicidade ou em restrição ao caráter competitivo ou em prejuízo ao erário.

São insuficientes as justificativas apresentadas.

A alienação do veículo, nos moldes realizados pela Prefeitura de Guia Lopes da Laguna descumpre os requisitos legais.

Sobre a matéria, a Lei nº 8.666/93 prevê em seu art. 17, caput e inc. II:

> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
>
> II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

Ainda a Lei 8.666/93, dispondo agora sobre a venda de bens móveis, prevê em seu art. 22, §5º:

> § 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Dos dispositivos supra, observe-se que, para a alienação de bens móveis, são necessários: a) justificativa de interesse público; b) avaliação prévia e c) licitação. A

modalidade leilão, por sua vez, é utilizada para venda de a) bens inservíveis ou b) produtos apreendidos ou penhorados.

Nesse contexto, dos três requisitos para a venda do veículo, já não foi possível constatar o primeiro: justificativa de interesse público, o que, por si, tornaria irregular e ilegal o procedimento.

Não bastasse isso, o segundo requisito, avaliação prévia, não indicou os parâmetros utilizados, o que acaba por lhe conferir menos confiabilidade.

E, ainda, note-se que para a venda ora analisada considerou-se o bem inservível.

Assim, é importante compreender o que vêm a ser bens inservíveis.

De acordo com o Decreto Federal nº 99.658/90, tem-se que:

> Art. 3º. (...)
>
> Parágrafo único. O material considerado genericamente inservível, para a repartição, órgão ou entidade que detém sua posse ou propriedade, deve ser classificado como:
>
> a) ocioso - quando, embora em perfeitas condições de uso, não estiver sendo aproveitado;
>
> b) recuperável - quando sua recuperação for possível e orçar, no âmbito, a cinquenta por cento de seu valor de mercado;
>
> c) antieconômico - quando sua manutenção for onerosa, ou seu rendimento precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsoletismo;
>
> d) irrecuperável - quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina devido a perda de suas características ou em razão da inviabilidade econômica de sua recuperação.

In casu, o gestor não define em qual dessas classes se encontra o bem alienado, apenas enquadrando-o como inservível. Contudo, observando a especificação constante do edital, é possível concluir que o bem se encontra em bom estado, podendo-se caracterizar como ocioso ou, no máximo, como recuperável.

Ocorre que o art. 4º do mesmo Decreto estabelece que nesses casos, de bens ociosos ou recuperáveis, o material será “cedido a outros órgãos que dele necessitem”, e não alienado.

O gestor alega, em sua defesa, que as condições do veículo eram piores que as descritas e que, em virtude da ausência de interessados em um primeiro momento, foi necessária a realização de outro certame, em que “chegou-se a conclusão pelo valor de R$ 23.500,00 (vinte e três mil e quinhentos reais)”.

Contudo, da análise realizada pela equipe de auditoria, o termo de avaliação contém “avaliação dos veículos sem indicação dos parâmetros que teriam sido utili-

zados para tanto e da qualificação dos seus membros para realizar tal trabalho. Não há sequer registro da quilometragem rodada pelo veículo".

Desse modo, a avaliação torna-se frágil. Aliás, em busca na tabela FIPE, observou-se que o preço médio do veículo é de R$ 33.456,00, valor muito superior ao da venda.

Nesse rumo, considerando a fragilidade da avaliação e a descrição do veículo como se encontrando em bom estado, sua venda por valor tão inferior ficou no mínimo incoerente.

Enfim, considerando a insuficiência das explicações ofertadas, mantenho a irregularidade.

Item 7.4 – Aquisição de pneus

De acordo com o relatório de auditoria, durante o exercício de 2014, o município de Guia Lopes da Laguna adquiriu pneus por meio das Atas de Registros de Preços n. 12/2014 e 28/2014.

Entretanto, no entender dos analistas, inexistem informações sobre a despesa e o consumo individualizado por veículo no período considerado, nem foram apresentados dados sobre a quilometragem rodada com o jogo de pneus substituído, não sendo possível atestar a regular aplicação dos recursos públicos empregados em tais despesas.

Sobre os achados, o responsável alega que o programa de frotas não contempla quais veículos foram atendidos, mas afirma que no processo licitatório existe a relação individualizada dos veículos, máquinas e equipamentos contemplados pela aquisição bem como a qual unidade gestora pertence cada um.

Assevera que a inexistência de controle sobre a quilometragem dos veículos é insuficiente para acarretar a irregularidade e a glosa de valores, uma vez que a realização da despesa se prova através do aferimento do recebimento dos pneus adquiridos.

Defende, ainda, a impossibilidade de registro de quilometragem para máquinas e equipamentos que compõem a frota, uma vez que máquinas pesadas e equipamentos não possuem hodômetro, e carreta e outros equipamentos de arrasto não possuem qualquer forma de aferimento.

As justificativas apresentadas sanam, no meu entender, as irregularidades assinaladas.

Isso porque, conforme relatado pela própria equipe de auditoria, o órgão adota relatórios com informações por secretaria e por item, sobre o quantitativo registrado de pneus, câmaras e protetores, os pedidos realizados e autorizados e o saldo remanescente da Ata de Registro de Preços.

E ainda, o relatório denominado “relação de autorização de fornecimento por processo – detalhado” informa as autorizações realizadas, a quantidade fornecida de cada item e o saldo existente da ARP.

Por fim, o relatório intitulado “autorização de fornecimento por período" informa o número da autorização, processo, credor, secretaria requisitante e valor total da requisição.

Assim, a despeito de não existir um controle individualizado sobre cada veículo contemplado com a substituição dos pneus, nem da quilometragem rodada com cada jogo, não há prova cabal da ocorrência de irregularidades na utilização dos produtos, tampouco de malversação dos recursos gastos com esse fim.

Logo, não há motivos que justifiquem a subsistência do apontamento.

Reputo a irregularidade sanada.

Nada obstante, julgo relevante a expedição de recomendação para que o atual gestor adote as seguintes medidas administrativas com vistas a promover melhorias no controle das despesas com a aquisição de pneus e câmaras para a frota do município:

a) que faça constar nas notas fiscais de compra, a placa do veículo, sua respectiva quilometragem no momento da troca e a secretaria ou departamento requisitante;

b) que nomeie formalmente os servidores responsáveis pelo acompanhamento da substituição dos produtos e ateste das notas fiscais;

c) que realize a inserção dos dados em sistema específico de gestão para controle dos gastos, que possibilite ao controle externo atestar a boa aplicação dos recursos públicos.

Item 7.5 – Ineficiência no controle de abastecimento da frota

O presente tópico versa sobre a ineficiência do controle de gasto com combustível, pois, apesar de haver um sistema específico implantado, tal fato não resulta em nenhuma melhoria na gestão do abastecimento da frota do município.

O gestor, em sua defesa, alega que o município está passando por um aprimoramento de gestão, tendo sido implantado o sistema de frotas visando a obter informações gerenciais. Alega que servidores têm sido capacitados para a alimentação do sistema e que está tomando medidas administrativas com vistas a atualizar as inconsistências apontadas pela inspeção.

Como se vê, o gestor reconhece a ocorrência das falhas assinaladas no relatório de auditoria, mas informa haver adotado medidas no sentido de incrementar o controle do abastecimento da frota.

Assim, em prestigio à intenção de evitar a repetição das impropriedades observadas pela equipe de auditoria, reputo sanada a irregularidade, sem prejuízo de que

os fatos aqui noticiados sejam analisados pelos técnicos deste Tribunal nas próximas ações fiscalizatórias a serem realizadas no município.

Item 7.6 – Bens móveis acondicionados em local impróprio

Durante os trabalhos realizados in loco, verificou-se a existência de diversos equipamentos novos, acondicionados nas caixas de transporte, ao longo dos corredores do prédio da Prefeitura Municipal, em área de circulação livre de pessoas.

Quando exibidas as notas fiscais de compra, constatou-se tratar-se, em sua maioria, de materiais adquiridos junto a fornecedores de produtos médico-hospitalares.

Sobre o tópico, o gestor não se manifestou.

Irregularidade mantida.

Item 7.7 – Cobrança por Edital

Em análise aos procedimentos licitatórios em geral, a equipe de auditoria constatou a cobrança invariável e sistemática de R$ 30,00 (trinta reais) pelo fornecimento de cópia dos editais de licitação lançados pela Prefeitura Municipal durante o exercício de 2014.

Verificando por amostragem os editais lançados, inclusive os anexos, os auditores chegaram à conclusão de que tais documentos possuíam, em média, 40 páginas. Desse modo, considerando que o município cobrava o valor de R$ 30,00 por edital, o custo por página atingiu R$ 0,75 (setenta e cinco centavos de real), quantia muito superior à praticada pelo mercado.

O gestor, em resposta, defende a legalidade das cobranças, alegando existir valores ainda mais altos cobrados por outros órgãos da administração. Argumenta, ainda, que está buscando aprimorar a utilização da tecnologia da informação para que seja possível a obtenção dos editais sem custo, e a locação de software para gerenciamento dos dados pertinentes ao certame licitatório.

A despeito das ponderações externadas pelo ordenador de despesas, o ponto há de ser mantido.

Com efeito, a questão atinente à cobrança de valores para o fornecimento de editais deve obedecer à regra contida no § 5º do art. 32 da Lei n. 8.666/93, abaixo transcrito:

> § 5°. Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, **limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.** (grifei)

O texto legal é claro e não deixa margem para dúvidas: em se tratando de fornecimento de editais, a administração só está autorizada a cobrar o valor suficiente para cobrir o custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

Nesse sentido, é pacífico o entendimento do TCU, que já se manifestou contrariamente à cobrança de valores desarrazoados para a retirada de cópia do Edital. Vejamos:

> "A cobrança de taxa para a disponibilização de editais de licitação em valor superior ao da reprodução gráfica vem sendo considerada restritiva à competitividade da licitação pela jurisprudência desta Corte, como mostram os Acórdãos 354/2008-P, 10.992/2011-2ª C e 2.605/2012-P. Trata-se de entendimento que, ao visar a garantia do livre acesso ao conteúdo do edital, ressalvada a cobrança razoável do valor das cópias eventualmente solicitadas pelo interessado, prestigia não somente o princípio da ampla competitividade, como também os da publicidade e transparência". (TCU - Processo TC-028.378/2011-3. Relator: José Múcio Monteiro. Data: 03/09/14).

Na hipótese, percebe-se que o valor cobrado pelo município de Guia Lopes, para o fornecimento de cópia do edital (R$ 0,75 por página), distancia-se, e muito, do parâmetro fixado pelo legislador, pois as regras de experiência nos mostram que o valor unitário praticado pelo mercado oscila entre R$ 0,20 e 0,30, a depender do quantitativo de páginas a serem reproduzidas.

Logo, conclui-se ser totalmente desarrazoado e desproporcional o valor exigido pelo município para a extração de cópias dos editais.

Irregularidade mantida.

Item 8 – Fragmentação da despesa

O corpo técnico apontou a ocorrência de fragmentação de licitação na realização das seguintes despesas:

Processo n.	060/2014
Carta contrato n.	028/2014
Licitação	Dispensa n. 35/2014
Contratado	Oelson da Silva Garcia
Valor	R$ 7.605,80
Vigência	23/04 a 23/06/2014
Objeto	Serviço de instalação/montagem de sistema de segurança com monitoramento na Escola Municipal Basílio Barbosa, incluindo aquisição de material de consumo e permanente.

Processo n.	072/2014
Carta contrato n.	031/2014
Licitação	Dispensa n. 44/2014
Contratado	Oelson da Silva Garcia
Valor	R$ 7.941,80
Vigência	19/05 a 19/07/2014

Objeto	Serviço de instalação/montagem de sistema com monitoramento na Educação Infantil CEI Creche Vitalina Martinez Silva, incluindo aquisição de material de consumo e permanente.

O gestor defende a legalidade das contratações, argumentando, em suma, que os serviços contratados foram pontuais, originados inicialmente pela insegurança percebida pela Diretora do estabelecimento de ensino onde é oferecida a Educação a Jovens e Adultos.

Aduz, ainda, inexistir continuidade na prestação do serviço, haja vista que o objeto contratual é a instalação/montagem do sistema de monitoramento, não o serviço de monitoramento em si.

Ressalta, por fim, os bons resultados obtidos com as contratações em questão, tendo em vista a redução da ocorrência de furtos após a instalação do monitoramento.

São insuficientes as justificativas apresentadas.

Da análise dos objetos contratuais ora questionados, não se extrai qualquer situação de anormalidade ou imprevisibilidade que impedisse a abertura do procedimento licitatório recomendado para a totalidade das despesas.

Pelo contrário, os serviços contratados – instalação/montagem de sistema de monitoramento - são comuns, ordinários e comumente licitados pela administração.

Assim, o município não poderia, ainda que sob o argumento da agilidade, realizar duas dispensas para cada objeto, quando o correto seria deflagrar o procedimento pela modalidade adequada, no caso, o convite, de rito mais formal, porém, com a possibilidade de proporcionar condições mais vantajosas e econômicas à Administração.

O TCU vem, ao longo dos anos, repudiando a utilização das licitações fragmentadas pelos administradores, consoante se observa da deliberação abaixo:

> “É vedado o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado.” (LICITAÇÕES E CONTRATOS – Orientações e Jurisprudência do TCU)

Gize-se que as dispensas ora questionadas tiveram como objeto serviços rigorosamente idênticos, foram realizados em datas próximas e a contratação se deu com o mesmo fornecedor, circunstâncias que reforçam a ideia de que as despesas foram fragmentadas com o único propósito de possibilitar a contratação direta pela administração.

Diante de tais ponderações, mantenho a irregularidade.

Item 11.2 – Dos contratos temporários

Os trabalhos de auditoria revelaram que durante o ano de 2014 houve a contratação de 212 servidores com base na Lei da contratação temporária.

Para os analistas, tais contratações são ilegais, já que o órgão vem mantendo essa prática há anos, em detrimento à regra do concurso público.

Também foi apurada a contratação de 61 servidores pelo regime da contratação temporária, para cargos não contemplados nas Leis Municipais n. 14/2005 e 36/2010.

O gestor alega que “por conta da redução da Receita arrecadada, que é a base do limite da Despesa com Pessoal, o Município sofre o impacto da mesma, verificado justamente no quesito pessoal que é a base da manutenção dos serviços básicos à população, principalmente nas áreas da saúde e educação, cujos profissionais possuem uma remuneração diferenciada dos demais com aumento significativo da despesa”.

Assevera que as contratações temporárias são “válvulas para que o limite da despesa com pessoal possa ser adequado ao percentual constitucional, principalmente no caso da redução da Receita Corrente Líquida, pois o quadro efetivo é limitado para que se faça a redução”, pelo que aduz que no caso presente, o município utilizou as contratações temporárias nas áreas da saúde, educação e serviços de limpeza urbana, áreas de extrema necessidade para a população.

Finalmente, afirma que na obrigação de suprir as necessidades da população, não há como demitir ou deixar de contratar profissionais, sob pena de engessar a despesa com Pessoal do Município, entendendo que a contratação por tempo determinado existe para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, enquadrando-se nessa situação tanto a saúde quanto a educação até que o Município possa adequar as suas Receitas às Despesas.

A despeito das justificativas apresentadas pelo gestor, o apontamento há de ser mantido.

De suas alegações, é possível constatar que o município vem utilizando deliberadamente das contratações temporárias como forma de limitar as despesas com pessoal, evidenciando, assim, o desvirtuamento do instituto.

Como sabido, a lei possibilita a contratação temporária de servidores, desde que sejam observados os seguintes requisitos: a) contratos firmados por tempo determinado; b) temporariedade da função, e; c) excepcionalidade do interesse público, a evidenciar circunstâncias incomuns.

Na hipótese, observa-se o não atendimento a essas condições, haja vista a utilização desmedida e sem critérios dos contratos temporários pelo município de Guia Lopes e a renovação sistemática dos respectivos instrumentos, a cada final do prazo de vigência.

Outrossim, além das contratações temporárias em geral, que já burlam o objetivo da lei, apurou-se também a contratação de 61 servidores em situação de total ilegalidade, uma vez que suas funções estão fora dos cargos previstos na legislação local.

Vejamos o que dispõe a lei municipal nº 014/2005 com relação às hipóteses de cabimento da referida contratação:

> "Art. 2º. (...)
> I. Atendimento de programas emergenciais decorrentes de situações caracterizadas como calamidade pública;
> II. Serviços de natureza técnica-especializadas, por profissional qualificado da área da saúde;
> III. Contratação de professor substituto;
> IV. Garantia de fornecimento de serviços de bens públicos à comunidade, especialmente aqueles referentes a atividades de programas especiais de saúde, de assistência social e outros".

Na hipótese, foram realizadas contratações temporárias para cargos não contemplados na legislação, tais como: motoristas, operadores de máquinas pesadas e auxiliar de serviços gerais.

Além disso, não se vislumbra a urgência e excepcionalidade necessárias a legitimar as contratações temporárias para tais funções, razão pela qual procedem os questionamentos realizados pelo corpo técnico.

Irregularidade mantida.

Item 12 – Do relatório de gestão fiscal

A auditoria constatou que o Relatório de Gestão Fiscal do Município de Guia Lopes da Laguna, 1º e 2º semestres de 2014, assim como os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, não foram encaminhados a este Tribunal.

Além disso, não foi comprovada a realização das audiências públicas objetivando a apresentação dos resultados da gestão fiscal, omissão que contraria as disposições do artigo 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A defesa alega que os relatórios RGF e RREO foram encaminhados para a Secretaria do Tesouro Nacional via Caixa Econômica com a devida publicação, tendo a remessa para o Tribunal de Contas ficado prejudicada devido às inconsistências no sistema de informática, que está em atualização.

Quanto à comprovação das audiências públicas, alega que "o artigo 9°, §4° da Lei 101/2000, estabeleceu os meses de maio, setembro e fevereiro, para os municípios com população acima de 50.000 habitantes que obrigatoriamente enquadram-se no Relatório Quadrimestral" e que "o município de Guia Lopes enquadra-se no Relatório Semestral, facultado pelo artigo 63, 11, §1° da Lei 101/2000 que estabelece apenas a divulgação semestral 30 dias após o semestre".

As justificativas apresentadas não sanam nem a primeira nem a segunda falha apontada pela equipe de auditoria, porquanto o gestor não comprovou a remessa do RREO e RGF a esta Corte de Contas, e muito menos a realização das audiências públicas a eles referentes, ainda que semestralmente, como afirmou a defesa.

Irregularidade mantida.

Item 13 – Do inventário dos bens móveis e imóveis

Por ocasião dos trabalhos de auditoria, os técnicos não localizaram o inventário de bens móveis e imóveis do município.

Considerando que o inventário em questão encontra-se acostado nos autos do processo do Balanço Geral do município de Guia Lopes, exercício de 2014 (TC/6801/2015, fls. 871-1144), entendo que a falha identificada pela auditoria encontra-se devidamente dirimida.

Irregularidade sanada.

Item 14 – Dívida Ativa

De acordo com o Balanço Patrimonial - Anexo 14, do exercício financeiro de 2013, a Dívida Ativa do Município importava em R$ 2.556.736,28, e em 31/12/2014 o valor registrado foi de R$ 2.463.022,23.

Contudo, constatou-se que o setor responsável pelo controle da Dívida Ativa Municipal não demonstrou através de relatórios toda a movimentação relativa aos débitos inscritos, pagos e baixados ou anulados durante o exercício de 2014 de forma a espelhar os valores registrados na contabilidade do Município.

Sobre o ponto, a defesa alega que, “conforme comparativo da receita de 2014, fora arrecadado, no exercício, o montante de R$ 93.714,05, onde o de R$ 2.556.736,28 menos o valor arrecadado de R$ 93.714,05 demonstra em 2014 o valor inscrito em dívida ativa de R$ 2.463.022,23.”

As justificativas apresentadas são insuficientes, tendo em vista que apenas consideram o valor arrecadado, ignorando as inscrições em dívida ativa ocorridas ao longo do exercício de 2014. Não é razoável supor que 100% dos valores a que o município tinha direito no exercício tenham sido arrecadados, reforçando a ideia de fragilidade dos relatórios.

Aliás, em se tratando de gestão tributária, o gestor deve conhecer, com absoluta segurança, a real situação e o real montante dos créditos a receber, sob pena de resultar em enorme prejuízo aos cofres públicos, pois esse passivo não registrado deixará de ser arrecadado pelo município, justamente porque não consta do cadastro da Dívida Ativa.

Outrossim, a informação contábil pública deve ser processada com base nos Princípios Fundamentais de Contabilidade, cujo escopo é dotar os registros dos atributos de utilidade, confiabilidade, estabilidade, objetividade e veracidade, na forma estabelecida na Lei Federal n. 4.320/64 – ideais não observados no caso presente.

Por tais motivos, mantenho a irregularidade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho, em parte, tanto a análise do corpo técnico da 6ª ICE, quanto o parecer do Ministério Público de Contas e VOTO:

1 - pela irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 07/2015, realizada na Prefeitura Municipal de Guia Lopes da Laguna, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

Item 6.2.1 – Execução financeira divergente do contrato;
Item 6.2.2 – Falta de comprovação da quantidade adquirida;
Item 7.1 – Das despesas sem contrato – Enersul;
Item 7.3 – Leilão: irregularidades em alienação de veículo;
Item 7.6 – Bens móveis acondicionados em local impróprio;
Item 7.7 – Cobrança por Edital;
Item 8 – Fragmentação da despesa;
Item 11.2 – Dos contratos temporários;
Item 12 – Do relatório de gestão fiscal;
Item 14 – Dívida Ativa.

2 - pela aplicação de multa ao Senhor Jacomo Dagostin, ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor correspondente a 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela impugnação do valor de R$ 4.423,80 (quatro mil, quatrocentos e vinte e três reais e oitenta centavos), referente a 202 cobertores adquiridos à população carente, cuja distribuição não foi comprovada. Consoante previsão do inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº 160/2012, atribuo tal responsabilidade ao Sr. Jacomo Dagostin, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 – pela recomendação ao atual Prefeito Municipal, para que adote medidas que possam culminar em melhorias no atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação.

6 – pela recomendação ao atual Prefeito Municipal, para que adote as seguintes medidas administrativas com vistas a promover melhorias no controle das despesas com a aquisição de pneus e câmaras para a frota do município:

6.1) que faça constar nas notas fiscais de compra, a placa do veículo, sua respectiva quilometragem no momento da troca e a secretaria ou departamento requisitante;

6.2) que nomeie formalmente os servidores responsáveis pelo acompanhamento da substituição dos produtos e ateste das notas fiscais;

6.3) que realize a inserção dos dados em sistema específico de gestão para controle dos gastos, que possibilite ao controle externo atestar a boa aplicação dos recursos públicos.

7 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, em declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 7/2015, com imposição de multa, impugnação de valor e recomendação ao gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 18 de outubro de 2017.

Conselheira. **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**
Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB- SKG
SETAC-LMS/DSSM