Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 1809/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/18151/2012
PROTOCOLO	**:** 1261167
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MUNDO NOVO
JURISDICIONADO	**:** ANTÔNIO CAVALCANTE
INTERESSADO	**:** DONA DISTRIBUIDORA DE PETROLEO LTDA
VALOR	**:** R$ 1.686.583,52
RELATOR	**:** CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E FLUIDOS – TERMO ADITIVO – ACRÉCIMO DE VALOR – FORMALIZAÇÃO – FALTA DE JUSTIFICATIVA PLAUSIVEL DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA – AUSENCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – DOCUMENTOS FALTANTES – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO VALOR – MULTA.

É irregular a formalização de termo aditivo que não apresenta justificativa plausível e devidamente fundamentada e falta de planilha orçamentária, e a execução financeira por ausência de documentos, em que se constata diferença entre os valores dos pagamentos efetuados e os das notas fiscais e sem a devida comprovação do efetivo recebimento do combustível, gerando impugnação de valores e aplicação de multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 11 de abril de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da formalização do Termo Aditivo nº 1/2012, do Contrato Administrativo nº 20/2012, celebrado entre o Município de Mundo Novo – MS, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e Doná Distribuidora de Petróleo Ltda, a irregularidade da execução financeira da contratação, com impugnação de despesas no valor de R$19.538,55 a serem ressarcidos ao erário municipal monetariamente atualizado e com a incidência de juros moratórios e imputação de responsabilidade pelo ressarcimento ao Sr. Antônio Cavalcante, aplicação de multas nos valores, de 30% sobre o valor de R$19.538,55, relativamente às infrações que geraram danos ao erário e de 100 (cem) UFERMS pela falta de justificativa plausível, devidamente fundamentada, para acréscimo de valor a contratação.

Campo Grande, 11 de abril de 2017.

Conselheiro **José Ricardo Pereira Cabral** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator

O conteúdo dos autos trata da celebração do Termo Aditivo n. 1, de 2012, ao Contrato Administrativo n. 20, de 2012, celebrados entre o Município de Mundo Novo, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a empresa Doná Distribuidora de Petróleo Ltda., bem como da execução financeira da contratação.

Os documentos foram examinados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo – 1ª ICE (ANA n. 8194/2014, peça n. 54), que apontou a irregularidade da celebração do Primeiro Termo Aditivo em face da ausência de justificativa para o aumento de preço e acréscimo de quantitativo acompanhada da respectiva planilha orçamentária e da nota de empenho (fl. 583).

E vale anotar que após a realização de inspeção *in loco*, os auditores ratificaram a irregularidade da execução financeira da contratação na ANA n. 12897/2014 (peça n. 61, fl. 1314).

Posteriormente, o Procurador do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer GAB.4 DR.JOAOMJR/SUBSTITUTO-391/2015 (peça n. 62), opinando nos seguintes termos:

> *"1 – **ilegalidade e irregularidade da execução financeira do contrato e termo aditivo**, em razão ausência de documentos referente à execução financeira, nos termos do artigo120 inciso III da Resolução Normativa TCE/MS n.76, de 11 de dezembro de 2013, por infringência dos artigos 60 a 64 da lei 4.320/64;*
>
> *2 - impugnação da quantia de R$ 348.730,59 (Trezentos e quarenta e oito mil, setecentos e trinta reais e cinquenta e nove centavos) responsabilizando o Sr. Antonio Cavalcante - ex-Prefeito de Mundo Novo, pelo ressarcimento aos cofres públicos da quantia devidamente atualizada, nos termos do artigo 61, inciso I da Lei Complementar n° 160/12;*
>
> *3- aplicação de multa ao referido responsável, nos termos do artigo 44, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012. (...)".*

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator

Examinando os documentos dos autos, verifico que a celebração do Termo Aditivo n. 1, de 2012, ao Contrato Administrativo n. 20, de 2012, não atendeu às determinações contidas na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011(vigente à época da prestação de contas ao Tribunal), pois não foram cumpridos dois requisitos relevantes:

1º - falta de justificativa plausível, devidamente fundamentada, para o acréscimo de R$ 418.200,00 ao valor original da contratação (R$ 1.686.583,52, Contrato assinado em 6/2/2012), o que foi feito por meio do Termo Aditivo celebrado em 23/11/2012, especialmente considerando que a justificativa apresentada pelo jurisdicionado de que ocorreu *"(...) por conveniência administrativa e para atender o interesse público Municipal"* (fl. 314, peça n. 42), nada justifica, contrariando, assim, a regra do Capítulo III, Seção I, 1.2.2, B, 2, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

2º - falta da planilha orçamentária e da nota de empenho correspondentes ao Termo Aditivo, visto que tal Termo se refere a acréscimo de quantitativos, contrariando assim a regra inscrita no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, B, 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal.

Relativamente à execução financeira da contratação, verifico que ela se encontra em desacordo com as regras da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e das determinações contidas na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011(vigente à época da prestação de contas ao Tribunal), conforme relato a seguir.

A 1ª ICE, ao concluir o trabalho de inspeção *in loco*, apresentou a execução da despesa nos seguintes moldes:

Valor inicial do Contrato n. 20/2012 (CT)	R$ 1.686.583,52
Valor do Termo Aditivo n. 1, de 2012 (TA)	R$ 418.200,00
Valor total da contratação (CT + TA)	**R$ 2.104.783,52**
Valor empenhado (NE)	R$ 2.160.286,93
Valor dos empenhos anulados (-)	R$ -13.651,14
Valor total empenhado	R$ 2.146.635,05
Valor da despesa liquidada (NF)	R$ 1.803.958,11
Valor do pagamento efetuado (ordem de pagamento)	R$ 1.810.011,76

Do quadro acima ficou demonstrado que o gestor:

– contratou o montante de R$ 2.104.783,52 (1.686.583,52 (CT) + 418.200,00 (TA) = R$ 2.104.783,52), empenhou o total de R$ 2.146.635,05, existindo, por conseguinte, uma diferença de R$ 41.851,53 sem a apresentação da nota de anulação de empenho;

– efetuou pagamentos na ordem de R$ 1.810.011,76, entretanto, foi liquidada a quantia de R$ 1.803.958,11, apresentando uma **diferença no valor de R$ 6.053,65, ocasionada pela falta de envio ou da inexistência do documento de liquidação adequado**, em desacordo com o disposto no art. 62 da Lei n. 4.320, de 1964, que dispõe*: "O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação".*

Daí que o valor de **R$ 6.053.65** (seis mil, cinquenta e três reais e sessenta e cinco centavos) **deve ser glosado** e, consequentemente, ressarcido ao erário municipal.

Além do mais, constato que **não** está demonstrado nos autos que as Notas Fiscais (NF) elencadas no quadro abaixo possuem o carimbo do atesto de recebimento do combustível (tipo gasolina), contendo a data, a assinatura e a identificação do responsável pela liquidação da despesa:

Nota Fiscal n.	Data de emissão	Valor R$	Peça/fl.
2278	22/8/2012	5.997,94	60/1085
2279	22/8/2012	2.098,98	60/1047
2280	22/8/2012	1.997,32	60/1053
2281	22/8/2012	1.097,33	60/1057
2282	22/8/2012	2.293,33	60/1037
		Total = 13.484,90	

O atesto do recebimento do "bem" nas notas fiscais é necessário para comprovar que o produto foi entregue dentro das especificações estabelecidas no edital e no contrato, com o propósito de evitar fraudes e o mau uso do dinheiro público.

Nesses termos, a falta de atestos dos recebimentos de combustível nas notas fiscais relacionadas acima constitui óbice à plenitude da fase de liquidação da despesa a que se referem os arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei n. 4.320, de 1964, e art. 40, § 3º, da Lei n. 8.666, de 1993.

Logo, entendo que **o valor de R$ 13.484,90** (referente à soma dos valores das notas fiscais n. 2278, n. 2279, n. 2280, n. 2281 e n. 2282), fundado em notas fiscais sem o devido atesto – prova do recebimento do material –, **deve ser restituído** aos cofres do Município de Mundo Novo, devidamente corrigido.

Não obstante a irregularidade detectada, vale mencionar que a ausência de atesto na nota fiscal não desqualifica necessariamente a liquidação da despesa, uma vez que podem existir outros elementos comprobatórios de que o produto foi entregue.

Contudo, no presente caso, não há qualquer outro documento que comprove a efetiva realização da despesa, especialmente considerando que o gestor não apresentou planilha detalhada de controle dos gastos, demonstrando falta de planejamento e precariedade na gestão do contrato.

Portanto, e em suma, além da falta de documentos fiscais devidamente atestados e não havendo elementos comprobatórios nos autos que permitam demonstrar o nexo de causalidade entre o desembolso financeiro e a entrega do material, cabe a condenação do gestor e a aplicação de multa pela não comprovação da boa e regular aplicação do recurso sob a sua responsabilidade.

A despeito da constatação de dano ao erário já apontado, foram detectadas outras irregularidades decorrentes da falta de apresentação das cópias de documentos diretamente relacionados com a execução física e financeira do Contrato em apreço.

Aliás, figura nos autos uma Declaração (peça n. 59, fls. 597 a 599) de que não foi possível localizar alguns empenhos, ordens de pagamento, notas fiscais e anulações referentes ao Contrato em exame, seguindo com a relação dos documentos não encontrados.

Bem por isso, não constam nos autos as cópias do(a)(s):

1 – restante da(s) nota(s) de anulação(ões) de empenho(s), conforme o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 1 e 2, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

2 – restante das notas fiscais, contendo os atestos de recebimentos do combustível, devidamente datados, assinados e identificados pelo agente público responsável, conforme o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

3 – restante dos comprovantes de pagamentos (ordens de pagamento), contendo data, assinatura e identificação da autoridade responsável, conforme o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 3, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

4 – planilha de execução financeira nos moldes exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964, demonstrando os valores do(s) empenho(s), das notas fiscais e das notas (ou ordens) de pagamentos, em atenção ao princípio do dever de prestar contas insculpido no *caput* do art. 76 da Constituição Estadual e no art. 20 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

5 – planilha detalhada de controle dos gastos realizados, com o registro das requisições de abastecimento mês a mês, contendo a indicação do veículo abastecido, a placa, o tipo de combustível, a quantidade (litros), a data e a assinatura do motorista responsável pelo veículo;

6 - termo de encerramento do Contrato, conforme o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 7, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal).

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho os posicionamentos da 1ª Inspetoria de Controle Externo e do representante do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **irregularidade**:

a) da celebração do **Termo Aditivo n. 1, de 2012**, ao Contrato Administrativo n. 20, de 2012, entre o Município de Mundo Novo, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a empresa Doná Distribuidora de Petróleo Ltda., em face das seguintes infrações:

1. falta de justificativa plausível, devidamente fundamentada, para o acréscimo de R$ 418.200,00 ao valor original da contratação (R$ 1.686.583,52), especialmente considerando que a justificativa apresentada pelo jurisdicionado de que o Termo Aditivo ocorreu *"(...) por conveniência administrativa e para atender o interesse público Municipal"* (fl. 314, peça n. 42), nada justifica, contrariando assim a regra inscrita no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, B, 2, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

2. falta da planilha orçamentária e da nota de empenho correspondentes ao Termo Aditivo, visto que tal Termo se refere a acréscimo de quantitativos, contrariando assim a regra inscrita no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, B, 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal;

b) da **execução financeira** da contratação, pelas infrações decorrentes da falta de apresentação nos autos das cópias dos seguintes documentos:

1. restante da(s) nota(s) de anulação(ões) de empenho(s), com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 1 e 2, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

2. restante das notas fiscais contendo os atestos de recebimentos do combustível, devidamente datados, assinados e identificados pelo agente público responsável, com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

3. restante dos comprovantes de pagamentos (ordens de pagamento), contendo data, assinatura e identificação da autoridade responsável, com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 3, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

4. planilha de execução financeira nos moldes exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964, demonstrando os valores do(s) empenho(s), das notas fiscais e das notas (ou ordens) de pagamentos, contrariando o princípio do dever de prestar contas insculpido no caput do art. 76 da Constituição Estadual, e no art. 20 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

5. planilha detalhada de controle dos gastos realizados, com o registro das requisições de abastecimento mês a mês, contendo a indicação dos veículos abastecidos, as placas, o tipo de combustível, a quantidade (litros), a data e as assinaturas dos motoristas responsáveis pelos respectivos veículos;

6. termo de encerramento do Contrato, em desacordo com o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, B, 7, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal);

II – impugnar despesas no valor de R$ 19.538,55 (dezenove mil quinhentos e trinta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), sendo:

a) **R$ 13.484,90** (treze mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa centavos) referente aos pagamentos realizados com base em documentos fiscais (Notas Fiscais n. 2278, n. 2279, n. 2280, n. 2281 e n. 2282) sem a devida comprovação do efetivo recebimento do combustível, considerando a falta dos imprescindíveis atestos nos referidos documentos;

b) **R$ 6.053,65** (seis mil cinquenta e três reais e sessenta e cinco centavos) referente à diferença entre os valores dos pagamentos efetuados e os das notas fiscais (1.810.011,76 - 1.803.958,11 = R$ 6.053,65);

III - dar como fundamento para as impugnações das despesas descritas no inciso II, "a" e "b", as regras dos arts. 42, I e IX, e 61, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, devendo as importâncias destacadas serem restituídas aos cofres do Município, com a imputação de **responsabilidade pelo ressarcimento ao Sr. Antônio Cavalcante**, CPF- 011.873.849-68, Prefeito do Município de Mundo Novo na época dos fatos;

IV - aplicar ao **Sr. Antônio Cavalcante,** CPF- 011.873.849-68, Prefeito do Município de Mundo Novo na época, **multas** equivalentes aos valores:

a) **de 30%** (trinta por cento) sobre o valor de **R$ 19.538,55**, relativamente às infrações que geraram danos ao erário, com fundamento nas regras do art. 45, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e do art. 170, II, do Regimento Interno;

b) **de 100 (cem) UFERMS** pelas irregularidades apontadas nos termos dispositivos do inciso I, alínea "a", itens 1 e 2, e alínea "b", itens 1 a 6, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

V - assinalar que o valor total original de **R$ 19.538,55 –** a ser ressarcido ao erário municipal pelo Sr. **Antônio Cavalcante**, em decorrência da impugnação de valor de despesa **−** deverá ser monetariamente atualizado e com a incidência de juros moratórios, segundo os índices ou critérios que a Administração Municipal aplica para o recebimento de seus créditos tributários, consoante a regra do art. 61, § 1º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto no art. 172, III, **a**, e § 1º, III e IV, **a**, **2**, e **b**, do Regimento Interno;

VI - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS para o apenado pagar os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que os pagamentos serão feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme os arts. 50, I e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160 de 2012, observadas as disposições do art. 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro Relator, em declarar irregular a formalização do termo aditivo e a execução financeira da contratação, com impugnação de despesas e aplicação de multas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiros Ronaldo Chadid e Exmo. Sr. Conselheiros Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 11 de abril de 2017.

Conselheiro **JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL**

Relator

GAB. LAC
SETAC. VAB/ARP