DELIBERAÇÃO AC00 - 101/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/14463/2013
PROTOCOLO	: 1442349
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE PONTA PORA
JURISDICIONADO	: FLÁVIO ESGAIB KAYATT
ADVOGADO	: ANDRÉ BARBOSA FABIANO – OAB/MS 9.408
RELATOR	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL – EXERCÍCIO 2012 – IRREGULARIDADES – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

São irregulares os atos de gestão fiscalizados em auditoria quando praticados em desacordo com as determinações legais e constitucionais caracterizadas pelo não encaminhamento de contratos para fiscalização, irregularidades constantes nos contratos, irregularidades em convênios, falha no controle administrativo de consumo de combustíveis, excessivo número de contratos temporários, irregularidades nos cargos de provimento em comissão, irregularidades nos veículos e pela inexistência de alvará do Corpo de Bombeiros e licença ambiental.

As irregularidades apontadas em auditoria são infrações passíveis de aplicação de multa e recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29° Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 9 de novembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos de gestão referentes ao período de janeiro a dezembro de 2012, fiscalizados na Auditoria nº 14/2013, realizada na Prefeitura Municipal de Ponta Porã, com aplicação de multa ao Senhor Flávio Esgaib Kayatt, no valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS e recomendação.

Campo Grande, 9 de novembro de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

RELATÓRIO

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

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 14/2013, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Ponta Porã, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2012.

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

2 – Do controle interno

6.2 – Dos contratos não encaminhados

6.3 – Dos contratos ou instrumentos hábeis irregulares

7 – Dos convênios

8.1 – INSS – multa e atualização monetária decorrentes de parcelamento

8.2 – PREVIPORÃ – multa e atualização monetária decorrentes da mora

8.3 – Dívida com a SANESUL

8.4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

8.5 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE

8.6 – Salário Educação

8.7 – Do gasto com combustíveis

8.8 – Do transporte escolar

12.2 – Dos contratos temporários

12.4 – Dos cargos de provimento em comissão

13 – Dos veículos

14 – Alvará do Corpo de Bombeiros

14.2 – Licença ambiental

15 – COSIP

18 – Do inventário de bens móveis e imóveis

Intimado para apresentar defesa, o Prefeito Municipal à época, Sr. Flávio Esgaib Kayatt, ofertou justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª ICE considerou prejudicada a análise dos itens 8.4, 8.5 e 8.6, mantendo, porém, seu entendimento em relação às demais falhas constantes do 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.

É O RELATÓRIO.

VOTO

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

De início, anoto que falta a esta Corte de Contas competência para analisar os itens *8.4, 8.5 e 8.6* – os dois primeiros relativos à utilização dos recursos do PNAE e o último relativo à utilização dos recursos do Salário-Educação – tendo em vista que se tratam de verbas de origem federal, cuja fiscalização é exclusiva do TCU.

Neste sentido, é o seguinte julgado deste Tribunal:

> REPRESENTAÇÃO (art. 39 e art. 40, da Lei Complementar n. 160, de 2012). Recursos provenientes de repasses de **recursos financeiros da União,** celebrados através de Convênio. **Competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União - TCU** (art. 71, inc. VI, da Constituição Federal). **Incompetência deste Tribunal de Contas, em razão da matéria**. Extinção do processo (art. 267, inciso IV, do CPC). (TC/MS 12453/2014 - AC00-41/2016 – Pleno – Relator: Cons. Iran Coelho das Neves)

Por tais considerações, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio e **declaro prejudicada** a análise dos itens *8.4, 8.5 e 8.6*, ante a **incompetência material** desta Casa.

Passo, agora, à análise das demais impropriedades discriminadas no relatório de auditoria.

2 – Do controle interno

De acordo com o relato dos analistas, a Unidade de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Ponta Porã foi instituída por meio da Lei Complementar nº 53/2009 e regulamentada pelo Decreto Municipal n. 5762/2011. Entretanto, apesar de existir formalmente, ele não exerce sua função primordial, que é o controle, com o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência.

O ordenador de despesas rebate as conclusões dos técnicos, informando *"que a unidade de controle interno sempre esteve em funcionamento com a atuação na análise de todos os procedimentos licitatórios e administrativos, mediante pareceres".*

Não é tarefa fácil o julgamento do tópico em questão.

De forma diversa ao que normalmente se constata nas auditorias realizadas por esta Corte, em que o controle interno sequer foi instituído pelos órgãos inspecionados, no caso da Prefeitura de Ponta Porã esse sistema foi regularmente criado por meio da Lei Complementar nº 53/2009 e regulamentado pelo Decreto Municipal n. 5762/2011.

A dúvida levantada pelos auditores recai sobre a inoperância do controle interno, ou seja, embora formalmente instituído, o sistema não estaria a atuar

eficientemente, tendo em vista as diversas falhas e irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

Os motivos elencados pelo corpo técnico são insuficientes para caracterizar a incapacidade do controle interno.

Isto porque, eventuais irregularidades observadas por ocasião da auditoria, não significam, necessariamente, que o sistema de controle interno não esteja cumprindo o seu papel.

Como sabido, várias são as rotinas e atividades desenvolvidas por um órgão ou Poder e, dada à complexidade dessas ações, nem sempre é possível a seus dirigentes evitar a ocorrência de falhas e impropriedades.

Além disso, o controle interno é algo relativamente novo para os entes públicos que a ele se obrigam, e sua instituição e funcionamento vêm gradativamente sendo realizados, logo, é comum que durante determinado período, digamos assim, de adaptação, erros e equívocos aconteçam.

Fato é que, diferentemente de outros órgãos, o controle interno da Prefeitura Municipal de Ponta Porã encontra-se formalmente instituído, cabendo ao atual e futuros gestores a adoção de medidas para estimular e aperfeiçoar a atuação do sistema.

Diante de tais ponderações, **CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE** e **RECOMENDO** ao atual Prefeito Municipal de Ponta Porã a adoção de medidas de estímulo e aperfeiçoamento do sistema de controle interno.

6.2 – Dos contratos não encaminhados

Durante os trabalhos de auditoria, foi constatado que o município não encaminhou a este Tribunal o seguinte contrato, de remessa obrigatória em razão do seu valor total:

Modalidade: Pregão presencial n. 63/2012

Contrato n.: 257/2012

Objeto: contratação de empresa para manutenção de ar condicionado

Contratada: Clima Sul Ar Condicionado e Refrigeração Ltda - ME

Valor total: R$ 37.500,00

Em sua defesa, o gestor alega que a falha se deu em razão do vultoso número de procedimentos, onde somente um único processo não fora enviado, lembrando que não houve dolo nem prejuízo à municipalidade.

As justificativas são insuficientes para elidir o apontamento.

Embora, realmente, possa não ter havido dolo do gestor ou prejuízo ao município, é dever do administrador enviar, correta e tempestivamente, todos os documentos necessários ao exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas.

Para tanto, esta Corte expede diversos normativos reguladores, amplamente divulgados aos jurisdicionados, nos quais são definidas as datas e o calendário de obrigações, sempre no intuito de orientar e facilitar o trabalho dos agentes públicos e

servidores responsáveis pela remessa desses documentos.

Assim, é inescusável a falha ora apontada.

MANTENHO A IRREGULARIDADE.

6.3 – Dos contratos ou instrumentos hábeis irregulares

1 - Contrato n.: 120/2012

Modalidade: Dispensa

Objeto: aquisição de medicamentos

Contratada: Dimensão Comércio de Artigos Médico-Hospitalares Ltda

Valor total: R$ 31.500,00

Vigência: 25-6-12 a 25-9-12

Relatou a equipe técnica eventual "superfaturamento referente ao contrato em questão, tendo em vista que, se aplicados os valores unitários que foram licitados através do Pregão nº 043/2012, acarretaria uma economia no montante de R$ 13.290,00 (treze mil duzentos e noventa reais)."

Para tanto, foi apresentado o seguinte cálculo:

CONTRATO N. 120/2012 – MODALIDADE: DISPENSA				
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTID.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Carbamazepina compr. 200 mg	150.000	0,15	R$ 22.500,00
02	Amitriptilina compr. 25 mg	60.000	0,15	R$ 9.000,00
TOTAL				**R$ 31.500,00**
CONTRATO N. 169/2012 – MODALIDADE: PREGÃO 43/2012				
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTID.	VALOR UNIT.	TOTAL
159	Carbamazepina compr. 200 mg	200.000	0,079	R$ 15.800,00

CONTRATO N. 120/2012 – MODALIDADE: PREGÃO 43/2012				
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTID.	VALOR UNIT.	TOTAL
146	Amitriptilina compr. 25 mg	80.000	0,106	R$ 8.480,00

Aplicando-se os valores unitários praticados na aquisição por meio do Pregão 43/2012, o contrato n. 120/2012, decorrente de dispensa, totalizaria R$ 18.210,00, evidenciando, assim, uma diferença de R$ 13.290,00 em relação ao valor pago (R$ 31.500,00).

Em relação ao item, o gestor assim se manifestou:

> *"Concernente a primeira irregularidade supostamente constatada atinente ao contrato 120/2012 em confrontação com os demais contratos de nº 169, 175, 168 e 181, onde teria sido verificado superfaturamento na aquisição de medicamentos, especificamente carbamazepina e amitriptilina, se faz necessário suscitar que a diferença encontrada nos comparativos dos remédios entre um contrato e outro, conforme consta as fls. 13/14 fora ínfima, vez que no contrato de nº 169/12 a carbamazepina fora apurado no valor unitário de R$ 0,079 datado em agosto de 2012 e no contrato nº 120/2012 no valor de R$ 0,078, formalizado em junho do mesmo ano. Neste sentido, além da diferença ter sido ínfima, não se pode olvidar que os contratos foram celebrados em períodos diferentes do ano, ou seja, um formalizado em agosto e outro em junho, ocasião em que os medicamentos, como qualquer produtos teria oscilação de preço, mesmo porque de forma velada, vive-se uma inflação e por decorrência lógica uma variação de preços no mercado."*

Não procedem as justificativas.

Da análise da documentação que instrui o Relatório de Auditoria, verifica-se que, conforme fls. 184, os preços de aquisição de Carbamazepina 200 mg e Amitriptilina 25 mg registrados no Contrato n. 120/2012, foram ambos de R$ 0,15 (quinze centavos de reais), valor que também constou da Nota Fiscal Eletrônica nº. 17178 (fls. 193), de 27/06/2012.

Por sua vez, o preço de aquisição do medicamento Carbamazepina 200 mg registrado no Contrato n. 169/2012 (fls. 197), foi de R$ 0,079, ou seja, valor equivalente a 52,66% do registrado no Contrato n. 120/2012.

Já o medicamento Amitriptilina 25 mg teve valor de aquisição de R$ 0,106, registrado no Contrato n. 175/2012 (fls. 206), equivalente a 70,66% do valor registrado no Contrato n. 120/2012.

Destarte, constata-se que os itens adquiridos em 25/06/2012 tiveram preços superiores, respectivamente, em 47,34% e 29,34% em relação às aquisições realizadas em 06/08/2012 (intervalo de 42 dias), ou seja, a despeito do que arguiu o gestor, em sua defesa, não houve majoração dos preços em razão de inflação, mas sim uma redução.

Ademais, a diferença de preços para os mesmos itens nas contratações analisadas não foi "ínfima", mas expressiva, especialmente se considerado o valor total das compras em análise, pelo que se entende pela pertinência da análise da equipe de auditoria.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

2 – Dos Contratos n. 260/2012; 262/2012; 263/2012; 276/2012; 277/2102 e 283/2012:

Contrato n. 260/2012
Modalidade: Dispensa
Objeto: prestação de serviços de docente (professora)
Contratada: Maria Beatriz Almeidinha Maia
Valor total: R$ 1.200,00
Vigência: 16-10-12 a 16-12-12

Contrato n. 262/2012
Modalidade: Dispensa
Objeto: prestação de serviços de docente (professor)
Contratado: Evandro Mascarenhas Filho
Valor total: R$ 1.500,00
Vigência: 16-10-12 a 16-12-12

Contrato n. 263/2012
Modalidade: Dispensa
Objeto: prestação de serviços de docente (professora)
Contratada: Estela Márcia Rondina Scândola
Valor total: R$ 4.900,00
Vigência: 16-10-12 a 16-12-12

Contrato n. 276/2012
Modalidade: Dispensa
Objeto: prestação de serviços de docente (professora)
Contratada: Mara Lucia Lopes Rojas
Valor total: R$ 4.500,00
Vigência: 20-11-12 a 20-05-13

Contrato n. 277/2012
Modalidade: Dispensa
Objeto: prestação de serviços de docente (professora)
Contratada: Maria Fernandes Adimari
Valor total: R$ 10.700,00
Vigência: 20-11-12 a 20-05-13

Contrato n. 283/2012

Modalidade: Dispensa

Objeto: prestação de serviços de docente (professor)

Contratado: Lennon Deivis Grison de Godoi

Valor total: R$ 3.000,00

Vigência: 20-11-12 a 20-1-13

Sobre os contratos acima, a equipe de auditoria levantou as seguintes dúvidas:

> *"a) Ausência de critério de estabelecimento de preços: ausência de justificativas para contratação de "docentes", no tocante ao custo dos serviços a serem prestados, visto que, para os mesmos serviços, há grande variação da remuneração a ser aplicada.*
>
> *b) Indícios de pagamentos por serviços não realizados."*

No quesito referente à ausência de critério no estabelecimento da remuneração dos professores, o gestor se defendeu alegando que: *"outro fato curial a ser observado é que se um profissional recebe mais que o outro seria justamente por força da qualificação profissional que cada um possuiria como fora o caso, ou seja, houve tal divergência salarial por força da qualificação que cada profissional possuiria, não havendo de ser alegar qualquer prática vedada em lei..."*

No item que trata sobre o possível pagamento por serviços não prestados, a resposta deu-se da seguinte forma: *"Saliente-se, ademais, que os serviços teriam sido prestados, mesmo por força da presunção de legitimidade, um dos atributos do ato administrativo."*

Realmente, no que tange à variação remuneratória, é verossímil a tese de que os valores a serem pagos são determinados pela qualificação profissional do prestador do serviço e ainda pela complexidade da atividade a ser desempenhada.

Nesse ponto, hei de concordar com o gestor.

Contudo, a segunda ressalva apontada pelo corpo técnico não foi devidamente solucionada.

Questiona-se a inexistência de comprovação da efetiva prestação dos serviços, pelos professores.

Essas conclusões baseiam-se nas seguintes informações, colhidas pela equipe técnica por ocasião dos trabalhos realizados em campo, e constantes do Relatório de Auditoria:

> *a) De acordo com os Contratos n. 260/2012, 262/2012 e 263/2012, formalizados em 16.10.2012, ficou estabelecido o prazo de vigência em 02 (dois) meses a partir da data de sua assinatura, tendo o seu término previsto para 16.12.2012.*

Ao analisarmos a liquidação das suas despesas, observamos que os recibos de prestação de serviços data-se de 09.11.2012, todos pagos em sua totalidade, cujas Ordens de Pagamentos ocorreram em 26.11.2012, ou seja, antes do término da avença, caracterizando "pagamentos de despesas não realizadas".

b) Destacamos o Contrato n. 276/2012, que teve sua formalização datada de 20.11.2012, com prazo de vigência estipulado em 06 (seis) meses a partir da data da assinatura, tendo seu término previsto para 26.05.2013. Ao analisarmos a liquidação das suas despesas, observamos que o recibo de prestação de serviços data-se de 12.12.2012, pago em sua totalidade, cuja Ordem de Pagamento ocorreu em 18.12.2012, ou seja, antes do término da avença, caracterizando "pagamentos de despesas não realizadas".

c) No tocante ao Contrato n. 277/2012, formalizado em 20.11.2011, com prazo de vigência estipulado em 01 (um) mês a partir da data da assinatura, tendo seu término previsto para 20.12.2012. Ao analisarmos a liquidação das suas despesas, observamos que o recibo de prestação de serviços data-se de 14.12.2012, pago em sua totalidade, cuja Ordem de Pagamento ocorreu em 18.12.2012, ou seja, antes do término da avença, caracterizando "pagamentos de despesas não realizadas".

d) Da mesma forma, o Contrato n. 283/2012, formalizado em 20.11.2011, com prazo de vigência estipulado em 02 (dois) meses a partir da data da assinatura, tendo seu término previsto para 20.01.2013. Ao analisarmos a liquidação das suas despesas, observamos que o recibo de prestação de serviços data-se de 12.12.2012, pago em sua totalidade, cuja Ordem de Pagamento ocorreu em 20.12.2012, ou seja, antes do término da avença, caracterizando "pagamentos de despesas não realizadas".

Em relação a essas divergências, nenhuma explicação ou justificativa foi apresentada, lembrando que, a partir do momento em que o órgão de controle questiona determinada despesa, o ônus da comprovação da regularidade dos gastos transfere-se ao ordenador de despesas.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“Todavia, não se pode olvidar que ao gestor de recursos públicos cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. A não comprovação dessa correta utilização das verbas geridas, como se observou no presente feito, implica a obrigação de ressarcimento, em vista da presunção de irregularidade em sua gestão. (Acordão 276/2010 – TCU – Plenário).”

Inexistindo, portanto, a comprovação da efetiva prestação dos serviços pelos professores, subsistem as razões do apontamento.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

3 – Dos Contratos n. 045/2012; 046/2012; 160/2012; 235/2012; 236/2102 e 273/2012:

Contrato n. 045/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 9/2012

Objeto: aquisição de material permanente de escritório

Contratada: Equimape Móveis Ltda - ME

Valor total: R$ 15.500,00 (R$ 12.401,00 + 3.099,00 - 1º Termo Aditivo)

Vigência: 26-3-12 a 26-3-12

Contrato n. 046/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 9/2012

Objeto: aquisição de material permanente de escritório

Contratado: Oxipel Comércio e Representações Ltda

Valor: R$ 980,00

Vigência: 26-3-12 a 26-3-12

Contrato n. 160/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 39/2012

Objeto: aquisição de material permanente de escritório

Contratada: Equimape Móveis Ltda - ME

Valor: R$ 24.139,00

Vigência: 30-7-12 a 30-7-12

Contrato n. 235/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 58/2012

Objeto: aquisição de equipamentos para Sala de Recurso – Educação Especial da Rede Municipal de Ensino

Contratada: Equimape Móveis Ltda - ME

Valor total: R$ 4.167,00

Vigência: 20-9-12 a 20-02-13

Contrato n. 236/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 58/2012

Objeto: aquisição de equipamentos para Sala de Recurso – Educação

Especial da Rede Municipal de Ensino

Contratada: JR Comércio e Serviço Ltda - Me

Valor total: R$ 3.485,00

Vigência: 20-9-12 a 20-02-13

Contrato n. 273/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 67/2012

Objeto: aquisição de material permanente de escritório

Contratada: Equimape Móveis Ltda - ME

Valor total: R$ 17.774,00

Vigência: 25-10-12 a 31-12-12

Aventou a equipe técnica a possibilidade de superfaturamento provocado pela falta de planejamento do órgão, pois alguns itens foram adquiridos mais de uma vez no ano, em épocas distintas, provocando diferenças nos preços de uma e de outra compra que totalizaram R$ 5.916,00.

Em sua defesa, o gestor discorre sobre a dificuldade de previsão do quantitativo anual de determinados produtos, circunstância que impede a aquisição em uma única vez.

Aduziu, também, que todos os produtos foram devidamente entregues, motivo pelo qual não cabe impugnação das despesas.

São factíveis as justificativas apresentadas.

Realmente, em determinados casos, é difícil prever o quantitativo anual de produtos que deverão ser adquiridos. Nessas hipóteses, a compra realizada conforme a demanda é a solução encontrada para repor a falta do item sem correr o risco de adquiri-lo em número além do necessário.

Consequentemente, é possível que, entre uma compra e outra, haja variação no preço do bem, tanto para mais quanto para menos, de modo que a diferença apontada pelos técnicos não é suficiente para caracterizar o superfaturamento.

Por tais razões, **REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.**

Julgo adequada, porém, até mesmo como forma de se evitar a ocorrência de fatos semelhantes, a emissão de recomendação ao atual gestor para que passe a utilizar, sempre que possível, o Sistema de Registro de Preços, opção que vem se demonstrando viável do ponto de vista econômico e que não obriga a administração a adquirir ou contratar o objeto da ata caso não seja conveniente, evitando-se, assim, a compra em excesso ou desnecessária.

4 – Do Contrato n. 274/2012:

Contrato n. 274/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 69/2012

Objeto: contratação de profissional especializado para fazer exames cardiológicos

Contratado: Orozimbo Silva Neto

Valo: R$ 30.890,00

Vigência: 26-10-12 a 31-12-12

O contrato acima especificado teve por objeto em sua cláusula 1ª a prestação dos seguintes serviços:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANT.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Eco-Doppler	90	R$ 155,00	R$ 13.950,00
02	Duplex de carótidas e vertebrais	30	R$ 183,00	R$ 5.490,00
03	Teste Ergométrico	40	R$ 140,00	R$ 5.600,00
04	Holter	30	R$ 195,00	R$ 5.850,00
TOTAL:				**R$ 30.890,00**

O questionamento dos técnicos recai sobre a forma pela qual a Prefeitura de Ponta Porã atribuiu o “preço médio” na coleta de preços.

Vejamos as tabelas abaixo:

ECO-DOPPLER				
ITEM	FORNECEDOR	QUANT.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Cardiologia Anjo	90	R$ 120,00	R$ 10.800,00
02	Orozimbo Baptista Filho	90	R$ 145,00	R$ 13.050,00
03	Cardioclínica	90	R$ 400,00	R$ 36.000,00
MÉDIA DO LOTE			**R$ 221,66**	**R$ 19.950,00**

DUPLEX DE CARÓTIDAS E VERTEBRAIS

ITEM	FORNECEDOR	QUANT.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Orozimbo Baptista Filho	30	R$ 175,00	R$ 5.250,00
MÉDIA DO LOTE			**R$ 175,00**	**R$ 5.250,00**

TESTE ERGOMÉTRICO				
ITEM	FORNECEDOR	QUANT.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Orozimbo Baptista Filho	40	R$ 130,00	R$ 5.200,00
02	Cardioclínica	40	R$ 350,00	R$ 14.000,00
MÉDIA DO LOTE			**R$ 240,00**	**R$ 9.600,00**

HOLTER				
ITEM	FORNECEDOR	QUANT.	VALOR UNIT.	TOTAL
01	Cardiologia Anjo	30	R$ 100,00	R$ 3.000,00
02	Orozimbo Baptista Filho	30	R$ 180,00	R$ 5.400,00
03	Cardioclínica	30	R$ 250,00	R$ 7.500,00
MÉDIA DO LOTE			**R$ 176,66**	**R$ 5.300,00**

Na opinião dos analistas, a Comissão de Licitação deveria descartar os preços exorbitantemente acima de mercado antes de realizar o "custo médio" a ser utilizado como referência, dirigindo-se, especificamente, às propostas da empresa Cardioclinica, que teriam *inflado* a média de preços dos serviços.

Realmente, os orçamentos obtidos junto à empresa Cardioclínica, para a prestação dos exames de *eco-doppler, teste ergométrico e holter*, fizeram aumentar consideravelmente a média dos valores utilizados como referência para a realização do Pregão.

Sem eles, as médias cairiam de R$ 221,66 para R$ 132,50, no caso do *eco-doppler*, de R$ 240,00 para R$ 130,00, no caso do *teste ergométrico* e de R$ 176,66 para R$ 140,00, no caso do *holter.*

Vale registrar que o TCU já firmou orientação no sentido de se descartar os orçamentos que se revelem incompatíveis em relação aos demais, consoante se observa do seguinte julgado:

> *"A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência." (Acórdão 403/2013 – 1ª Câmara – relator: Ministro Welton Alencar, julg.: 5.2.2013)*

Como o órgão inspecionado não observou a discrepância entre os orçamentos, mantendo, na composição da média de preços, a proposta da empresa Cardioclínica, conclui-se pela pertinência do apontamento realizado pelo corpo técnico.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

Em razão da constatação supra, entendo adequada a expedição de **recomendação** ao atual titular do órgão, para que passe a observar a orientação jurisprudencial do TCU no sentido de descartar os orçamentos que apresentem grande variação em relação aos demais, por ocasião da formação da média de preços.

5 – Do Contrato n. 282/2012:

Contrato n. 282/2012

Modalidade: Pregão Presencial n. 73/2012

Objeto: aquisição de combustíveis com intermediação e gerenciamento por meio de cartão magnético

Contratado: Taurus Distribuidora de Petróleo Ltda

Valor: R$ 500.950,00

Vigência: 20-11-12 a 20-03-13

O presente tópico versa sobre a ocorrência de supostas irregularidades no procedimento licitatório e contrato em questão, alusivas à restrição de competição entre os interessados e execução financeira incorreta.

Do próprio relatório de auditoria, extrai-se a informação de que o contrato em referência encontra-se autuado neste Corte de Contas sob o n. TC 3277/2013, encontrando-se, ainda, em fase instrutória.

Considerando a existência de processo próprio, específico para tratar do contrato ora questionado, entendo, por medida de racionalização processual, que as dúvidas levantadas pelo corpo técnico devem ser tratadas naqueles autos.

Assim procedendo, evita-se a emissão de decisões conflitantes, ou, eventualmente, o duplo apenamento por uma mesma conduta.

Por tais considerações, **declaro prejudicada** a análise do item neste processo, ante a **perda de objeto.**

7 – Dos convênios

Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se irregularidades em 17 convênios envolvendo repasses financeiros, ocasião em que o órgão inspecionado foi notificado para sanar as falhas e prestar esclarecimentos.

Não obstante, nenhuma providência foi tomada no sentido de elucidar as dúvidas levantadas pelo corpo técnico, razão pela qual persiste o apontamento.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

8.1 – INSS: multa e atualização monetária decorrentes de parcelamento

A equipe de auditoria constatou que o recolhimento da parte patronal do INSS referente à competência 11/2012, no valor de R$ 313.575,96, não foi realizado na data aprazada.

Por esse motivo, o município firmou um termo de parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, ocasionando um acréscimo de R$ 69.335,16 sobre o valor principal, quantia essa considerada como sendo “prejuízo aos cofres públicos” pelo corpo técnico.

Em suas justificativas, o gestor defende a legalidade do ato, afirmando que o parcelamento foi a solução encontrada para honrar os débitos do município.

A despeito das ressalvas apontadas pelo corpo técnico, não vejo irregularidade na formalização do termo de acordo.

Primeiro porque não há qualquer dispositivo legal que impeça o gestor de assumir compromissos como parcelamentos, acordos e confissões de dívidas. Essa é uma decisão que se insere no âmbito da discricionariedade administrativa, desde que observadas, evidentemente, a previsão orçamentária e a capacidade financeira.

Somente poderia ser considerado irregular ou ilegal, se o Termo de Acordo tivesse sido firmado para beneficiar ou privilegiar determinadas pessoas ou grupos, ou, ainda, se os encargos assumidos pela administração, como juros, multa e correção monetária, fossem comprovadamente exorbitantes – hipóteses não observadas nos autos.

Diante de tais ponderações, **REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.**

8.2 – PREVIPORÃ: multa e atualização monetária decorrentes da mora

Em razão do atraso do recolhimento de verbas previdenciárias junto ao Instituto de Previdência Própria dos Servidores Municipais de Ponta Porã, o município firmou um Termo de Acordo confessando ser devedor do montante de R$ 2.654.919,96, dos quais R$ 165.311,81 referem-se a juros e multa, sendo esse o

motivo do apontamento feito pelos analistas.

O achado de auditoria é idêntico ao item anterior, e a solução é rigorosamente a mesma.

Assim, reportando-me aos fundamentos utilizados no exame do tópico 8.1, **CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE.**

8.3 – Dívida com a SANESUL

Os técnicos questionam o instrumento contratual firmado entre o município de Ponta Porã e Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL, cujo objeto está descrito na cláusula primeira:

> *"CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente Instrumento tem como objeto a permuta de áreas do MUNICÍPIO com débito no valor de R$ 3.422.367,70 (três milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, trezentos e sessenta e sete reais e setenta centavos), contraído com a SANESUL, representado pela prestação de serviços de água e esgoto aos imóveis utilizados e/ou de responsabilidade daquele órgão."*

A forma de pagamento vem pactuada na cláusula segunda:

> *"CLÁUSULA SEGUNDA - Através do presente acordo, a SANESUL se compromete a efetuar a isenção dos juros no montante de R$ 387.705,50 (trezentos e oitenta e sete mil setecentos e cinco reais e cinqüenta centavos), perfazendo o montante de R$ 3.034.662,20 (três milhões, trinta e quatro mil seiscentos e sessenta e dois reais e vinte centavos). Sobre esse montante será concedido desconto de 50% (cinqüenta por cento) restando saldo no valor de R$ 1.517.331,01 (um milhão quinhentos e dezessete mil trezentos e trinta e um reais e dez centavos). Do respectivo saldo a SANESUL efetuará a compensação através de permuta de 03 (três) áreas cujas matrículas no Serviço Registral Imobiliário são 41.969 (1.683,33 m2), 42.995 (1.781,26 m2) e 43.184 (13,4402 he), avaliadas em R$ 1.204.243,30 (um milhão duzentos e quatro mil duzentos e quarenta e três reais e trinta centavos). Deduzido o valor daquelas áreas resta o saldo de R$ 313.087,80 (trezentos e treze mil oitenta e sete reais e oitenta centavos) a favor da SANESUL que será parcelado em 11 (onze) vezes de RS 28.462,53 (vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e dois reais e cinqüenta e três centavos)."*

A dúvida levantada pelo corpo técnico diz respeito à ausência de detalhamento dos débitos incluídos no acordo, com a especificação precisa do valor originário, juros, multa e período da dívida.

Embora, realmente, o termo de acordo firmado entre as partes não discrimine todas as informações relativas ao débito, tal fato, por si só, não é suficiente para

macular a transação realizada.

Isso porque, analisando a documentação que precedeu à assinatura do referido instrumento, observa-se que a alienação dos imóveis à Sanesul foi devidamente autorizada pelo Poder Legislativo de Ponta Porã, por meio das Leis n. 3852/2012 e 3877/2012.

Não há dúvidas de que, antes da aprovação das referidas leis, o legislativo municipal tomou conhecimento de todos os detalhes e condições que permearam a negociação, incluindo-se, aí, evidentemente, a origem do débito, com todas as informações questionadas pela equipe de auditoria (valor originário, juros, multa e período da dívida).

Logo, o simples fato de o termo de acordo não discriminar tais valores não o torna nulo, muito menos ilegal.

Reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

8.7 – Do gasto com combustíveis

A equipe de auditoria apurou que o órgão empenhou e pagou, durante o exercício de 2012, o total de R$ 2.888.893,76 em combustíveis.

Porém, de acordo com os relatórios de consumo dos veículos, esse valor ficaria limitado a R$ 1.288.391,79, resultando em uma diferença de R$ 1.600.501,97.

Em sua defesa, o gestor não se desincumbiu do ônus de desqualificar os cálculos apresentados ou de justificar a discrepância apontada pelos técnicos, razão pela qual persiste, tal qual assinalada do relatório de auditoria, a falha atinente ao controle administrativo relacionado com o consumo de combustíveis.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

Como corolário, entendo adequada a expedição de recomendação para o responsável pelo órgão adote providências visando o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de gasto de combustível.

8.8 – Do transporte escolar

Os técnicos aventaram a ocorrência de irregularidades na fase da coleta de preços dos Pregões Presenciais n. 002/2012 e 003/2012, cujo objeto é a prestação de serviços do transporte escolar.

Em consulta ao sistema de cadastro processual, observo que ambos os procedimentos licitatórios já foram julgados por este Tribunal.

O primeiro, relativo ao Pregão Presencial n. 002/2012, foi declarado irregular e

ilegal e o ordenador de despesas apenado com multa em razão de infração à norma legal, consoante AC02-G.MJMS-1506/2015 (autos TC/MS 19736/2012).

O segundo processo, referente ao Pregão Presencial n. 003/2012, foi declarado regular e legal, conforme AC02-G.MJMS-1172/2015 (autos TC/MS 19737/2012).

Considerando que os procedimentos licitatórios em questão já foram julgados por esta Casa, é incompatível a discussão, nestes autos, sobre eventuais irregularidades neles ocorridas, tudo em abono aos princípios da proteção à confiança, boa-fé e segurança jurídica.

Assim procedendo, evita-se a emissão de decisões conflitantes, ou, eventualmente, o duplo apenamento por uma mesma conduta.

Por tais considerações, declaro prejudicada a análise do item neste processo, ante a perda de objeto.

12.2 – Dos contratos temporários

A auditoria apurou que 933 servidores foram contratados para laborarem em funções temporárias não contempladas na Lei Municipal n. 62/2010, que trata do regime especial de contratação temporária de pessoal. Além disso, observou-se que tais contratações são recorrentes, vez que realizadas ao longo dos anos.

Em sua defesa, o gestor não refutou o achado de auditoria.

Procede o apontamento realizado pelo corpo técnico.

De fato, a formalização de contratos temporários vem aumentando a cada ano no município de Ponta Porã, sendo que, no ano de 2012, esse número chegou a 933 servidores, o equivalente a 29,78% do total.

Vejamos o quadro abaixo:

	2010	**2011**	**2012**	**2012**
Vínculo	**Quant.**	**Quant.**	**Quant.**	**%**
Efetivos	2.154	2.152	2.104	67,16%
Contratados	519	843	**933**	**29,78%**
Comissionados	73	77	73	2,33%
Efetivos comissionados	28	27	23	0,73%
TOTAL	**2.774**	**3.099**	**3.133**	**100%**

Embora a contratação temporária de servidores seja uma das soluções encontradas pelos gestores para amenizar a falta de mão de obra e evitar a

paralisação dos serviços públicos, salta aos olhos, no caso do município de Ponta Porã, o alto número desse tipo de vínculo precário, que atingiu, no exercício de 2012, o total de 933 contratos, praticamente 30% do total de servidores.

Além disso, nota-se que esse número vem aumentando a cada ano, situação que evidencia a utilização desvirtuada do instituto da contratação temporária e revela a necessidade urgente de realização de concursos públicos.

Enfim, demonstrada a excessividade no número de contratos temporários, e, ante a ausência de explicações por parte do gestor, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

12.4 – Dos cargos de provimento em comissão

Constatou-se que a Prefeitura Municipal de Ponta Porã/MS contratou em cargos de provimento em comissão, 19 servidores, cujos cargos não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento, como determina a Constituição Federal.

Sobre o ponto, o gestor não se manifestou.

Conforme previsão constitucional (art. 37, V), cargos comissionados destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**. Não se prestam, portanto, para abrigar atividades meramente administrativas e rotineiras da Administração Pública.

Sobre o tema, assim se pronunciou o STF:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIA ÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados" (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 7.6.2011).

No entanto, vê-se que o município de Ponta Porã contratou servidores para as funções comissionadas de "assistente de diretor", "assistente técnico" e "assistente III", cargos que não se enquadram nas atribuições previstas na CF.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

13 – Dos veículos

Por ocasião dos trabalhos, verificou-se que 22 veículos da frota oficial estavam sucateados nos pátios da Secretaria Municipal de Obras Públicas.

O gestor, em resposta, confirmou a existência das sucatas e aduziu que não foi possível a realização de leilão dos bens inservíveis, ante a exiguidade do tempo para o final de seu mandato.

Não procedem as justificativas apresentadas.

O argumento da exiguidade temporal não merece prosperar em face da duração de 4 anos do mandato do prefeito municipal, intervalo de tempo suficiente para que se proceda ao devido ajuste em relação à gestão dos bens classificados como inservíveis, e a instauração dos procedimentos necessários para a realização do leilão – providências não adotadas pelo chefe do Executivo à época.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

14 – Alvará do Corpo de Bombeiros

Consta do relatório de auditoria o seguinte registro: *"Nos locais vistoriados não havia qualquer extintor de incêndio, item este obrigatório para qualquer local público, sendo um local com elevado nível de periculosidade, pois conta equipamentos de solda, máquinas e veículos com combustível, além de tanques de combustíveis, contrariando a Lei Estadual nº 1092/90 o Decreto Estadual nº 5672/90."*

Em resposta, o gestor informou que: *"Referente a ausência de alvará dos bombeiros, insta avultar que o atual governo já estaria tomando tais providências, conforme ofício encaminhado pelo alcaide junto a esta Egrégia Corte, conforme doc. anexo, lembrando que durante 25 anos não se teve notícia de qualquer incidente."*

As justificativas ofertadas apenas reforçam o achado de auditoria.

Embora o ex-gestor tente imputar ao atual governo a responsabilidade pela regularização dos alvarás, fato é que o escopo da auditoria são os atos e procedimentos administrativos praticados no exercício de 2012, época em que o responsável era o Sr. Flávio Kayatt e que, indubitavelmente, os prédios não estavam adaptados às normas de segurança exigidas pelo Corpo de Bombeiros.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

14.2 – Licença ambiental

A equipe de auditoria apontou: *"Falta de licença ambiental para os locais onde são armazenados combustíveis para uso do município conforme Resolução n. 273 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA."*

Acerca do registro, a unidade jurisdicionada não se manifestou, razão pela qual MANTENHO A IRREGULARIDADE.

15 – COSIP

Constam do relatório de auditoria os seguintes registros, relativos à aplicação da COSIP:

> *"a) Verificamos a transferência de valores para conta de livre movimentação, ou seja, trata-se de recursos retirados da conta COSIP, que possui vinculação específica para a conta movimento no valor de R$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), realizado de forma irregular e ilegal, visto que os recursos arrecadados a título de COSIP tem destinação específica, porém foi comprovado que os recursos tiveram destino diverso do estabelecido pela legislação;*
>
> *b) Constatamos ainda que de todo montante destinado a aplicação no custeio e manutenção da iluminação pública, ficou sem comprovação a aplicação e ou destino dos recursos na ordem de R$ 1.086.203,45 (um milhão oitenta e seis mil duzentos e três reais e quarenta e cinco centavos). (fls. 100)"*

O gestor, em sua resposta, justifica-se argumentando, em suma, "que tais valores sempre foram destinados em prol da própria iluminação pública, tais: ampliação de rede de energia elétrica, manutenção, troca de lâmpadas e próprio pagamento de conta de luz, fatos tão verídicos que não houve qualquer parcelamento ou débito junto a concessionária de energia elétrica, estando tais contas sempre em dia."

As explicações ofertadas pelo ordenador de despesas não elidem o achado de auditoria.

Com efeito, dentre os apontamentos da equipe técnica, consta a transferência de valores entre a conta bancária destinada especificamente para os recursos da COSIP e a conta de livre movimentação da municipalidade, o que foi devidamente demonstrado pelos relatórios financeiros e extratos bancários que compuseram as evidências da auditoria.

Com base, ainda, no mesmo suporte probatório, constatou-se a não comprovação de gastos, haja vista a divergência de entre saldos financeiros e relatórios e documentos comprobatórios de despesas realizadas.

O gestor, por seu turno, embora negue a ocorrência de irregularidades, traz apenas afirmações genéricas, sem a devida juntada de documentação que possibilite a emissão de qualquer juízo distinto do que fora constatado pela equipe técnica, mesmo estando, em face do rito processual desta Corte, incumbido de tal mister.

Nesse sentido, não se pode adotar outro posicionamento senão o da consideração da veracidade das irregularidades apontadas, eis que suportadas por evidências, com a consequente caracterização da infração, especialmente no que tange à não comprovação da aplicação de recursos, o que fere frontalmente o princípio republicano do dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal).

IRREGULARIDADE MANTIDA.

18 – Do inventário de bens móveis e imóveis

O presente tópico versa sobre a inexistência do inventário de Bens Móveis e Imóveis.

Em consulta aos autos do Balanço Geral de Ponta Porã, exercício de 2012 (autos TC/MS/5018/2013), observo que este mesmo fato já está sendo ali discutido.

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 considerações, **declaro prejudicada** a análise deste item, ante a **perda de objeto.**

Antes de encerrar, registro que, a despeito de todas as irregularidades que foram observadas no presente relatório, nenhuma delas comporta a impugnação de valores, tendo em vista a inexistência de má-fé ou dolo por parte do gestor público.

DISPOSITIVO

Pelo 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 14/2013, realizada na Prefeitura Municipal de Ponta Porã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2012, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

6.2 – Dos contratos não encaminhados

6.3 – Dos contratos ou instrumentos hábeis irregulares

7 – Dos convênios

8.7 – Do gasto com combustíveis

12.2 – Dos contratos temporários

12.4 – Dos cargos de provimento em comissão

13 – Dos veículos

14 – Alvará do Corpo de Bombeiros

14.2 – Licença ambiental

15 – COSIP

2 - pela aplicação de multa ao Senhor Flávio Esgaib Kayatt, ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor correspondente a **300 (trezentas) 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 **recomendação** para que o atual e futuros gestores do órgão:

a) adotem medidas de estímulo e aperfeiçoamento do sistema de controle interno;

b) utilizem, sempre que possível, o Sistema de Registro de Preços para a aquisição de bens e serviços cujas quantidades não puderem ser definidas previamente;

c) passem a observar a orientação jurisprudencial do TCU no sentido de descartar os orçamentos que apresentem grande variação em relação aos demais, por ocasião da formação da média de preços dos produtos e serviços a serem licitados;

d) adotem providências visando o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de gasto de combustível;

e) adotem medidas tendentes a privilegiar o preenchimento de cargos por servidores aprovados em concurso público;

f) adotem medidas no sentido de limitar os cargos comissionados às atribuições de chefia, direção e assessoramento;

g) avaliem a situação dos veículos antigos e adotem as providências no sentido de dar a adequada destinação aos mesmos.

5 - 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, firmada nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos de gestão referentes ao período de janeiro a dezembro de 2012, fiscalizados na Auditoria nº 14/2013, realizada na Prefeitura Municipal de Ponta Porã, na gestão do Sr. Flávio Esgaib Kayatt, com aplicação de multa ao ordenador de despesa e recomendação para o atual e futuros gestores do órgão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

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

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

Campo Grande, 9 de novembro de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

SETAC. DSSM/ARP