Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 850/2016

PROCESSO TC/MS	: TC/119194/2012
PROTOCOLO	: 1397112
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA- JANEIRO A DEZEMBRO DE 2010
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE INOCENCIA
JURISDICIONADO	: ANTONIO ANGELO GARCIA DOS SANTOS
RELATORA	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL – ATOS DE GESTÃO – IRREGULARIDADES – REMESSA INTEMPESTIVA DOS TERMOS DE AJUSTE – CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DE VIA URBANA – DIVIDA ATIVA – MULTA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

São irregulares os atos de gestão fiscalizados em auditoria quando verificado que foram praticados em desacordo com as determinações legais e constitucionais, pela remessa intempestiva dos termos de ajuste, contratação direta irregular de serviços de limpeza de via pública sem realização de procedimento licitatório ou formalização contratual e por não possuir relatórios que demonstrem de forma clara os valores referentes às inscrições em dívida ativa, ensejando aplicação de multa, determinação e recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 23° Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 14 de setembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 96/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Inocência, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, em razão da remessa intempestiva dos termos de ajuste, contratação direta irregular de serviços de limpeza de via pública e inconsistências na dívida ativa, aplicando multa de 200 (duzentos) UFERMS ao Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos, concedendo o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento ao FUNTC, com determinação ao atual titular do órgão para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, comprove, mediante documentação idônea, que recolheu, ao INSS, os encargos decorrentes das contratações avulsas dos trabalhadores da limpeza urbana arrolados neste relatório de auditoria, e com recomendação ao atual titular do órgão para que adote as medidas necessárias à implementação dos relatórios detalhados dos valores referentes às inscrições em dívida ativa.

Campo Grande, 14 de setembro 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 96/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Inocência, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2010.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades, constantes do relatório de auditoria, *in verbis*:

> *2 – Controle Interno: o município de Inocência não possui sistema de controle interno, contrariando o que determina os ditames estabelecidos no art. 31, caput, da Constituição Federal.*
>
> *6.4 – Contratos irregulares: ausência de documentos obrigatórios para a contratação do serviço de transporte escolar.*
>
> *7.1 – Termos de Ajuste não encaminhados: identificamos 2 Termos de Ajuste situados acima do limite estabelecido na IN TC/MS 31/2007, não encaminhados ao Tribunal de Contas.*
>
> *8.1 – Aquisição e distribuição de medicamentos: não foram encontrados nos autos quaisquer documentos que subsidiam a entrega de medicamentos.*
>
> *8.2 - Da contratação irregular de serviços de limpeza de via urbana: constatamos que o município contrata de forma direta prestadores de serviços, porém, não consta nos autos nenhuma justificativa ou parecer jurídico indicando os fundamentos legais para o procedimento adotado.*
>
> *8.3 – Serviços de publicidade e propaganda: não encontramos junto à documentação as evidências dos serviços prestados com publicidade e propaganda como panfletos, mídias, grade de programação das emissoras de televisão e rádios, entre outros.*
>
> *12.1 - Dívida Ativa: inexistência de relatórios que demonstrem de forma clara, precisa e detalhada os valores referentes às inscrições em Dívida Ativa.*

Intimado para apresentar defesa das irregularidades apontadas no relatório de auditoria, o Prefeito Municipal à época, Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos, ofertou justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo considerou insuficientes as explicações oferecidas e manteve seu entendimento em relação a todas as falhas assinaladas no relatório de auditoria.

O representante do Ministério Público de Contas, divergindo do posicionamento dos analistas, reputou sanadas todas as irregularidades, com exceção dos itens 8.2 e 8.3. Sugeriu a aplicação de multa ao gestor e a impugnação de eventuais

despesas realizadas com publicidade pessoal.

É O RELATÓRIO.

VOTO

AExma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano-Relatora:

Foram as seguintes as irregularidades constatadas pela equipe inspecionante:

Item 2 – Controle Interno:

Por ocasião da auditoria realizada entre os dias 23 de abril a 11 de maio de 2012, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Inocência ainda não havia instituído o Sistema de Controle Interno previsto nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.

No entanto, tal pendência foi devidamente solucionada a partir da edição da Lei n. 845, de 5 de março de 2013, que criou a Controladoria Geral do Município e estabeleceu as normas gerais sobre controle e fiscalização interna do órgão. Além disso, por meio da Portaria n. 150/2013, o Prefeito Municipal nomeou o servidor Doniseth Rosa Bernardo para ocupar o cargo de Controlador Geral municipal.

Embora instituído e regulamentado somente após a auditoria realizada no órgão, a criação e o efetivo funcionamento do controle interno vem ao encontro dos princípios mais modernos da Administração Pública, que objetivam a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das ações públicas.

Por tais razões, comungo do entendimento exposado pelo agente ministerial e reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 6.4 – Contratos irregulares:

Durante os trabalhos de auditoria, apurou-se a ausência de alguns documentos obrigatórios para a contratação do serviço de transporte escolar, referente ao contrato n. 109/2010 – contratante: Fabiano de Paula Medeiros – ME, valor R$ 19.342,20.

Anexo à resposta, o gestor apresentou o termo de vistoria do Detran, o comprovante do pagamento de seguro para passageiros e a certidão negativa de antecedentes criminais do motorista.

Os documentos fornecidos pelo ordenador de despesas demonstram a regularidade da contratação e suprem a deficiência apontada pelo corpo técnico.

Acompanho, no ponto, o representante do *parquet* de Contas e reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 7.1 – Termos de Ajuste não encaminhados:

De acordo com a Instrução Normativa TC/MS n. 31/2007, vigente à época do período inspecionado, todos os ajustes, acordos, auxílios e subvenções acima de R$ 32.000,00 deviam ser encaminhados a esta Corte de Contas, para análise.

Entretanto, durante a auditoria, os técnicos apuraram que os seguintes Termos de Ajuste não haviam sido encaminhados a este Tribunal.

1 – Termo de Ajuste n. 003/2010
Empenho n. 777
Data: 06-04-2010
Valor: 60.000,00
Credor: Cofapi – Com. Org. de Festa do Peão Boiadeiro

2 – Termo de Ajuste n. 004/2010
Empenho n. 1293
Data: 18-06-2010
Valor: 35.223,00
Credor: Cofapi – Com. Org. de Festa do Peão Boiadeiro

Anexo à defesa, o gestor encaminhou cópia dos processos administrativos referentes aos convênios em questão.

O envio a destempo dos documentos sana a irregularidade, mas não isenta o gestor de multa.

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 o fato de um gestor encaminhar documentos, cuja remessa é sabidamente obrigatória, somente após o órgão ter recebido a visita de uma equipe do Tribunal.

Por tais razões, **reputo SANADA A IRREGULARIDADES**, mas proponho a aplicação de **multa** em razão da remessa intempestiva.

Item 8.1 – Aquisição e distribuição de medicamentos:

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos não localizaram relatórios, planilhas ou outros documentos que comprovassem o controle da entrega de medicamentos à população local.

Anexo à defesa, o gestor apresentou diversas fichas de atendimentos, prontuários médicos, receituários e inúmeras listas com o nome do medicamento, o

nome do beneficiário e a data da entrega, documentos suficientes, a meu sentir, para comprovar a existência do controle do estoque da farmácia.

Considero **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 8.2 - Da contratação irregular de serviços de limpeza de via urbana:

Apurou-se que o município de Inocência realizou a contratação direta de prestadores de serviços para limpeza de vias urbanas, no valor total de R$ 129.538,29 sem justificativa ou parecer jurídico, cujos pagamentos foram feitos por meio de recibo de pagamento a autônomo – RPA.

Para justificar tais contratações, o ordenador de despesas alegou que se encontrava impossibilitado de convocar novos servidores, tendo em vista que o concurso público para a contratação de pessoal estava *sub judice.* Afirmou, ainda, *"que foi um caso de curta duração, e, apesar da ilegalidade, foi feito com a boa intenção de arrumar os problemas administrativos".*

As explicações são insuficientes para elidir a irregularidade.

Em verdade, o questionamento feito pelos analistas relaciona-se muito mais com a forma pela qual tais contratações foram realizadas do que com os serviços em si.

Aliás, considerando a natureza desses serviços (limpeza urbana), vemos que não se relacionam com a área finalística do órgão, logo, poderiam perfeitamente ser terceirizados.

O que a lei veda, é a contratação direta de profissionais, sem a formalização de processos administrativos com as devidas motivações, justificativas e pareceres jurídicos, e instrumentalizada apenas por meio de recibos de pagamentos a autônomos.

Assim, mesmo que o município esteja impedido de preencher as vagas via concurso por força de decisão judicial, ainda assim dispõe de outros meios legais – como por ex. a terceirização de atividades-meio, para dar continuidade à prestação dos serviços públicos.

Porém, na hipótese vertente, o ordenador de despesas simplesmente contratou mão-de-obra particular, para a prestação de serviços de natureza contínua, sem qualquer procedimento licitatório ou formalização contratual, resumindo-se a relação jurídica, na mera apresentação de recibo de pagamento a autônomo – RPA.

Caracterizada está, portanto, a ilegalidade na contratação de serviços sem a abertura de procedimento licitatório, motivo pelo qual, no ponto, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Julgo necessário, ainda, que o gestor seja intimado a comprovar, mediante documentação idônea, que recolheu, ao INSS, os encargos decorrentes dessas contratações.

Item 8.3 – Serviços de publicidade e propaganda:

O corpo técnico questiona os pagamentos realizados em favor da empresa F.F. Publicidade Ltda – ME, no valor total de R$ 267.735,42, ao argumento de que não foram apresentados, no momento da auditoria, documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, tais como panfletos, mídias, grade de programação das emissoras de televisão e rádios, entre outros.

Anexo à resposta, o ordenador de despesas apresentou farto material gráfico, jornalístico e publicitário, relativo aos trabalhos desenvolvidos pela empresa contratada.

Os documentos acostados aos autos eliminam a dúvida levantada pela equipe técnica.

Neles, é possível observar a existência de diversas peças publicitárias, reportagens em jornais e periódicos, cartazes, convites e folders, atestando a efetiva prestação do serviço, pela empresa contratada.

Registre-se que tais publicações possuem caráter eminentemente institucional, não havendo, em seu conteúdo, qualquer referência a nomes, símbolos, expressões ou imagens que possam caracterizam a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Ademais disso, lembro que a contratação firmada entre o município de Inocência e a empresa F.F. Publicidade Ltda – ME já foi apreciada por este Tribunal, tendo recebido o julgamento de **regularidade** em suas três fases (*cf.* DS 1ª Câm. n. 357/2012, autos TC/MS 4005/2010).

Logo, não subsistem os questionamentos feitos pelos órgãos de apoio, em seus pronunciamentos.

Reputo **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Item 12.1 - Dívida Ativa:

Os técnicos apuraram que o município de Inocência não possui relatórios que demonstrem de forma clara e precisa os valores referentes às seguintes inscrições em Dívida Ativa: *a)* total da receita; *b)* valores inscritos individualizados; *c)* valor da renúncia fiscal (refis, descontos de adimplência, isenções); *d)* valores recebidos no exercício.

Sobre o tópico, o ordenador de despesas não se pronunciou.

O detalhamento das inscrições em dívida ativa é forte instrumento de fiscalização e planejamento das contas públicas, porquanto permite ao gestor conhecer, de forma discriminada, o real montante da dívida, o seu crescimento anual, quais os valores recebidos no exercício, o montante a receber e, ainda, o que

deixará de arrecadar em razão de descontos, renúncias e isenções fiscais.

Considerando a ausência de explicações por parte do gestor, **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 96/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Inocência, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

Item 7.1 – Remessa intempestiva dos Termos de Ajuste;
Item 8.2 - Da contratação irregular de serviços de limpeza de via urbana;
Item 12.1 - Dívida Ativa.

2 - pela aplicação de multa ao Senhor Antônio Ângelo Garcia dos Santos, ordenador de despesas durante o período inspecionado, no valor correspondente a **200 (duzentas) 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 **determinação** ao atual titular do órgão para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, comprove, mediante documentação idônea, que recolheu, ao INSS, os encargos decorrentes das contratações avulsas dos trabalhadores da limpeza urbana arrolados neste relatório de auditoria;

5 – pela **recomendação** ao atual titular do órgão para que adote as medidas necessárias à implementação dos relatórios detalhados dos valores referentes às inscrições em Dívida Ativa;

6 – 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 Conselheira Relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos admi-

nistrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 96/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Inocência, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, aplicação de multa de 200 (duzentos) UFERMS, com determinação e recomendação.

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, Jerson Domingos e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Celio Lima

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

Campo Grande, 14 de setembro de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINO MONTEIRO SERRANO**

Relatora

GAB skg SETAC JRC/DSSM