

PROCESSOS TC NºS 0204670-2 e 0203382-3

ÓRGÃO: PREFEITURA DE TACAIMBÓ
TIPO: AUDITORIAS ESPECIAIS
DATA DO JULGAMENTO: 17/08/2004
RELATOR: CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE
PUBLICADO: 14/10/2004

RELATÓRIO

O presente processo trata de Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Tacaimbó, originada pela Auditoria de Execução no período de janeiro a agosto/2002.

A fiscalização "in loco" foi promovida pelas Equipes de Auditoria e Engenharia desta Corte de Contas. A equipe de Auditoria, através do Relatório Preliminar às fls. 4859/4909, consubstanciado pelo Laudo de Auditoria Técnica de Obras e Serviços de Engenharia (fls. 4797/4822), aponta em sua conclusão várias irregularidades.

Registre-se que se encontra apensado a este processo a Auditoria Especial TC nº 0203382-3, relativa à outra execução realizada, que abrange o período de Janeiro e Fevereiro /2002. O antedito processo foi analisado pela equipe técnica, composta pela Auditora das Contas Públicas Denise Rocha Cavalcanti de Sena e pela Técnica de Auditoria das Contas Públicas Maria Fernanda Maia Franco de Aquino. A Equipe de Auditoria, através do Relatório Preliminar às fls. 341/363, aponta em sua conclusão algumas falhas e irregularidades.

Foram detectadas diversas irregularidades nos dois processos em análise, os quais passo a relatar separadamente:

• **PROCESSO TC Nº 0204670-2**

O Relatório Preliminar às fls. 4859/4909, consubstanciado pelo Laudo de Auditoria Técnica de Obras e Serviços de Engenharia (fls. 4797/4822), indica as seguintes irregularidades:

- 01) Despesas, no valor de R\$ 1.061.103,57, pagas sem que estivessem empenhadas, constituindo-se em regra no Município de Tacaimbó;
- 02) Significativo atraso na escrituração do livro conta corrente bancária, único livro utilizado na contabilidade da Prefeitura, ferindo o Princípio da Oportunidade;
- 03) Diversas notas de empenho sem numeração e sem assinaturas, evidenciando a total ausência de controle interno naquela entidade;

- 04) Não utilização para escrituração contábil dos livros Diário e Razão;
- 05) Inexistência de escrituração pelo método das partidas dobradas;
- 06) Diferença a menor nas disponibilidades encontradas, caracterizando ausência injustificada de numerário no valor de R\$ 1.377.993,54;
- 07) Diversos cheques emitidos à própria tesouraria da Prefeitura, cuja soma atinge o valor de R\$ 2.091.939,74;
- 08) Transferências de recursos financeiros no valor de R\$ 91.368,35 da conta do FUNDEF para a conta do FPM;
- 09) Não foi elaborado, publicado e entregue ao TCE o Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º semestre de 2002;
- 10) Não foram elaborados, publicados e entregues ao TCE os relatórios aos quais se refere o § 3º do art. 165 da CF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) relativos aos 1º, 2º e 3º bimestres de 2002;
- 11) Não envio ao TCE dos demonstrativos da receita corrente líquida e da despesa total com pessoal (anexos I e II da Resolução TC nº 06/2001), relativos aos meses de janeiro a junho de 2002;
- 12) Não elaboração e envio ao TCE dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais dos recursos vinculados ao FUNDEF;
- 13) Não elaboração e envio ao TCE da documentação mensal prevista na Resolução TC nº 04/93;
- 14) Fragmentação de modalidade de licitação (realização de diversas licitações na modalidade convite no lugar de tomada de preços);
- 15) Participação de servidores em licitações, inclusive com posterior contratação;

- 16) Licitações com documentação incompleta;
- 17) Participação de empresas em licitação, as quais têm em comum o mesmo proprietário, ferindo o princípio do sigilo das propostas, bem como o princípio da competitividade;
- 18) Empresas participantes da licitação, inclusive a vencedora, não possuíam a CND (INSS) e o CRF (FGTS), sendo estes documentos anexados ao processo com as datas de início de validade posteriores à licitação, em inobservância ao § 3 do art. 195 da Constituição Federal. Além disso, a prática de juntada de documentos posteriormente à contratação indica que a instrução do referido processo destinou-se apenas a cumprir formalidades;
- 19) Utilização de modalidade convite no lugar de tomada de preços para a aquisição de combustíveis;
- 20) Não estão anexados ao processo a CND (INSS) do licitante vencedor, bem como todos os documentos de habilitação dos demais licitantes;
- 21) Os quantitativos de combustíveis contratados não retratam a real necessidade de consumo dos veículos mencionados nas solicitações de compra, estando os mesmos superdimensionados;
- 22) Não elaboração do instrumento contratual, contrariando o art. 62 da Lei nº 8.666/93;
- 23) Um dos licitantes declarou, por escrito, nunca ter participado de qualquer licitação no Município de Tacaimbó, caracterizando indícios de que os processos nos quais tenha supostamente participado foram montados pela Comissão de Licitações;
- 24) Empresas participantes da licitação, inclusive a vencedora, apresentaram os Certificados de Registro Cadastral (FGTS) com prazos de validade vencidos, mas não foram inabilitadas, em desobediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º e art. 41 da Lei nº 8.666/93), uma vez que esta era uma exigência prevista no item 2.1 da Carta-Convite;
- 25) Não ficou devidamente comprovado que os convites foram encaminhados aos interessados, com a antecedência mínima de cinco dias úteis (art. 21, § 2º, inciso IV), haja vista a inexistência de assinaturas e datas comprovando o recebimento do convite;

- 26) A proposta da empresa vencedora da licitação não está anexada ao processo;
- 27) O termo de renúncia para apresentação de recursos de cada empresa não está devidamente assinado, o que os torna sem efeito, em desobediência por parte da Administração do prazo para a interposição de recursos da habilitação;
- 28) A empresa vencedora do certame: Masfame Comércio Representações LTDA, além de não possuir, à época da licitação, a Certidão Negativa de Débito do INSS (CND) e o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), apresentou-os grosseiramente falsificados;
- 29) A empresa vencedora da licitação: Masfame Comércio Representações LTDA, encontra-se, desde dezembro de 2001, com o seu registro cancelado pelo fisco estadual. E, segundo informações da Secretaria da Fazenda, a citada empresa não teria condições de efetuar uma operação de venda neste valor (R\$ 16.786,35), uma vez que em seu histórico não consta entradas de mercadorias que justifiquem a existência desse estoque;
- 30) Na licitação para a aquisição de medicamentos, a Administração não exigiu no edital a apresentação da licença da Vigilância Sanitária, em desacordo com o art. 21 da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, regulamentada pelo Decreto nº 74.170, de 10 de junho de 1974, que estabelece a obrigatoriedade da licença pelo órgão sanitário competente para empresas que praticam o comércio de medicamentos e correlatos;
- 31) Na descrição do objeto não constam os quantitativos a serem contratados, não comportando a possibilidade de serem orçados pelos concorrentes e, por conseqüência, terem suas propostas aferidas. Evidenciando, assim, indícios de fraude no procedimento licitatório;
- 32) Diversas propostas aparentemente preenchidas na mesma máquina de escrever, fato comprovado por laudo do Instituto de Polícia Técnica (IPT), às fls.5250;
- 33) Contratação dos vencedores do certame por preço global desconhecido, haja vista que, em face da obscuridade na descrição do objeto, as propostas foram cotadas apenas em valor unitário (R\$/Km). Desse modo, não dá sequer para estimar a modalidade de licitação cabível;
- 34) Na licitação para locação de veículo à Prefeitura, o vencedor não é o proprietário do veículo, conforme prova o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo;

- 35) A proposta de uma licitante, que é servidora da Prefeitura, especifica veículo que não está cadastrado no Detran/PE, além disso, as assinaturas na proposta de preços e no termo de renúncia de recurso, tidas como suas, diferem, em muito, de sua assinatura constante na folha de pagamento;
- 36) Contratação decorrente de licitação foi antieconômica para o município, uma vez que, considerando a continuidade dos pagamentos por um período de onze meses, o valor total do contrato (R\$ 11.000,00) seria suficiente para compra de três veículos de mesmo modelo e ano, trazendo, neste caso, um acréscimo patrimonial para o município. Essa contratação fere o princípio da economicidade;
- 37) Nas licitações para a contratação de transportes, todos os envelopes que contêm as propostas dos licitantes foram aparentemente preenchidos na mesma máquina, conforme laudo do Instituto de Polícia Técnica (IPT), às fls. 5250;
- 38) Existência de indícios de prévio entendimento entre os licitantes e a Comissão de Licitações a fim de burlar o processo licitatório;
- 39) Despesas com transportes de estudantes realizados indevidamente em veículos inadequados;
- 40) Todos os contratos celebrados entre a Prefeitura de Tacaimbó e os licitantes vencedores dos certames estão desprovidos de parecer previamente examinado e aprovado pela assessoria jurídica da Administração;
- 41) Com relação aos contratos de transportes, existe cláusula em todos esses instrumentos prevendo correção do preço toda vez que houver reajuste no preço da gasolina, mesmo quando o veículo contratado é movido a outro tipo de combustível;
- 42) Despesas de combustíveis sem a identificação dos veículos abastecidos e, ainda, desprovidas de controle: requisição para abastecimento indicando a quantidade determinada, controle de quilometragem e nota fiscal para cada abastecimento;
- 43) Despesas com publicidade sem a informação do conteúdo da mensagem;

44) Promoção pessoal do Chefe do Executivo, mediante impressão de seu nome nos papéis com timbre oficial do município;

45) Descontos efetuados nas cotas mensais dos avisos de créditos do ICMS, caracterizando privilégio a credores;

46) Despesas sem comprovação no valor de R\$ 373.864,92: diversos recibos sem as devidas assinaturas (prestação de serviços) e em alguns casos apenas o recibo, quando o correto seria a nota fiscal (aquisição de materiais diversos);

47) Grande quantidade de recibos assinados em branco pelos respectivos credores, caracterizando fortes indícios de fraude no processamento dessas despesas, neste caso, com a conivência de quem as assinou, haja vista que se constitui em verdadeiros cheques em branco emitidos à Prefeitura;

48) Despesa com a aquisição de bebidas alcoólicas no valor de R\$ 1.000,00 empenhadas a posteriori;

49) Irregularidades constatadas no Laudo Técnico de Obras e Serviços de Engenharia:

a) Não envio do Mapa Demonstrativo de todos os processos licitatórios realizados, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente;

b) Não encaminhamento do Mapa Demonstrativo de Obras e/ou Serviços de Engenharia realizados no período, até o dia 15 do primeiro mês do trimestre subsequente;

c) Não exigência do contratado da comprovação dos encargos trabalhistas, tendo em vista que a Administração responde solidariamente pela inadimplência do contratado;

d) Sistema de Registro de Obras e Serviços de Engenharia inexistente ou inadequado;

e) Realização de despesas indevidas, ferindo o art. 37 da Constituição Federal e art. 97, § 5º, da Constituição Estadual;

f) Atos praticados para frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório (Lei 8429/92, art. 10, VIII; Lei 8666/93, art. 90);

g) Não inclusão de cláusulas essenciais em contrato administrativo;

- h) Termo de contrato sem a assinatura das partes envolvidas;
- i) Licitação realizada sem existência de Projeto Básico;
- j) Licitação de obras e serviços realizada sem existência do orçamento detalhado em planilha;
- k) Inclusão no objeto da Licitação de fornecimento de serviços com previsão incoerente com Projeto Básico ou Executivo;
- l) Empresa contratada não está registrada ou inscrita no CREA (Leis 6839/80, art. 1º, e 8666/93, art.30, inciso I);
- m) Prorrogação de prazo não justificada;
- n) Alterações contratuais não justificadas;
- o) Contratação ou execução de obras ou serviços de engenharia com preços unitários ou globais superiores aos valores de mercado;
- p) Não adoção do boletim de medição em obras e serviços de engenharia;
- q) Não fornecimento de anotação de responsabilidade técnica de projeto e de execução (Lei 5.194 e Lei 6496/77);
- r) Não existência de cronograma físico-financeiro;
- s) Pagamento com data anterior à emissão do boletim de medição;
- t) Pagamento de serviço de engenharia não executado;
- u) Excessos apurados nas obras e/ou serviços de engenharia no valor de R\$ 142.305,56, passíveis de devolução conforme discriminado a seguir:

Recursos municipais:R\$ 110.305,56

Recursos federais: R\$ 32.000,00

Total:R\$ 142.305,56

Regularmente notificado o Exmo. Sr. Paulo Gomes Ventura Chaves, Prefeito do Município de Tacaimbó, apresentou defesa escrita, bem como acostou documentos aos autos às fls. 4940/5225.

Remetido à Inspeção Regional de Bezerros para análise da defesa, o presente processo foi encaminhado às equipes de auditoria e engenharia, que apresentaram as peças, respectivamente às fls. 5227/5230 e 5232/5244, intituladas "Memorial de Apreciação de Defesa".

A equipe de auditoria apresentou análise de defesa (fls. 5227/5230) relativa aos seguintes itens:

1. Diferença a menor nas disponibilidades (R\$ 1.377.993,54);
2. Simulação de compras de medicamentos com a Masfame (R\$ 16.786,35);
3. Despesas sem comprovação (R\$ 373.864,92);
4. Despesas com aquisição de bebidas alcoólicas (R\$ 1.000,00).

Quanto aos itens 1, 2 e 3, adoto os comentários da equipe de auditoria, constantes do memorial, tornando-os parte integrante deste Relatório, nestes termos:

1 Diferença a menor nas disponibilidades.

"Em relação a este item o defendente limita-se a afirmar que ocorreram falhas no fornecimento dos documentos necessários à comprovação das movimentações financeiras decorrentes do atraso nos lançamentos contábeis e que a falha está totalmente sanada.

Nenhum documento foi apresentado pelo defendente. A comprovação da diferença de disponibilidade foi apresentada de forma precisa às fls. 4865 e 4866 dos autos, lastreada em uma tomada de tesouraria efetuada na presença dos funcionários da Prefeitura. Ressalte-se, ainda, que toda a documentação foi considerada pela auditoria, inclusive, conforme ressaltado no próprio item do relatório, foram computadas todas as despesas existentes, mesmo aquelas que não haviam sido empenhadas e que constavam na Prefeitura apenas notas fiscais e recibos. Dessa forma, mantemos os termos do relatório preliminar."

2. Simulação de compras de medicamentos com a MASFAME

"No tocante a esta irregularidade o defendente alega que não podem ser exigidos da administração municipal e da comissão de licitação conhecimentos para identificação de documentos falsificados, uma vez que não são peritos, e que o fato da empresa estar com registro cancelado pelo fisco e continuar comercializando não é de responsabilidade municipal. Afirma, ainda, que os medicamentos foram entregues e distribuídos à comunidade carente.

Em primeiro lugar é imperioso destacar que praticamente todos os órgãos públicos possuem atualmente sites na internet que podem e devem ser consultados pelas entidades para dirimir eventuais dúvidas sobre a situação de regularidade de empresas. Em segundo lugar há de se observar que a empresa Masfame Comércio e Representações Ltda, além de falsificar documentos, estava com registro cancelado pelo fisco estadual desde dezembro de 2001. Some-se a esses fatos a constatação que a aludida empresa, conforme declaração da Secretaria da Fazenda, não dispunha em seu estoque das mercadorias que supostamente teriam sido vendidas à Prefeitura de Tacaimbó, não tendo condições de efetuar uma operação de vendas no valor apresentado. Por fim, cumpre destacar que inexistia na Prefeitura qualquer controle de recebimento dessas mercadorias, quer através do atesto do devido cumprimento da fase da liquidação da despesa, quer pelo registro no almoxarifado destinatário dos bens adquiridos.”

3. Despesas sem comprovação

“Sobre este item a defesa afirma que nunca ocorreram despesas sem comprovação e que se falhas ocasionais ocorreram, não mais ocorrerão. Finaliza alegando que todos os empenhos foram emitidos em tempo.

Mais uma vez a defesa não anexa qualquer documento que elida a irregularidade. Ademais, como está bem evidenciado no relatório as irregularidades constatadas no relatório vêm se perpetuando nessa administração. Não podem nem de longe ser consideradas ocasionais. E quanto aos empenhos, afirmar que todos foram emitidos tempestivamente, seria desconsiderar os cabais e inúmeros exemplos apresentados no relatório preliminar que comprovam exaustivamente o enorme retardo na escrituração contábil.”

Em relação ao item 4 a defesa não se pronunciou.”

No tocante aos demais pontos enumerados acima, que não foram analisados no Memorial por não serem passíveis de devolução ao erário, passo à análise:

DAS ESCRITURAÇÕES CONTÁBEIS

No que diz respeito às irregularidades apresentadas na escrituração contábil da Prefeitura, o defendente alega que os problemas ocorreram devido à implantação do sistema informatizado, na tesouraria da prefeitura.

São frágeis os argumentos do defendente, que não fez constar dos autos qualquer documento que comprovasse o alegado. Ademais, tais irregularidades são reincidentes em relação ao exercício de 2000. Passíveis de multa, nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal.

DAS LICITAÇÕES

Quanto às irregularidades apresentadas nos processos licitatórios, o defendente traz vários argumentos, sem, contudo, apresentar qualquer documentação comprobatória. Encontram-se descritos abaixo as principais alegações:

- “A participação de servidores em licitações foi um lapso e não mais ocorrerá;”
- “Os documentos ausentes dos processos licitatórios, constam dos arquivos da administração, não podendo ser considerados como inexistentes;”
- “É válida, mesmo depois da fase de habilitação, a juntada de documentos necessários à comprovação da idoneidade do licitante;”
- “Os veículos automotores do município são velhos e de alto consumo, estando adequada a estimativa indicada pela comissão de licitação;”
- “Os licitantes que apresentaram CRC vencidos foram derrotados, cumprindo-se a missão da Comissão;”
- “Diante do silêncio dos licitantes vencidos, conclui-se que foi cumprido o encaminhamento dos convites com antecedência mínima de 5 dias, pela Comissão de Licitação;”
- “A apresentação de CND e CRF falsificado não são de responsabilidade do município, mas de quem o emitiu e se beneficiou com sua emissão;”
- “Os membros da Comissão Permanente de Licitação não são peritos em falsificação, portanto, incapacitados a fiscalizarem e conferirem este fato;”
- “O fato de a empresa licitante estar com o registro cancelado pelo fisco e continuar comercializando, não são de responsabilidade da administração municipal;”

Conforme o exposto, entendo que os termos da defesa quanto às irregularidades de licitações são incapazes de afastá-las. Ademais, não foram acostados quaisquer documentos. Tal situação é passível de aplicação de multa, nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como de envio ao Ministério Público para as providências cabíveis, tendo em vista os indícios de fraudes.

Quanto à análise da defesa realizada pela Equipe de Engenharia (fls. 5232/5244), foi verificado que o excesso apontado no valor de R\$ 142.305,56, diminuiu para R\$ 138.805,56,

devido à apresentação de dois projetos que não haviam sido fornecidos até a elaboração do laudo de engenharia.

Do excesso de R\$ 138.805,56, o montante de **R\$ 106.805,56** é passível de ressarcimento ao erário. O valor restante, R\$ 32.000,00, é proveniente de recursos federais; portanto, deve este TCE encaminhar os documentos pertinentes para o Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 71, VI, da Constituição Federal.

Em relação aos demais pontos, somente foi elidida a irregularidade indicada no ponto 43.

• **PROCESSO TC Nº 0203382-3**

O Relatório Preliminar às fls. 341/363 indica as seguintes irregularidades:

1. Os cargos criados não têm atribuições e prerrogativas definidas em lei;
2. Criação de cargos comissionados com atribuições que não são de direção, chefia e assessoramento;
3. Ausência de fichas financeiras;
4. Quantidade de servidores ocupando cargos comissionados acima do limite definido na legislação;
5. Valor da remuneração de cargos comissionados em desacordo com a legislação;
6. Concessão de percentual de gratificação a critério do gestor municipal;
7. Utilização dos 60% dos recursos do FUNDEF para remuneração de servidores que não compõem o quadro do pessoal do magistério;
8. Inexistência de processos licitatórios;
9. Utilização de documentação comprobatória da despesa em desacordo com a legislação;
10. Realização de despesas com publicidade em desacordo com a legislação;
11. Aquisição de combustíveis sem observância da legislação;
12. Realização de despesas sem emissão de nota de empenho;
13. Documentação comprobatória da despesa em desacordo com a legislação;
14. Comprovação da despesa com nota fiscal inidônea;
15. Realização de despesas indevidas;
16. Ausência de comprovação da despesa;
17. Descumprimento da Resolução TC Nº 01/81, que determina que os pagamentos deverão ser procedidos por cheque nominal;

18. Recibos em desacordo com a legislação.

Regularmente notificado, através do Ofício TCE/IRBE N° 316/02 (fls. 374), o Exmo. Sr. Paulo Gomes Ventura Chaves, Prefeito do Município, apresentou defesa escrita às fls. 379/385, 451/455.

Distribuído à Auditoria Geral para emissão de opinativo, o referido processo recebeu Parecer Prévio nº 125/03, da lavra do Exmo. Auditor Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior, fls. 482/485, o qual acolho integralmente.

Após a análise da Auditoria Geral, que cotejou as irregularidades apontadas pela Equipe de Auditoria com os argumentos trazidos pela defesa, restaram como relevantes os seguintes pontos, sobre os quais adoto os comentários do Exmo. Auditor Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior:

1. Criação de cargos em comissão sem que tenham a característica de Chefia, Direção ou Assessoramento.

“ O defendente limita-se a definir o que seria cargo de chefia e cargo em comissão. Esquece-se do disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal. É certo que a Lei n. 424/97 foi promulgada anteriormente à emenda constitucional que instituiu o disposto retromencionado. Contudo, sua aplicação no exercício de 2002 revela-se inconstitucional. Não se admitindo que cargos como o de dentista, médico, assistente social (só para citar alguns daqueles referidos na lei municipal sobredita) sejam de provimento livre. É o caso de se informar ao Ministério Público para as providências tendentes à declaração de inconstitucionalidade da lei municipal em foco.”

2. Servidores ocupando cargos comissionados inexistentes

“O defendente anexa a Lei Municipal n. 456/2001. Ocorre, entretanto, que facilmente se verifica não constar dela os cargos apontados pela equipe de auditoria (fls. 344). Não se pode pretender o ressarcimento dos valores pagos, pois as pessoas efetivamente trabalharam (pelo menos a equipe de auditoria não revela nada em contrário). Contudo, a nomeação para cargos inexistentes patenteia uma falha da Administração.”

3. Concessão de percentual de gratificação a critério do Gestor Municipal.

“Resta cristalina a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal n. 399/97. A ausência de critério objetivo deve ser repelida. Uma gratificação, ou melhor, sua expressão monetária não pode depender do julgamento essencialmente subjetivo do gestor. Isto não implica que o desempenho do servidor não possa ser levado em conta. Ocorre que se faz necessária uma avaliação calcada em critérios objetivos. É de se informar o Ministério Público para a competente ação declaratória de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado.”

4. Pagamento com recursos do FUNDEF a servidores que não trabalham no ensino fundamental.

“O defendente informa os cargos ocupados pelas pessoas indicadas pela equipe de auditoria (fls. 346). Ocorre que esta equipe se preocupou em verificar in loco as atividades efetivamente prestadas pelos servidores. A questão é mais grave que o emprego irregular de recursos do FUNDEF. Servidores ocupam, por exemplo, o cargo de supervisor escolar, mas trabalham efetivamente no recebimento e distribuição de merenda escolar. Noutro caso, servidora lotada no cargo de diretora de ensino fundamental exerce, de fato, atividade de controle de portaria. É de se informar o Ministério Público”

5. Gastos de recursos públicos sem documentação comprobatória.

“ O defendente diz ter juntado a documentação referente à diferença encontrada pela equipe de auditoria. No entanto, não se verifica sua juntada à peça de defesa. O valor envolvido é muito significativo, considerado o porte orçamentário da municipalidade. Seria o caso de restituição dos valores faltosos e comunicação ao Ministério Público. Vale destacar que se trata de auditoria envolvendo as efetivas entradas e saídas de recursos das contas bancárias da Prefeitura.”

O valor gasto sem documentação comprobatória indicado pela equipe de auditoria é de R\$ 239.851,82.

6. Comprovação de despesas com notas fiscais cuja empresa encontra-se inabilitada junto à Secretaria da Fazenda do Estado.

“A equipe de auditoria esclarece que o motivo da inabilitação das duas empresas foi a inexistência fática do endereço declinado pelos respectivos representantes legais. Sem dúvida, tal fato é suspeito. Contudo, não há relação de implicância necessária entre os eventos. Vale dizer, o fato da empresa informar endereço inexistente não implica necessariamente em sua inexistência. É possível ter-se aqui crime fiscal, sem a ocorrência de desvio de conduta por parte do gestor municipal. As empresas podem de fato existir e terem informado endereço inexistente para se eximirem de fiscalização de ordem tributária. Em suma, não há elementos suficientes nos autos. O indício de prova é, indubitavelmente, forte, mas, insisto, ainda não conclusivo. O defendente afirma que a compra deu-se “em balcão”. O que implica na existência de um estabelecimento. Seria o caso de instá-lo a informar o endereço. A partir desta informação, caberia à equipe de auditoria aprofundar a investigação, valendo-se, se fosse o caso, de testemunhas colhidas na vizinhança do endereço informado. Creio que estas providências só se justificariam se os valores envolvidos fossem de monta. Logo esclareço: não me parece razoável associar um valor de pouco mais de R\$ 6.000,00 a uma operação que exige a cumplicidade de um sem número de pessoas. Mas, releva destacar, tal valor refere-se a uma atuação parcial no exercício em questão. Não resta definitivamente afastada a hipótese de nos demais meses não abrangidos por esta auditoria de execução também serem verificadas outras ocorrências da mesma natureza, de forma que o valor total seja relevante o suficiente para se imaginar um esquema fraudulento. Sugiro, então, que seja apreciada a questão em tela por quando da auditoria ordinária, abrangendo todo o exercício.”

Registre-se que a auditoria especial TC nº 0203382-3 refere-se ao período de janeiro e fevereiro/02, ao passo que a auditoria especial TC nº 0204670-2, ao período de janeiro a agosto/02.

Em relação à irregularidade de diferença nas disponibilidades financeiras (ponto “6” do processo TC nº. 0204670-2 e ponto “16” do processo TC nº 0203382-3), foram apontados os valores de R\$ 239.951,82 (processo TC nº 0203382-3) e de R\$ 1.377.993,54 (processo TC nº. 0204670-2). Como os períodos referem-se a janeiro/fevereiro/02 e janeiro/agosto/02, respectivamente, verifica-se que houve uma superposição dos períodos auditados. Desta forma, o valor final apurado é de R\$ 1.377.993,54, uma vez que o valor de R\$ 239.951,82 se encontra inserido no primeiro.

Diante do exposto, sou pela irregularidade das auditorias especiais em análise, bem como pelo envio de cópias dos processos ao Ministério Público, para as providências cabíveis; bem como pela imputação de débitos, conforme abaixo discriminados:

- DIFERENÇA A MENOR NAS DISPONIBILIDADES	R\$ 1.377.993,54
- SIMULAÇÃO DE COMPRAS DE MEDICAMENTOS	R\$ 16.786,35
- DESPESAS SEM COMPROVAÇÃO	R\$ 373.864,92
- DESPESAS NA AQUISIÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS	R\$ 1.000,00
-EXCESSOS CONSTATADOS EM OBRAS DE ENGENHARIA	R\$ 106.805,56
-TOTAL	R\$ 1.876.450,37

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO as irregularidades em obras e serviços de engenharia que culminaram com a aplicação antieconômica de recursos da ordem de **R\$ 106.805,56**;

CONSIDERANDO que outras irregularidades foram detectadas em obras e serviços de engenharia com recursos federais, no valor de **R\$ 32.000,00**;

CONSIDERANDO a diferença a menor nas disponibilidades encontradas, caracterizando ausência injustificada de numerário, no valor de **R\$ 1.377.993,54**;

CONSIDERANDO as despesas sem comprovação, no valor de **R\$ 373.864,92**;

CONSIDERANDO a despesa com a aquisição de bebidas alcoólicas, no valor de **R\$ 1.000,00**;

CONSIDERANDO que foi constatada a simulação de compras de medicamentos, no valor de **R\$ 16.786,35**;

CONSIDERANDO a realização de procedimentos licitatórios em desacordo com a Lei 8.666/93 e alterações;

CONSIDERANDO a existência de fortes indícios de fraude em alguns processos de licitação, quais sejam: Cartas Convite nº 011/2002, nº 012/2002, nº 024/2002 e nº 030/2002;

CONSIDERANDO a formalização de contratos em desacordo com a Lei 8.666/93 e alterações;

CONSIDERANDO a criação de cargos sem atribuições ou prerrogativas definidas em lei;

CONSIDERANDO a utilização dos recursos do FUNDEF em setores que não a educação;

CONSIDERANDO a inexistência de processos licitatórios, em casos necessários, para contratação;

CONSIDERANDO as despesas no valor de R\$ 1.061.103,57 pagas sem que estivessem empenhadas;

CONSIDERANDO a não-utilização para escrituração contábil dos livros Diário e Razão;

CONSIDERANDO a inexistência de escrituração pelo método das partidas dobradas;

CONSIDERANDO *que diversos cheques foram emitidos à própria tesouraria da Prefeitura, cuja soma atinge o valor de R\$ 2.091.939,74;*

CONSIDERANDO a transferência de recursos financeiros no valor de R\$ 91.368,35, da conta do FUNDEF para a conta do FPM;

CONSIDERANDO que não foi elaborado, publicado e entregue ao Tribunal de Contas do Estado o Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 1º semestre de 2002;

CONSIDERANDO que não foram elaborados, publicados e entregues ao Tribunal de Contas do Estado os relatórios resumidos de execução orçamentária, relativos aos 1º, 2º e 3º bimestres de 2002;

CONSIDERANDO que não foram enviados a este Tribunal os demonstrativos da receita corrente líquida e da despesa total com pessoal, relativos aos meses de janeiro a junho de 2002;

CONSIDERANDO a não-elaboração e envio a esta Corte dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais dos recursos vinculados ao FUNDEF e da documentação mensal prevista na Resolução TC nº 04/93;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal e artigo 59, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE),

JULGO IRREGULARES as contas auditadas objeto das Auditorias Especiais TC nº 0204670-2 e TC nº 0203382-3, determinando que o Sr. Paulo Gomes Ventura Chaves restitua aos cofres públicos municipais a quantia de **R\$ 1.876.450,37**, e, ainda, aplicar-lhe uma multa de **R\$ 7.000,00**, em favor do Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico deste Tribunal de Contas, c/c nº 9.500.322, Agência 1016, do Banco - 024, BANDEPE S/A, valores a serem recolhidos no prazo de 15(quinze) dias do trânsito em julgado da presente Decisão, oportunidade em que deverá ser encaminhada a este Tribunal a respectiva guia de quitação, para baixa do débito.

Outrossim, determino que sejam observadas as seguintes recomendações:

01) Empenhar as despesas previamente, conforme preconiza o artigo 60 da Lei nº 4320/64;

02) Adotar medidas de controle interno que condicionem o pagamento após a correta liquidação da despesa;

03) Atentar para a aplicação dos princípios fundamentais de Contabilidade, notadamente no que se refere à tempestividade dos lançamentos dos fatos contábeis;

04) Atentar para o completo preenchimento das notas de empenho emitidas, principalmente no tocante à numeração seqüencial e assinaturas do ordenador de despesas e das autoridades responsáveis pela liquidação e pagamento;

05) Escriturar os livros Diário e Razão conforme o item "2.1.5" da NBC-T-2 (Normas

Brasileiras de Contabilidade) estabelecido pela Resolução nº 563, do Conselho Federal de Contabilidade;

06) Efetuar a escrituração contábil utilizando-se do método das partidas dobradas, em atendimento à legislação vigente;

07) Efetuar pagamentos via cheque nominativo, a fim de permitir transparência aos atos da administração, evitando quitações via tesouraria;

08) Ressarcir os recursos transferidos indevidamente da conta do FUNDEF para a conta do FPM, no montante de R\$ 91.368,35, através de recursos de outras fontes de receitas do município, a fim de recompor o saldo do Fundo;

09) Observar os prazos de elaboração, publicação e envio do Relatório de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas do Estado, conforme estabelecem o artigo 54, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 14 da Resolução TC nº 06/2001;

10) Observar os prazos de elaboração, publicação e envio ao Tribunal de Contas do Estado dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, conforme estabelecem o artigo 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 6º da Resolução TC nº 06/2001;

11) Atentar para a obrigatoriedade de elaboração dos demonstrativos da receita corrente líquida e da despesa total com pessoal, conforme anexos I e II da Resolução TC nº 06/2001;

12) Elaborar os demonstrativos gerenciais mensais do FUNDEF, de acordo com o que preceitua o artigo 5º da Lei Federal nº 9424/96 e enviá-los a esta Corte, conforme dispõem os §§ 1º e 2º da Resolução TC nº 04/2001;

13) Enviar a esta Corte de Contas a documentação necessária ao controle dos atos das atividades orçamentária, financeira e patrimonial da Prefeitura Municipal, conforme determina a Resolução TC nº 04/93;

14) Evitar o fracionamento na contratação de serviços de transporte, planejando-os

adequadamente, com vistas a contratar de uma só vez e, conseqüentemente, obter preços e condições mais vantajosos à execução de suas atividades mediante a realização de processo licitatório na modalidade compatível;

15) Observar a vedação legal quanto à participação em processo licitatório de servidores ou dirigentes de órgãos responsáveis pela licitação;

16) Atentar para a devida formalização dos processos licitatórios, observando o artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93;

17) Analisar os dispositivos da Lei nº 8666/93, referente à modalidade da respectiva licitação, procurando formalizar os processos dentro do disciplinamento jurídico;

18) Que, através de sua Comissão de Licitação, solicite em Edital e exija dos licitantes os comprovantes de regularidade com a Seguridade Social e o FGTS, nos termos do artigo 195 da Constituição Federal c/c as Leis Federais nº 8.036/90 (artigo 27) e nº 8.212/91 (artigo 47);

19) Elaborar Planilhas Orçamentárias Básicas que sejam fundamentadas em quantitativos de serviços e fornecimentos corretamente avaliados e que expressem todas as quantidades e as composições de custos unitários de todos os serviços a serem licitados;

20) Observar os prazos mínimos entre a data de publicação do edital ou recebimento das propostas e a data da reunião da Comissão de Licitação com os interessados, conforme artigo 21, § 2º, da Lei nº 8.666/93;

21) Atentar para o fato de que a licitação é um procedimento administrativo constituído de atos jurídicos de natureza vinculada, o que exige formalidade na sua realização. Assim sendo, não demonstrada a regularidade do cometimento de atos intermediários, todo o procedimento licitatório torna-se viciado, ficando irregular o seu resultado;

22) Verificar perante o fisco estadual a situação das empresas a serem convidadas a licitar;

- 23) Exigir dos licitantes a licença expedida por órgão competente da Vigilância Sanitária quando se tratar da aquisição de medicamentos e materiais correlatos (Lei nº 5.991);
- 24) Quando da elaboração dos editais, atentar para a descrição clara e sucinta do objeto da licitação, fornecendo informações detalhadas aos interessados para que estes possam estipular suas propostas de preços;
- 25) Implantar sistema de controle de custos a fim de avaliar os programas custeados com recursos do orçamento e, em especial, as despesas com locação de veículos quanto ao aspecto da economicidade/eficiência, o custo/benefício que essas contratações trazem em prol do interesse público;
- 26) Que a Comissão Permanente de Licitação, ao proceder a um certame público para transporte de estudantes, atente para as especificidades do Código Brasileiro de Trânsito, no tocante ao veículo a ser utilizado e, também, a pessoa do condutor, visto que assim dispõe o referido diploma legal:
- "Artigo 138 - O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer aos seguintes requisitos:
- I. Ter idade superior a vinte e um anos;
 - II. Ser habilitado na categoria D;
 - III. (vetado)
 - IV. Não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
 - V. Ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN."
- 27) Determinar que as minutas dos contratos sejam previamente examinadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica daquela Prefeitura;
- 28) Abster-se de incluir nos contratos firmados cláusulas prevendo reajuste que não estejam previamente definidas no edital;
- 29) Ao realizar despesas com combustíveis, emitir formulário específico de requisição para cada abastecimento, anotando a quilometragem e a placa do veículo;

- 30) Em todas as despesas com publicidade devem ser anexados elementos que permitam analisar o conteúdo das mensagens publicitárias veiculadas;
- 31) Atentar para a proibição de utilizar, na publicidade, nos comunicados e nos bens públicos, marcas, sinais, símbolos ou expressão de propaganda que não sejam os oficiais do Estado ou dos Municípios;
- 32) Cancelar os contratos entre a Prefeitura e o Banco, que permitam efetuar descontos diretamente nas cotas mensais do ICMS, repassadas pelo Estado aos Municípios, para a cobertura de débitos entre a Prefeitura e os diversos credores;
- 33) Anexar as notas fiscais à documentação comprobatória da despesa, quando o credor se tratar de pessoa jurídica;
- 34) Quanto à Seção de Almoxarifado, utilizar fichas de controle de estoque que contenham preço unitário de aquisição, fornecedor do material, custo unitário médio ponderado e estoques máximo e mínimo. Tal procedimento ensejará à Administração adquirir materiais nas épocas certas e através do instrumento convocatório ideal.
- 35) Recomendações concernentes à área de engenharia:
- a) Atentar para o cumprimento dos prazos estabelecidos nas Resoluções TC nºs 04/93 e 04/97;
 - b) Cumprir a remessa de documentos, nos termos fixados nas Resoluções TC nºs 04/93 e 04/97;
 - c) Atender dentro dos prazos especificados as solicitações feitas, através de Ofícios, pelas equipes de auditoria deste Tribunal;
 - d) Respeitar a cronologia das fases da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
 - e) Observar os mecanismos de controle relativos à realização da despesa, seguindo os preceitos da Lei nº 4320/64;
 - f) Realizar processos licitatórios para as despesas que necessitem desse procedimento,

observando a exigência da Lei Federal nº 8.666/93;

g) Atentar para as normas e práticas pertinentes às licitações públicas, objetivando atender aos princípios da legalidade, legitimidade, moralidade, impessoalidade e economicidade na gestão dos recursos públicos;

h) Atentar para a devida formalização dos processos licitatórios, observando o artigo 38 da Lei nº 8.666/93;

i) Condicionar o pagamento da 1ª parcela à apresentação da ART da obra no CREA;

j) Condicionar os pagamentos das parcelas à apresentação da guia de recolhimento do INSS e FGTS e da folha de pagamento já exigíveis;

k) Designar formalmente o fiscal da Prefeitura, no caso de contratação de terceiros, para a execução de obras e serviços de engenharia;

l) Elaborar Boletim de Medição, a fim de respaldar os pagamentos efetuados das parcelas;

m) Firmar Termo Aditivo, quando couber, para execução de serviços adicionais, bem como nos casos de prorrogação do prazo de entrega da obra;

n) Elaborar SEMPRE projeto básico e orçamento de referência para realização de processo licitatório, conforme exigência da Lei Federal nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, incisos I e II;

o) Exigir que as firmas participantes dos processos licitatórios referentes às obras e serviços de engenharia possuam registro ou inscrição no CREA;

p) Cumprir o que determina a Resolução TC nº 08/92 e a Instrução Normativa TC nº 01/92, que estabelece normas para registro e controle da documentação referente a Obras e Serviços de Engenharia;

q) Não adiantar pagamentos de obras e serviços de engenharia sem que eles tenham sido efetivamente realizados, e após atestados pelo fiscal competente.

- 36) Regularizar, através de lei, as gratificações que estão sendo pagas sem previsão legal no âmbito do município;
- 37) Proceder à elaboração das fichas financeiras dos servidores;
- 38) Atentar para a criação de cargos comissionados, observando o que dispõe a Decisão TC nº 231/95 e o artigo 37, II, da Constituição Federal;
- 39) Obedecer aos preceitos legais estatuídos no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como na Lei 8.666/93 e suas alterações, quanto à imprescindível instauração e consequente homologação dos processos licitatórios, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade;
- 40) Cumprir o disposto no art. 97, § 5º, da Constituição do Estado de Pernambuco, que determina a utilização dos recursos da entidade adstrita às suas finalidades;
- 41) Respeitar a cronologia das fases da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
- 42) Atentar para a legalidade da documentação comprobatória, à luz da Lei Federal 4.320/64 e da Lei Estadual 7.741/78;
- 43) Efetuar pagamento via cheque nominativo, a fim de permitir transparência aos atos da administração, evitando o pagamento por caixa;
- 44) Atentar para a observância aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade quando da concessão de auxílios financeiros, elaborando cadastros das pessoas beneficiadas;
- 45) Emitir formulário específico para requisição de abastecimento de veículos, anotando a placa do veículo abastecido, bem como exigindo a nota fiscal correspondente ao abastecimento, seguindo a orientação da Decisão TC nº 789/93;
- 46) Anexar cópias das mensagens publicitárias às notas de empenho respectivas, em conformidade com a Resolução TC nº 05/91;

47) Restringir a aplicação dos recursos do Fundef, exclusivamente, ao ensino público fundamental;

48) Realizar processos licitatórios para as despesas que necessitem desse procedimento, observando a exigência do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como da Lei Federal nº 8.666/93.

Ainda:

- que sejam encaminhadas cópias dos presentes autos ao Ministério Público, para as providências cabíveis;
- que seja apreciada a ocorrência de comprovação de despesas com notas fiscais cujas empresas encontram-se inabilitadas junto à Secretaria da Fazenda do Estado, quando da Auditoria ordinária englobando todo o exercício financeiro;
- que sejam enviadas cópias dos documentos às fls. 4.797/4.858 ao Tribunal de Contas da União, tendo em vista que os recursos envolvidos são de origem federal.