

6ª CONTROLADORIA TÉCNICA**INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 6ªCT ITC 6408/2010**

PROCESSO: TC 1235/2009 – Prestação de Contas Anual
APENSO: TC 3180/2009 – Relatório de Auditoria
INTERESSADO: Câmara Municipal de Conceição da Barra
PERÍODO: Exercício de 2008
RESPONSÁVEL: Anderson Kleber da Silva
RELATOR: Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de
Macedo

Ao Chefe da 6ª Controladoria Técnica

Tratam os autos da **Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Conceição da Barra**, referentes ao **exercício financeiro de 2008**, sob responsabilidade do **Senhor Anderson Kleber da Silva**, Presidente da Câmara Municipal.

I – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL: PROCESSO TC N.º 1235/2009:

A prestação de contas da Câmara Municipal de Conceição da Barra foi encaminhada a esta Corte de Contas, por meio do ofício SF/CM/nº 06/2009, assinada pelo presidente da Câmara no exercício de 2009, Senhor José de Souza Fernandes e autuada no dia 2 de março de 2009, dentro, portanto, do prazo regimental, de acordo com o Relatório Técnico-Contábil 264/2009.

A **Instrução Técnica Contábil Conclusiva ICC 17/2010**, fls. 303 a 306, conclui pela **REGULARIDADE DAS CONTAS**, registrando-se que em consideração à legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, as demonstrações contábeis representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial da entidade, bem como se encontram regulares os limites legais e constitucionais, relativos aos gastos com pessoal, gasto total com subsídio de vereadores, com folha de pagamento e gasto total com o Poder Legislativo.

II – RELATÓRIO DE AUDITORIA: PROCESSO TC Nº 3180/2009

Seguindo as diretrizes fixadas no **Plano e Programa de Auditoria nº 202/2009** (fls. 01/04), a equipe de trabalho, utilizando-se dos princípios e normas usuais de auditoria, apontou determinados indícios de irregularidade consignados no **Relatório de Auditoria 6ª CT RAO 04/2009**, fls. 09 a 43 e anexos de fls. 44 a 480.

Com base nas constatações da equipe de auditoria, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial nº 108/2010, (fls. 482 a 502) com opinamento pela citação do Senhor Anderson Kleber da Silva, gestor da Câmara de Conceição da Barra, o que foi acompanhado pelo voto do Conselheiro Relator e pelo Plenário desta Corte de Contas.

Em conformidade com a decisão exarada, determinou o Plenário deste Tribunal a citação do administrador público para se manifestar no prazo de 45 dias, improrrogáveis, sob pena das sanções previstas, conforme capítulo VII, seção II da Lei Complementar nº 32/93.

Devidamente citado, o ordenador de despesas fez juntar aos autos sua manifestação, conforme se vê as fls. 519 a 538, com os documentos de fls. 539 a 652.

Retornam os autos para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva em cumprimento ao disposto no §7º, do Art 136 do Regimento Interno, pela análise comparativa entre as imputações feitas ao Ordenador de Despesas e suas justificativas para cada ato ou fato atribuído à sua responsabilidade.

1. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÍPICOS DA ADMINISTRAÇÃO

Base legal: Artigo 37, caput, e inciso II, da Constituição Federal.

Trata-se aqui do convite 01/2008 cujo objeto era a contratação de assessoria técnica e contábil para atuar junto ao setor financeiro da Câmara, em que a Equipe de Auditoria observou serem serviços típicos da Administração e próprios de servidores pertencentes ao quadro de pessoal do órgão, detalhados, inclusive, no plano de cargos e salários e em sua estrutura administrativa.

A ITI aponta indício de infringência do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal que vincula a investidura em cargo ou emprego público à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos

Justificativas:

O defendente alega, quanto à existência de cargos na estrutura da Câmara Municipal, com atribuições idênticas àquelas objeto do contrato de assessoria, que esses cargos somente foram preenchidos no fim do ano de 2008, por meio de concurso. Ressalta que aquele foi o primeiro concurso realizado em 30 anos que a Câmara contava apenas com duas servidoras efetivas até então, sendo, portanto, necessária a contratação de empresa de assessoria para a manutenção dos

serviços financeiros e implementação dos relatórios de gestão fiscal, em cumprimento à lei.

Esclarece ainda que tais funções eram desempenhadas por servidores comissionados, que eram substituídos toda vez que mudava a presidência da casa e essa alternância trazia servidores sem experiência que precisavam ser assessorados.

Sustenta ainda que o inciso III do art. 13 da Lei 8666/93 permite a contratação desses serviços – *assessorias ou consultorias técnicas (...)* – como serviço técnico especializado. Além disso, cita julgado do Tribunal de Contas de São Paulo e lição doutrinária de Marçal Justen Filho.

Análise:

A argumentação do defendente é coerente e consistente com a prova produzida. A existência de cargos em si não é suficiente para caracterizar a ofensa ao princípio do concurso público. É necessário que o agente político tenha a disponibilidade de servidores concursados e, ainda assim, opte pela assessoria externa; ou então, que a assessoria seja sobreposta aos efetivos em exercício.

No caso em tela, o agente público alega que dispunha dos cargos efetivos, mas só havia servidores comissionados, que pela precariedade da permanência, não eram qualificados; providenciou a realização de concurso público e, já em 23 de

dezembro daquele exercício publicou a homologação e, no dia seguinte a convocação dos aprovados.

Entendo que a necessidade pública contida na atividade de apoio financeiro do órgão legislativo, incluindo a elaboração dos relatórios de gestão fiscal exigidos pela LRF, é suficiente para justificar a contratação, pelo prazo necessário à realização do concurso público, o que ocorreu de fato.

Deixo de analisar o precedente jurisprudencial, bem como a matéria de direito trazida, já que os argumentos fáticos foram suficientes. Assim, opino pelo **afastamento da irregularidade**, deixando, para a auditoria do exercício de 2009 a verificação das nomeações e descontinuidade do contrato de assessoria.

2. FALTA DE COTAÇÃO PRÉVIA DE PREÇOS

Base legal: Artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Ainda em relação ao Convite 001/2008, a Equipe de Auditoria constatou que nos autos do processo, havia apenas um orçamento prévio. Segundo os técnicos, tal fato impossibilitou a verificação da conformidade do preço registrado na proposta com os valores de mercado.

A falta da pesquisa para demonstração da razoabilidade do preço do objeto a ser contratado deixa a Administração sem parâmetro para o futuro procedimento licitatório.

Deste modo, restou impossibilitada a aferição do valor de mercado, conforme a determinação contida no artigo 43, IV, da lei 8.666/93.

Justificativas:

O defendente alega que não há exigência legal quanto ao número de orçamentos que devem ser obtidos para estabelecer o valor de mercado.

Esclarece que o valor do contrato foi inferior ao orçamento e que todas as demais propostas estavam coerentes; além disso, afirma ter usado os preços cotados no ano anterior para os mesmos serviços, como parâmetro de comparação.

Análise:

O valor contratado para os serviços de assessoria técnica e contábil para o exercício de 2008 foi de R\$ 49.500,00; a cotação de preços do ano anterior trouxe orçamentos de R\$ 54.000,00 (12 parcelas de 4.500,00 - Audenisio Ferreira Barbosa) e R\$ 57.600,00 (12 parcelas de 4.400,00 - Creuza Barbosa da Silva – CA System), tendo sido contratada a H.O Dias de Freitas por R\$ 44.000,00 (11 parcelas de 4.000,00).

É correto também o entendimento do defendente de que não existe obrigação legal de obtenção de um número mínimo de orçamentos, mas somente quanto a *verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado*, e essa verificação foi possível com base nos parâmetros utilizados pelo defendente, de modo que a contratação foi realizada por valor coerente com o mercado.

À luz do exposto, opinamos pelo **afastamento da irregularidade**.

3. FALTA DE AGENTE FISCALIZADOR

Base legal: Artigo 67, caput, da Lei 8.666/93.

CONVITE Nº 001/2008 - Serviços de assessoria técnica e contábil.

CONVITE Nº 002/2008 - Contratação de jornal para publicação de matéria

CONVITE Nº 003/2008 - Contratação de emissora de rádio para publicidade institucional

CONVITE Nº 004/2008 - Aquisição de 10 computadores e 10 impressoras.

TOMADA DE PREÇOS Nº 01/08 - Aquisição de combustível, óleo lubrificante e filtro de óleo.

A Equipe de Auditoria não encontrou, nos autos dos procedimentos listados acima, designação de servidor para acompanhamento e fiscalização da execução dos respectivos contratos, omissão que constitui infringência ao Art. 67 da Lei 8666/93.

Justificativas:

O agente responsável alega ter designado, por portaria, a Chefia da Presidência como o setor responsável pela fiscalização dos contratos do Poder Legislativo Municipal e que esse ato de indicação não foi constou do processo licitatório, o que sustenta não ser exigência legal.

Argumenta ainda o defendente, com base em citação doutrinária de Marçal Justen Filho, que a regra de fiscalização tem aplicabilidade relativa conforme a natureza

da prestação contratual e que sua relevância se manifesta nas obras e serviços de engenharia.

Análise:

Este item de irregularidade não trata da efetividade da fiscalização e controle dos contratos, mas somente da existência ou não de ato designando servidor para essa finalidade.

A questão da execução contratual é trata em tópico próprio, relativo à liquidação de despesas. Quanto à designação de servidor para a fiscalização, a defesa comprovou a existência de ato – Portaria 035, de 12/01/2008 – às fls. 579.

À luz do exposto, fica **afastada a irregularidade**.

4. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO ADEQUADA DO OBJETO

Base legal: Artigo 40, I, da Lei 8.666/93.

No exame do convite 001/2008, para contratação de assessoria técnica e contábil, a Equipe de Auditoria observou que não havia nenhum item com especificação suficiente a permitir a clara compreensão e conhecimento das tarefas demandadas, bem como a carga horária e a quantidade de profissionais para a execução dos serviços, em descumprimento ao art. 40, I, da Lei 8666/93 que estabelece as regras de elaboração do edital de licitação com seus elementos

essenciais e obrigatórios entre os quais, no inciso I, *objeto da licitação, em descrição sucinta e clara.*

Justificativas:

O defendente alega haver contradição da equipe de auditoria que aponta como irregular o objeto do convite 01/2008 – *funções típicas da administração pública* – e em outro ponto considera como não especificado o objeto.

Como os serviços são de contabilidade pública, o defendente traz o conceito de contabilidade pública da Wikipédia e de J. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis, alegando serem esses os serviços contemplados no contrato.

Análise:

Não se trata neste tópico de se conhecer o conceito de contabilidade pública, e isso ficou bem claro no apontamento de irregularidade. Trata-se, isso sim, de um contrato obscuro quanto às tarefas do contratado, não quanto à natureza, que claro, é contabilidade pública, mas a quais serviços são contidos, número de horas de trabalho, relatórios de atividade que o contratado deva apresentar, entre outras informações que devem constar do objeto de um contrato.

Cuida-se assim, de resguardar os interesses da administração (que devem sempre coincidir com o interesse público), imprimindo ao contrato a transparência e controle que são imposições da moralidade administrativa.

Assim, opinamos pela **manutenção da irregularidade.**

5. FALTA DE EFETIVA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

Base legal: Artigo 62 c/c art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64.

A equipe de auditoria não encontrou qualquer comprovação da efetiva prestação dos serviços de assessoria objeto do Convite 001/2008, pela empresa H.O Dias de Freitas, sejam documentos, relatórios, perícias ou pareceres que pudessem respaldar a liquidação da despesa.

Daí resulta que o pagamento foi efetuado em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64:

Art. 62 – O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63 – A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º - A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

III – os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Pelo exposto, os Técnicos entenderam ser passível de devolução o montante de **R\$ 47.520,00, correspondente a 26.235,30 VRTE.**

Justificativas:

O defendente alega que assessoramento, que é o objeto do contrato, é diferente de “execução”, no sentido de que as orientações para lançamentos contábeis nos diversos sistemas não necessita ser uma resposta escrita.

Por outro lado, junta cópias dos balancetes e balanço geral do exercício de 2008, onde o representante da empresa contratada assina como técnico responsável pelas informações, o que afirma ser a comprovação de que os pagamentos foram devidos.

Análise:

De início, registre-se que há contradição nas alegações do defendente, que afirma que os serviços prestados eram sob a forma de orientação verbal e não de atos de execução de demonstrativos contábeis, mas pretende fazer a comprovação de tais serviços por meio, justamente de demonstrações contábeis rubricadas pelo contratado.

A liquidação de despesa é ato formal e indispensável ao pagamento, em que um servidor público atesta o recebimento dos serviços e declara o direito do credor ao pagamento. Esse ato presume o controle e reveste a despesa da liquidez e certeza necessárias à sua validade.

Não há, pela mera oposição de um carimbo e uma rubrica, a comprovação de que os documentos trazidos foram elaborados pelo contratado ou com sua orientação.

Haveria se, e somente se, todos esses documentos houvessem sido apresentados ao fiscal do contrato, juntamente com um relatório de atividades, que contivesse demonstrativo e controle das horas trabalhadas e atividades desenvolvidas, com o nome do servidor orientado, o assunto, etc..., e o fiscal, ao examinar a

documentação, reconhecendo sua veracidade, atestasse sob sua responsabilidade, a efetiva realização daquelas tarefas.

Esse o procedimento correto, à luz do comando normativo da Lei 4320/64 e dos princípios constitucionais de legalidade, moralidade e impessoalidade, bem como do controle da administração pública.

À luz do exposto, opinamos pela **manutenção da irregularidade.**

6. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL DE CONVITE

Base legal: Artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93 e Artigo 124 da Lei Orgânica Municipal.

CONVITE Nº 001/2008 - Serviços de assessoria técnica e contábil.

CONVITE Nº 002/2008 - Contratação de jornal para publicação de matéria

CONVITE Nº 003/2008 - Contratação de emissora de rádio para publicidade institucional

CONVITE Nº 004/2008 - Aquisição de 10 computadores e 10 impressoras.

CONVITE Nº 005/2008 - Aquisição de mesas, armários e cadeiras

CONVITE Nº 006/2008 - Contratação de empresa para aplicação de concurso público.

Equipe de Auditoria observou que nos processos acima indicados não constavam os comprovantes da publicação do edital convocatório, conforme determina o Artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93 e ainda o Art. 124 da Lei Orgânica Municipal, como segue:

Lei Orgânica Municipal

Artigo 124 – A publicação das leis e atos administrativos municipais será feita, obrigatoriamente, em órgão de imprensa local, devidamente homologado em cartório e registrado junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial, com circulação de, no mínimo, cinco anos ininterruptos neste Município, através de contrato específico, e por afixação em local próprio na Prefeitura e/ou na Câmara Municipal.

Justificativas:

O defendente alega que a Lei de Regência determina, não a publicação, mas a “afixação em local próprio” e que os avisos de licitação ficaram no mural da Câmara pelo período necessário à duração dos certames, juntando certidões do chefe de gabinete da presidência sobre o período em que os avisos ficaram afixados no mural.

Análise:

Os documentos mencionados, com que se pretende provar a publicação no quadro mural, somente surtem efeitos se integrados aos autos do processo licitatório, o que não ocorreu. No modo como são apresentados, não propiciam a certeza de que foram produzidos na época das licitações e, sobretudo, pela falta de numeração de folhas e autuação, não formaram o processo licitatório.

À luz do exposto, opinamos pela **manutenção da irregularidade.**

7. AUSÊNCIA DE REPETIÇÃO DO CERTAME

Base legal: Artigo 22, § 7º, da Lei nº 8.666/93.

Em relação ao Convite nº 004/2008, para aquisição de 10 comutadores e impressoras, adjudicadas à empresa Brasil Conexions Informática Ltda., a Equipe de Auditoria observou que apenas uma empresa foi habilitada ao certame, já que as outras duas participantes não atenderam às exigências de alguns itens do edital, conforme consta na ata do procedimento.

Conforme consta da Instrução Técnica Inicial, a Administração deu prosseguimento à licitação julgando vencedora a única empresa habilitada. A equipe de auditoria considera, no entanto, que, caso o convite não consiga atingir o número mínimo de três propostas válidas, deve ser repetido, exceto quando houver limitações de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, de acordo com o que estabelece o parágrafo 7º do artigo 22 da Lei 8666/93.

Justificativas:

O justificante discorda do entendimento da equipe de auditoria e sustenta que a exigência da lei diz respeito à quantidade de convidados e não à obtenção de propostas válidas, em literal interpretação do parágrafo 3º do art. 22 da Lei 8666/93. Argumenta que a repetição do convite pela não obtenção de três propostas válidas levaria a reiteradas repetições com prejuízo dos licitantes que fossem habilitados.

Cita doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO que menciona e discorda da interpretação dos Tribunais de Contas sobre a matéria.

Análise:

Entendemos que o parágrafo 3º do art. 22 deve ser interpretado em conformidade com os princípios da competitividade e da busca de vantajosidade para a administração, além dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade. Daí decorre uma conclusão mais coerente com o regime jurídico-administrativo que a mera interpretação literal da lei.

Deve-se atentar para o fato de que no convite o personalismo da administração é maior, porque os convidados são escolhidos por critérios pessoais da comissão de licitação, o que propicia os favorecimentos e direcionamentos ilícitos, com ofensa ao princípio da legalidade e ao da moralidade administrativa; assim também há grande margem de risco à obtenção da oferta mais vantajosa para o interesse público.

Não por outra razão, o parágrafo 7º do mesmo artigo 22 obriga à repetição do convite quando não se puder obter o número mínimo de três licitantes; note-se que o **parágrafo terceiro usa a expressão “convidados” e o parágrafo 7º, a expressão “licitantes”**. A diferença está no fato de que **nem todo convidado alcança a condição de licitante**, isso porque licitar é oferecer lances, ofertas, em leilões, hastas públicas, partilhas ou processos licitatórios da administração pública; e somente os convidados considerados habilitados podem oferecer seus lances.

A lei então, por não conter palavras inúteis ou vazias de conteúdo, estabeleceu que a licitação na modalidade convite somente se inicie com um número mínimo de três convidados (art.22, § 3º), mas que não se prossiga na contratação se não for possível obter no mínimo três propostas válidas, ou seja, três licitantes

habilitados (art. 22, § 7º), ressalvadas limitações de mercado (inexistência de três pessoas físicas ou jurídicas do ramo, a quem enviar convites) ou manifesto desinteresse de convidados, devidamente justificadas no processo.

Consideramos, então, que a argumentação do defendente não pode prosperar, porque a interpretação literal do parágrafo 3º, de forma isolada, leva a uma conclusão incorreta, dissociada dos princípios regedores da função administrativa.

Destaca-se que o defendente nem mesmo procurou justificar possíveis limitações de mercado ou desinteresse de convidados, única possibilidade dada pela lei para a não repetição do convite, que é a regra.

À luz do exposto, opinamos pela **manutenção da irregularidade**.

8. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE

Base legal: Artigo 3º, caput, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

Ainda em relação ao Convite 004/2008, para aquisição de computadores e impressoras, a equipe de auditoria encontrou indícios de que a mesma pessoa havia assinado o comprovante do recebimento do convite das empresas “Braziltech Soluções em Tecnologia Ltda” e “Brasil Conexions Informática Ltda”, esta vencedora do certame.

Após averiguações foi constatado que as duas empresas possuíam um sócio em comum, o Sr. Elivelto Breger, o que contraria uma das finalidades da licitação, que é a busca pela proposta mais vantajosa através da competição entre licitantes.

No caso em tela, houve desrespeito ao artigo 3º, caput, e §1º, I, da Lei de Licitações e Contratos, considerando que a competição foi inviabilizada pela participação de duas empresas de um mesmo sócio, do que decorreu o fato de haver apenas uma proposta válida.

Justificativas:

O justificante reconhece a irregularidade, afirmando ter ocorrido por desatenção da comissão permanente de licitação em não observar a composição societária das empresas, registrando não ter ocorrido má-fé e que as empresas tem sede em cidades diferentes.

Análise:

O reconhecimento e a alegação de inexistência de má-fé não afastam o caráter irregular, razão porque opinamos pela **manutenção da irregularidade**.

9. DIRECIONAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Base legal: Artigo 15, § 7º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Ainda sobre o Convite 004/2008, a Equipe Técnica ressaltou que no Edital Convocatório do procedimento houve a indicação da marca da impressora a ser adquirida pela Câmara Municipal, em discordância com o que estabelece a Lei 8.666/93, no dispositivo legal acima indicado.

Justificativas:

O defendente alega que a cláusula não tinha por fim o direcionamento do objeto, mas somente a determinação do padrão de qualidade, citando entendimento de MARÇAL JUSTEN FILHO.

Além disso, sustenta que não houve impugnação ao edital nem restrição aos princípios da ampla competição e igualdade e nem mesmo dano ao erário.

Análise:

A descrição do objeto no edital de licitação exige da comissão de licitação conhecimento do bem a ser adquirido e muito cuidado, justamente para delimitá-lo e detalhá-lo com critérios objetivos de qualidade, material, índices de desempenho, certificações técnicas de qualificação, etc., justamente para se alcançar os padrões de qualidade almejados sem, contudo, infringir a disposição legal contida no art. 15, I, § 7º da Lei 8666/93.

Não se pode admitir o descumprimento da lei, principalmente porque o citado dispositivo é orientado pelos princípios da isonomia e da competitividade, sob o argumento de garantir a qualidade do bem a ser contratado.

O fato de não ter havido impugnação não é relevante para esta análise.

À luz do exposto, **opinamos pela manutenção da irregularidade.**

10. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA DE EDITAL

Base legal: Item 3.2 do Edital da Tomada de Preços.

Ao analisar o edital da Tomada de Preços nº 01/2008, para aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e filtros, em que foi vencedora Rosângela Maria Campo Passamani (Posto Santo Antonio), a Equipe de Auditoria constatou o descumprimento da cláusula 3.2 que limitava a participação no certame para empresas cuja distância máxima entre as bombas de abastecimento e a sede da Câmara Municipal de Conceição da Barra fosse de, no máximo, 51 quilômetros, conforme transcrição a seguir:

- a) 3.2 – Poderão participar da licitação pessoas jurídicas do ramo pertinente, interessadas, que atenderem a todas as condições exigidas neste Edital observadas a necessária qualificação e que **cujas bombas de abastecimento estejam localizadas a uma distância máxima de 51 km (cinquenta e um quilômetros), da sede da Câmara Municipal de Conceição da Barra – ES [...]** (g.n.)

Contudo, a Administração celebrou contrato com o Posto Santo Antônio sediado no centro do município de Pedro Canário, que fica a uma distância de 54 quilômetros da Câmara Municipal, conforme medição feita pela equipe. Distância maior, portanto, do que o máximo estabelecido no edital.

Justificativas:

O agente responsável alega que a distância entre Conceição da Barra e Pedro Canário, onde fica o posto contratado é de 51 km e que no ano de 2008 as sessões do Legislativo ocorriam no distrito de Braço do Rio, onde foi criado um núcleo legislativo, para desempenho das atividades da Câmara Municipal, conforme as Resoluções 02/2002 e 04/2006.

Esse distrito, segundo afirma, distava de Pedro Canário apenas 18 km.

Análise:

Nossa análise deve se limitar ao marco imposto pelo edital, ou seja, distância máxima de 51 quilômetros da sede da Câmara Municipal.

Nesse sentido, não é válido o argumento de que as sessões se realizavam em distrito distinto da sede, porque o critério do edital tem por base a sede; por outro lado, a diferença entre 51 quilômetros estabelecida como regra e 52 quilômetros informada no sítio eletrônico do DER é insuficiente para caracterizar uma irregularidade em si.

O que salta aos olhos é o indício claro de direcionamento do resultado da licitação, indício reforçado pela própria cláusula que se comenta, que estabeleceu um limite de 51 quilômetros como a distância máxima entre o posto e a sede e o único posto ofertante estava exatamente a 51 quilômetros (ou 52). Este não foi, no entanto, um indício de irregularidade apontado no relatório de auditoria.

Assim, limitando-nos aos dados existentes, não seria razoável manter a irregularidade uma vez que a diferença de 1 quilômetro pode ser decorrente de variações de trajeto na medição e nesse sentido, à luz do princípio da razoabilidade, opinamos pelo **afastamento da irregularidade**.

11. DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE GASTOS COM COMBUSTÍVEL

Base legal: Artigo 63 da Lei 4.320/64.

Em relação ao fornecimento de combustíveis, objeto da Tomada de Preços 01/2008, o relatório de auditoria aponta não terem sido encontrados nos autos os cupons fiscais relativos ao abastecimento, onde deveriam estar discriminados a

placa e a quilometragem do veículo, o horário e o dia do abastecimento, a quantidade de litros comprada e o servidor que efetuou a compra.

Questionado pela equipe de auditoria, por meio do Ofício 053/2009 o Presidente da Câmara informou que no exercício de 2008 não houve controle de percurso, quilometragem e consumo dos veículos do órgão. No entanto, foram apresentadas cópias dos cupons de abastecimento relativos ao Palio, placa MRE 5513, sem a identificação da quilometragem do veículo, todos com a mesma assinatura, não identificada.

O mesmo documento ainda trazia cópias de cupons de abastecimento de um veículo sem qualquer identificação, o qual, posteriormente, esclareceu-se ser o veículo Pólo, placa MSD 0004, onde constavam apenas a informação da quantidade de combustível adquirido e do valor a ser pago.

A Equipe ressaltou que foi apresentada uma planilha mensal intitulada “Relação de Gastos com Combustível”, onde constavam as datas de abastecimento, o total de litros consumidos e o valor mensal pago. Contudo, esse documento não trazia informações primordiais para o controle de gastos com combustível, como por exemplo, a indicação da quilometragem do veículo a cada abastecimento, do seu percurso e do servidor que realizou o abastecimento.

Assim, diante da documentação apresentada, a Equipe informou que, não foi possível aferir se os abastecimentos foram realizados exclusivamente em função dos serviços da Câmara, comprometendo, assim, a liquidação da despesa, em inobservância ao artigo 63 da Lei 4320/64.

A Equipe também destacou, em conformidade com a “Relação de Gastos com Combustível”, o consumo médio mensal de 1.000 litros/mês, por veículo, ou seja, uma média de um tanque cheio por dia para cada veículo. E nesse sentido, fez as seguintes considerações:

O veículo Palio, placa MRE 5513, de propriedade da Câmara foi adquirido em 31/07/2007 conforme NF 0388 MVC Veículos Ltda. Durante a realização da Auditoria, em 08/07/2009, foi tirada uma foto do hodômetro do veículo que computava 127.524 quilômetros. De acordo com pesquisa¹ feita pela Equipe o modelo adquirido faz 13 Km/l na cidade e 17 Km/l na estrada, quando abastecido com gasolina.

Da data da aquisição até a data da auditoria, quando a foto foi tirada, o veículo havia percorrido, em média, 5.313,5 quilômetros por mês (127.524 Km/24 meses). Considerando então 5.313,5 quilômetros divididos por 13,0 km/l, que é o maior consumo para este veículo, tem-se o consumo de 408,7 litros de gasolina por mês, ou seja, 60% menor do que o declarado na citada Relação de Gastos.

Considerando-se ainda a quantidade de combustível abastecida no mês de fevereiro para este veículo, qual seja, 1.027,97 (mil e vinte e sete litros e noventa e sete mililitros) e multiplicando-se por 13 Km/l de consumo, tem-se 13.363,61 quilômetros percorridos neste período.

¹ (<http://www2.uol.com.br/bestcars/testes2/palio-1400-2.htm#ficha>,
http://quatorrodas.abril.com.br/carros/testes/conteudo_140881.shtml,
http://carsale.uol.com.br/opapoecarro/testes/aval_050518palio.shtml)

Considerando a média mensal de consumo por veículo de aproximadamente 1.000 litros de combustível por mês, tem-se, aproximadamente, um consumo de 24.000 litros de gasolina, para o veículo Fiat Pálio, desde a data de sua aquisição. Tendo este percorrido 127.524 quilômetros neste período, obteve-se uma média de consumo aproximada de 5,3 Km/l (127.524 km/24.000 litros).

Por todo o exposto, a Equipe concluiu que, ou o referido veículo percorre diariamente uma média de 500 quilômetros, ou perfaz um consumo de 5,3 quilômetros por litro de combustível ou ainda, devido à deficiência no controle, há inconsistências na Relação de Gastos com Combustível.

Considerando o valor pago pela Câmara Municipal de Conceição da Barra no montante de R\$ 67.450,61, e ainda a diferença de 60% entre o consumo apresentado pelo órgão e os cálculos efetuados pela Equipe, tem-se um consumo a maior de **R\$ 40.470,36, correspondente a 22.343,27 VRTE's (40.470,36/1.8113 VRTE), cabendo assim ressarcimento desse valor ao erário municipal.**

Ressalta-se ainda que a ausência de controle de gastos com combustível já foi tratado no Relatório de Auditoria nº 120/2008, relativo ao exercício de 2007, da Câmara em tela.

Por fim, a Equipe sugeriu que a Administração da Câmara Municipal de Conceição da Barra adotasse um sistema de controle efetivo do consumo de combustíveis, tendo em vista o volume de recursos gastos com essa despesa.

Justificativas:

O agente responsável reconhece a ausência de um sistema de controle interno de gastos com combustível e questiona o critério empregado pela equipe de auditoria para apurar o consumo, uma vez que teriam sido considerados dados gerados em 2007, quando foi comprado o veículo Palio MRE 5513.

Análise:

A afirmação do defendente quanto à composição do cálculo de consumo não é correta.

A equipe de auditoria não levou em conta o consumo ocorrido em 2007, mas a quilometragem percorrida entre 31/07/2007 e 08/07/2009.

O objetivo era comparar o consumo do veículo informado pelo fabricante para, com base na informação prestada pela própria Câmara no “Relatório de gastos com combustível” de que o consumo médio mensal era de 1.000 litros/mês, por veículo, ou seja, uma média de um tanque cheio por dia para cada veículo, apontar as inconsistências nos gastos com combustível.

Nesse sentido é que se concluiu que, ou o referido veículo percorre diariamente uma média de 500 quilômetros, ou perfaz um consumo de 5,3 quilômetros por litro

de combustível ou ainda, que os abastecimentos não poderiam ter sido todos feitos em função dos serviços e em veículos da Câmara.

A defesa não trouxe qualquer argumento consistente ou documento que pudesse desconstituir as constatações da auditoria, **permanecendo a irregularidade e a obrigação de ressarcimento.**

12. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE, DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA

Base legal: Princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência previstos nos Artigos 37, caput e 70 da Constituição Federal de 1988 e nos Artigos 32, 45, § 2º e 70 da Constituição Estadual de 1989.

Também quanto à Tomada de Preços nº 01/2008, a Equipe de Auditoria salientou que a opção por essa contratação fez com que o consumo se elevasse a quantidades que afrontaram os princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência da Administração Pública, tendo em vista que cada veículo percorreu uma distância de 108 Km para cada abastecimento (54 Km para o deslocamento até o posto e 54 Km para o retorno até a Casa de Leis.

A fim de demonstrar o descumprimento aos princípios constitucionais da razoabilidade, da economicidade e da eficiência, a Equipe de Auditoria utilizou como exemplo o veículo Pálio que possui um tanque com capacidade para 48 litros. De acordo com os *sítes* especializados, o Pálio percorre 13 km/l. Assim, a cada tanque abastecido o veículo percorre 624 km. Porém, os Técnicos destacam que, a cada abastecimento, 108 km (54km para ida e 54 para volta) são gastos apenas com o deslocamento até o posto de combustível contratado.

Considerando que em 2008 foram gastos 24.438,63 litros de combustível, se essa quantidade for dividida pela capacidade de litros de um tanque, ou seja, 48 litros, tem-se 509,14 tanques abastecidos durante o exercício de 2008. Ao multiplicar 509,14 por 108 km, tem-se 54.987,12 km percorridos durante o exercício de 2008 apenas para abastecer o veículo.

Seguindo esse pensamento, a Equipe ressalta que, se a quilometragem percorrida (54.987,12 km) para abastecer o veículo fosse dividida pela quantidade de quilômetros por litro que o veículo percorre, tem-se 4.229,76 litros, e multiplicando-se essa quantidade por R\$ 2,76 (valor contratado para o litro da gasolina), tem-se R\$ 11.674,15, equivalente a 6.445,18 VRTE's, gastos no percurso da sede da Câmara Municipal até o posto contratado.

A Equipe de Auditoria faz a ressalva de que caberia ressarcimento do montante em questão, contudo, esclarece que esse valor já está incluído no total de ressarcimento sugerido no item anterior.

Diante do exposto, a Equipe de Auditoria considerou que, na contratação em tela, houve falta de razoabilidade, ineficiência, e, conseqüentemente, prática antieconômica, por parte da Administração Municipal.

Justificativas:

O agente responsável reitera seus argumentos constantes do item 10, quanto ao fato de que, na qualidade de presidente, tinha um veículo à sua disposição e residia

no distrito de Braço do Rio, que ficava a 18 km do posto contratado, o que representava, na verdade, maior economia.

Ressalta ainda que o valor contratado no posto localizado na sede do município, no exercício de 2007, era maior que o do exercício de 2008.

Além disso, destaca que os dois postos existentes na sede do município não participaram da licitação.

Análise:

A questão em análise neste tópico é matéria de fato e de prova. Os argumentos do defendente seriam consistentes se fossem provados. Caberia então a ele trazer os demonstrativos de abastecimentos, com data, quilometragem, quantidade de litros, nome, matrícula e rubrica do responsável; bem como comprovação da realização das sessões legislativas no distrito e não na sede do município.

Nada disso é possível pela inexistência de controle no consumo de combustíveis.

Permanece, então, a irregularidade.

13. AUSÊNCIA DE AFIXAÇÃO DO NÚMERO DO PATRIMÔNIO NOS BENS PERMANENTES

Base legal: Artigo 94 da Lei 4.320/64.

Diante da análise dos procedimentos licitatórios selecionados, destacaram-se os seguintes materiais permanentes adquiridos durante o exercício de 2008:

- 4 Computadores, registros 659; 660; 662; 664;
- 4 Impressoras Canon registros 601; 602; 605; 606;
- 4 Mesas com 03 gavetas, registros 501; 502; 506; 508;
- 4 Mesas simples 1,00x0,06m; registros 511; 512; 514; 516;
- 4 Armários fechados c/ 02 portas, registros 519; 522; 526; 527;

6; Cadeira fixa pintura epóxi, registros ; 573; 574; 575; 576.

A Equipe de Auditoria constatou, com base no relatório informatizado do registro dos bens, a ausência de etiquetamento, bem como, dos termos de responsabilidade e guarda dos referidos bens, restando a infração ao artigo 94 da Lei 4.320/64.

Justificativas:

O defendente reconhece a falha e argumenta que o concurso público realizado iria propiciar uma melhora no controle de patrimônio.

Análise:

O argumento não elide o fato já consumado. Além disso, o registro e etiquetamento de bens patrimoniais não é uma atividade intensa e freqüente, que exija qualificação e experiência de servidores. Trata-se de uma providência determinada pela lei e que confere segurança ao controle patrimonial.

Opinamos pela **manutenção da irregularidade.**

14. ILEGALIDADE NO PAGAMENTO DO SUBSÍDIO AO PRESIDENTE DA CÂMARA

Base legal: Artigo 29, inciso VI, alínea b da Constituição Federal; Artigo 26, inciso II, alínea b da Constituição do Estado do Espírito Santo; Artigo 52 da Lei Orgânica Municipal e artigo 104 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

A Equipe Técnica constatou a existência da Lei Municipal nº 2.230/2004, que fixou, para a legislatura 2005/2008, o subsídio dos vereadores em R\$ 2.862,00 e em R\$ 5.000,00 o subsídio do Presidente da Câmara.

Tendo em vista a população do município, 26.230 habitantes, conforme dados informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>), o teto máximo para subsídio dos vereadores seria 30% do subsídio do Deputado Estadual, ou seja, R\$ 3.715,20.

Em observância à folha de pagamento, verificou-se que os vereadores perceberam seus vencimentos dentro da legalidade, com exceção do Presidente da Câmara, Sr. Anderson Kleber da Silva, que percebeu seus subsídios da seguinte forma:

Período	Percebido	Teto	Diferença
Janeiro	2.862,00	3.715,20	0
Fevereiro	2.862,00	3.715,20	0
Março	2.862,00	3.715,20	0
Abril	7.138,00	3.715,20	3.422,80
Maió	5.000,00	3.715,20	1.284,80

Junho	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Julho	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Agosto	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Setembro	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Outubro	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Novembro	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Dezembro	5.000,00	3.715,20	1.284,80
Total			13.701,20

Nesse sentido, entendeu-se ser passível de devolução o valor de **R\$ 13.701,20 correspondente a 7.564,29 VRTE's** (R\$ 13.701,20/1.8113 VRTE).

Justificativas:

O agente responsável embasa sua defesa na Instrução Normativa 03/2008 deste Tribunal de Contas, que autorizava o pagamento de verba de representação aos agentes políticos.

Análise:

A chefia desta 6ª Controladoria Técnica, bem como o Plenário deste Tribunal de Contas, em conformidade com o voto do Conselheiro Relator, acolheram integralmente o teor da Instrução Técnica Inicial nº 108/2010, às folhas 482/502, onde era proposta a citação do Presidente da Câmara para manifestar-se sobre a fixação irregular de verba de representação, conforme decisões do egrégio Tribunal de Justiça deste estado, em ações diretas de inconstitucionalidade de leis municipais.

Entretanto, em julgamento do processo TC-2.736/2009 – prestação de contas anual – exercício de 2008 – Câmara Municipal de Divino Lourenço, o Plenário deste Tribunal, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, decidiu por não acolher pedido de instauração de incidente de

inconstitucionalidade formulado pela Procuradoria de Justiça de Contas (Acórdão TC-151/2010), registrando o Relator que “*a decretação de inconstitucionalidade importaria violação do princípio da segurança jurídica, eis que a norma questionada já exauriu seus efeitos no que se refere a Prestação de Contas sob exame.*” e no mais aduziu que vigorava a época dos fatos a orientação então definida pela Instrução Normativa TCE nº 003/2008.

Portanto, o entendimento do Plenário desta Corte foi no sentido de que as despesas com o pagamento de verba de representação a Presidente de Câmara Municipal realizado ao tempo e em conformidade com as disposições da Instrução Normativa TC nº 03/2008 está em consonância com a orientação normativa e jurisprudencial deste Tribunal de Contas.

Este entendimento foi confirmado em decisões, neste ano, que deixaram de considerar o item como irregular, em especial as seguintes:

Processo	Câmara Municipal	Relatoria Conselheiro	Dec Preliminar
6305/10	Viana	Marcos Madureira	480
1974/10	S. Gabriel da Palha	Marco Antônio da Silva	486
5546/10	Mantenópolis	José Antônio Pimentel	491
4642/10	Águia Branca	Carlos Ranna	504

Citamos ainda a sessão ordinária de 16/11/2010, quando em pauta os processos de relatoria do Conselheiro Elcy de Souza relativos às Câmaras de Cachoeiro de Itapemirim (TC-2526/10), Dorés do Rio Preto (TC-1.978/10), Marataízes (TC-4.596/10), e Muqui (TC-2.410/10).

Naquela ocasião Plenário decidiu preliminarmente, divergindo do Relator e acompanhando o voto condutor do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que

argumentou: “*é importante mantermos uma padronização de nossos julgados até mesmo como forma de garantir os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e principalmente os da isonomia e da imparcialidade que devem nortear as decisões deste Tribunal*”, retirando do rol das irregularidades passíveis de citação àquelas relacionadas ao pagamento de verbas indenizatórias ao Presidente da Câmara Municipal.

Face aos citados precedentes e em observância aos princípios da segurança jurídica e da uniformidade das decisões dos Tribunais, impõe-se, na análise do relatório objeto destes autos, ainda que esta Controladora de Recursos Públicos, subscritora da ITC e a chefia desta 6ª Controladoria Técnica entendam de maneira diversa, afastar a irregularidade deste item.

IV – CONCLUSÃO

Levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, conclui-se pela permanência das seguintes irregularidades:

4. FALTA DE ESPECIFICAÇÃO ADEQUADA DO OBJETO

Base legal: Artigo 40, I, da Lei 8.666/93.

5. FALTA DE EFETIVA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

Base legal: Artigo 62 c/c art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64.

6. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL DE CONVITE

Base legal: Artigo 22, § 3º, da Lei 8.666/93 e Artigo 124 da Lei Orgânica Municipal.

7. AUSÊNCIA DE REPETIÇÃO DO CERTAME

Base legal: Artigo 22, § 7º, da Lei nº 8.666/93.

8. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE

Base legal: Artigo 3º, caput, e §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

9. DIRECIONAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Base legal: Artigo 15, § 7º, inciso I, da Lei 8.666/93.

11. DEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE GASTOS COM COMBUSTÍVEL

Base legal: Artigo 63 da Lei 4.320/64.

12. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE, DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA

Base legal: Princípios da razoabilidade, da economicidade e da eficiência previstos nos Artigos 37, caput e 70 da Constituição Federal de 1988 e nos Artigos 32, 45, § 2º e 70 da Constituição Estadual.

13. AUSÊNCIA DE AFIXAÇÃO DO NÚMERO DO PATRIMÔNIO NOS BENS PERMANENTES

Base legal: Artigo 94 da Lei 4.320/64.

Opinamos pela imposição ao responsável, de obrigação de ressarcimento no valor de **R\$ 87.990,36 (oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais, trinta e seis centavos)**, correspondentes a **48.578,57 VRTE's**, relativa aos itens **5 e 11** desta Instrução Técnica Conclusiva.

Diante de todo o exposto, considerando os elementos constantes dos presentes autos, sugerimos que esta Corte de Contas profira julgamento pela **IRREGULARIDADE** das Contas da Câmara Municipal de Conceição da Barra, relativas ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do Senhor Anderson Kleber da Silva, na forma do artigo 59, III, a, da Lei Complementar 32/93.

Opinamos ainda pela aplicação de sanção pecuniária, a ser dosada em conformidade com o disposto no art. 96 da Lei Complementar 32/93.

Vitória, 03 de dezembro de 2010.

MARIA CECILIA BRUNELLO

CONTROLADORA DE RECURSOS PÚBLICOS

MATR. 202.595