



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PROCESSO: 00286/20-TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Auditoria

ASSUNTO: Auditoria de conformidade nos contratos de combustíveis utilizados no Município de Porto Velho, referente ao período de janeiro a agosto de 2019, com foco na verificação quanto à adequação dos controles internos, avaliando em que medida as diretrizes mínimas atinentes ao controle do uso e abastecimento de veículos, fixadas no item IX do Acórdão nº 87/2010-PLENO, estão sendo adotados.

JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Porto Velho

RESPONSÁVEIS: **Luiz Cláudio Pereira Alves**, Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC
CPF nº 238.785.254-00

Thaynara Alves de Lima Pires, Assistente Administrativo (Fiscal de Contrato – SEMAD
CPF nº 016.947.632-42

Valéria Jovânia da Silva, Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP
CPF nº 409.721.272-91

Edilson Luiz da Silva, Gerente de Transporte e Abastecimento – SEMAGRIC
CPF nº 591.524.192-15

Pedro Amaral Vieira, Gerente da Divisão de Controle de Combustível e Abastecimento – SUOP
CPF nº 052.707.582-53

Adailson José do Carmo Gonçalves, Gerente da Divisão de Transportes – SEMUSA
CPF nº 256.940.388-19

Eliana Pasini, Secretária Municipal de Saúde – SEMUSA
CPF nº 293.315.871-04

Álvaro Luiz Mendonça de Oliveira, Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações – SUOP
CPF nº 289.716.982-68

Alexei da Cunha Oliveira, Secretário Municipal de Administração – SEMAD
CPF nº 497.531.342-15

RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

GRUPO: I

SESSÃO: Virtual da Segunda Câmara de 5 de abril de 2021.



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

- BENEFÍCIOS:**
- Melhorar a qualidade dos serviços prestados – direito - qualitativo – incremento de economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública;
 - Melhorar a gestão administrativa – direito – qualitativo – incremento de economia, eficiência, eficácia ou efetividade do órgão ou entidade da administração pública;
 - Expectativa de controle – Direito – Qualitativo – Outros benefícios diretos
 - Exercício de competência do TCE/RO em resposta à demanda da sociedade e – direito – qualitativo – outros benefícios diretos

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONTROLE DE FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. IDENTIFICAÇÃO DE INCONFORMIDADES. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADAS. DETERMINAÇÕES PARA ADEQUAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Demonstrada atuação nos setores responsáveis, em alguma fase, pela análise do processamento e fiscalização do contrato, impõe-se o não acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva arguidas.
2. A competência fiscalizadora da Corte de Contas inclui a realização de auditorias em órgãos e entes da Administração Pública Direta e Indireta conforme artigo 38, inciso II da Lei Complementar nº 154/1996.
3. A fiscalização empreendida tem como finalidade aferir o controle no fornecimento de combustíveis pelos jurisdicionados, consideradas as diretrizes fixadas no Acórdão nº 87/2010 – PLENO (Processo nº 03862/06).
4. Considerando que o Tribunal de Contas exerce sua função pedagógica orientando jurisdicionados com vistas à melhoria dos sistemas de controle, tem-se que é necessário expedir determinações aos responsáveis no sentido de que se adequem ao normativo legal, implementando controle eficaz no fornecimento de combustíveis, em atenção ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput* da Constituição Federal.

RELATÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Tratam os autos de auditoria de conformidade nos contratos de combustíveis utilizados pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho, no período de janeiro a agosto de 2019, com foco na verificação principalmente da adequação dos controles internos, avaliando em que medida as diretrizes mínimas atinentes ao controle do uso e abastecimento de veículos fixadas no item IX do Acórdão nº 87/2010-PLENO¹ estão sendo adotados, em cumprimento ao Plano Integrado de Controle Externo – PICE (Proposta de Fiscalização n. 004/CCONF/2019).

2. Concluída a instrução preliminar em conformidade com o Plano de Auditoria², a equipe designada pela Portaria nº 689/2014³ relatou deficiências no controle de combustíveis praticado em órgãos da Administração Municipal. Destaco:⁴

As principais constatações deste trabalho, foram: i) ausência de registro do controle próprio da Administração para acompanhamento da liquidação do contrato de gerenciamento de combustíveis; ii) inconsistências nas tabelas de transações fornecidas pela empresa Madeira Corretora de Seguros S/S Ltda, período de janeiro a agosto de 2019; iii) fragilidade no controle de uso dos veículos; iv) ausência de pastas individuais dos veículos; e v) deficiência no controle de abastecimentos realizados por caminhão comboio (melosa) e tanques de abastecimento nos distritos do município.

Tendo em vista o princípio constitucional de garantia ao contraditório e ampla defesa o encaminhamento proposto será a audiência dos responsáveis.

3. Os achados de auditoria foram apontados em cinco tópicos, sendo:

- A1. Ausência de informações mínimas nos formulários de utilização dos veículos, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos;**
- A2. Ausência de informações mínimas nos formulários de deslocamentos intermunicipais, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos;**
- A3. Ausência de pastas individuais com informações sobre abastecimento e despesa de manutenção dos veículos;**
- A4. Ausência de controles mínimos para garantir a fiel execução da despesa com combustíveis (mecanismos de gestão do contrato);**
- A5. Fragilidade nos controles de abastecimentos dos caminhões comboio (melosa) e tanques de combustíveis alocados nos Distritos do município.**

4. Acolhendo a manifestação técnica, proferi a Decisão Monocrática DM nº 0056/2020/GCFCS/TCE-RO determinando a audiência dos responsáveis apontados. Destaco:⁵

4. Posto isso, considerando as conclusões e a proposta do Corpo Técnico, contidas no Relatório registrado sob o ID=874983, e atento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, **DECIDO**:

I – DETERMINAR ao Departamento da Segunda Câmara que promova:

- a) A audiência** da Senhora **Eliana Pasini**, Secretária Municipal de Saúde – Semusa, CPF nº 293.315.871-04, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO, e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativas, acompanhadas de documentação

¹ Proferido nos autos nº 3862/2006/TCE-RO.

² Realizado pela equipe designada pela Portaria nº 611/2019 - ID 874961.

³ ID 856031.

⁴ Relatório Inicial de Auditoria – ID 874983.

⁵ ID 877296.



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

probatória, acerca dos Achados de Auditoria **A1, A2, A3 e A4**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

b) A audiência do Senhor **Álvaro Luiz Mendonça de Oliveira** – CPF nº 289.716.982-68, Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações – SUOP, de 16.1.2019 a 6.8.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca dos **Achados de Auditoria A1, A2, A3 e A4**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

c) A audiência do Senhor **Luiz Cláudio Pereira Alves** – CPF nº 238.785.254-00, Secretário de Agricultura Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, de 8.5.2019 à 31.8.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca dos **Achados de Auditoria A1, A2, A3, A4 e A5**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

d) A audiência do Senhor **Adailson José do Carmo Gonçalves** – CPF nº 256.940.388-19, Gerente da Divisão de Transportes – SEMUSA, a partir de 21.3.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca dos Achados de Auditoria **A1, A2, A3 e A4**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

e) A audiência do Senhor **Pedro Amaral Vieira** – CPF nº 052.707.582-53, Gerente da Divisão de Controle de Combustível e Abastecimento – SUOP, de 12.12.2017 a 12.9.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca dos **Achados de Auditoria A1, A2, A3 e A4**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

f) A audiência do Senhor **Edilson Luiz da Silva** – CPF nº 591.524.192-15, Gerente de Transporte e Abastecimento – SEMAGRIC, a partir de 5.6.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca dos Achados de Auditoria **A1, A2, A3, A4 e A5**, apontados no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

g) A audiência do Senhor **Alexey da Cunha Oliveira** – CPF nº 497.531.342-15, Secretário Municipal de Administração, a partir de 20.2.2019, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca do **Achado**



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

de Auditoria A4, apontado no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

h) audiência da Senhora **Valéria Jovânia da Silva** – CPF nº 409.721.272-91, Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos, a partir de 1.1.2017, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca do **Achado de Auditoria A4**, apontado no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

i) A audiência da Senhora **Thaynara Alves de Lima Pires** – CPF nº 016.947.632-42, Assistente Administrativo (Fiscal de Contrato – SEMAD), a partir de 24.6.2016, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96 c/c o inciso III do art. 62 do Regimento Interno do TCE/RO e artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que apresente razões de justificativa, acompanhadas de documentação probatória, acerca do **Achado de Auditoria A4**, apontado no Relatório Técnico registrado sob o ID nº 874983;

(...)

5. Promovidas as respectivas audiências, apresentaram razões de justificativas os responsáveis Álvaro Luiz Mendonça de Oliveira⁶, Luiz Cláudio Pereira Alves⁷, Pedro Amaral Vieira⁸, Edilson Luiz da Silva⁹, Alexey da Cunha Oliveira¹⁰ e Thaynara Alves de Lima Pires¹¹, mantendo-se silente a senhora Valéria Jovânia da Silva.¹² A senhora Eliana Pasini, Secretária Municipal de Saúde, e o senhor Adailson José do Carmo Gonçalves, Diretor da Divisão de Transportes da SEMUSA, apresentaram em conjunto informações e documentos sobre os achados de auditoria.¹³

6. As justificativas, informações e documentação apresentadas foram analisadas pela Unidade Instrutiva desta Corte (Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa) nos termos do Relatório da Análise Técnica contido no ID 951213. Em destaque a conclusão:

4. CONCLUSÃO

109. Diante do quanto exposto, é possível concluir que, após a juntada das justificativas dos agentes arrolados como responsáveis, verificou-se a seguinte situação:

- a) Achado n. 1: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- b) Achado n. 2: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- c) Achado n. 3: Parcialmente mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;

⁶ ID 913592.

⁷ ID 918388.

⁸ ID 899248.

⁹ ID 918395.

¹⁰ ID 917472.

¹¹ ID 917390.

¹² Conforme certidão contida no ID 921527.

¹³ Ofício nº 3479/DITRAN/DA/GAB/SEMUSA, contido no ID 925585.



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

- d) Achado n. 4: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- e) Achado n. 5: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;

110. Com base nessa situação, verifica-se cabível a elaboração de determinação aos secretários das pastas auditadas, para que: **a)** elaborem formulário padrão para registro de utilização dos veículos aptos a justificar a finalidade pública do deslocamento (motorista, autorização de uso, entrada, saída, hodômetro, destino, identificação do agente requisitante, identificação e assinatura do agente responsável pelo controle e finalidade do uso); **b)** elabore formulário padrão para registro de deslocamentos intermunicipais; **c)** SEMAGRIC e SUOP realizem o controle de uso, gasto com combustível e despesas com manutenção através de pastas individuais (físicas ou virtuais), conforme diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão n. 87/2010-PLENO; **d)** implemente registros próprios de acompanhamento de execução/fiscalização do contrato de serviços de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, para que o controle e liquidação da despesa não seja realizada unicamente pela empresa contratada; **e)** implemente controle de abastecimento realizado dos tanques de abastecimento e caminhões comboio (melosa) de modo a demonstrar a quantidade abastecida nos maquinários, bem como, para que alimente o sistema de controle com as fichas de campo dos abastecimentos

111. No que tange às atribuições da Controladoria Geral do Município de Porto Velho, sugerimos determinações, para que **a)** emita alerta e orientação às secretarias do município sobre a obrigatoriedade e o correto preenchimento dos formulários. E ainda, que realize fiscalização periódica sobre a emissão e preenchimento desses documentos, de forma que eles passem a ser auditados pela controladoria do município; **b)** que acompanhe o controle realizado pelas **secretarias do município quanto à execução da despesa com combustível.**

7. Manifestou-se o Ministério Público de Contas nos termos do Parecer nº 0601/2020-GPYFM¹⁴, da lavra da ilustre Procuradora Dra. Yvonete Fontinelle de Melo, pelo qual convergiu com a análise técnica quanto à manutenção parcial dos achados de auditoria, adotando-a “como razões de opinar em observância em observância à Recomendação nº 001/2016/GCG-MPC¹⁵”, sugerindo a estipulação de cláusula sancionatória para a hipótese de descumprimento.

8. Pelo Corpo Técnico vieram aos autos relatórios emitidos pelo sistema SPJ-e de imputações existentes neste Tribunal em desfavor dos jurisdicionados Alexey da Cunha Oliveira e Luiz Cláudio Pereira Alves.¹⁶

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

9. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no âmbito do Poder Executivo do Município de Porto Velho visando avaliar o sistema adotado para controle das despesas com combustíveis e gerenciamento do uso da frota, no período de 1.1.2019 a 31.8.2019, especialmente

¹⁴ ID 978464.

¹⁵ “¹ Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.”

¹⁶ IDs 951103 e 951104.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

dos controles internos e medidas adotadas no cumprimento das diretrizes de controle do uso e abastecimento de veículos fixadas no item IX do Acórdão nº 87/2010-PLENO.¹⁷

10. Ao concluir os trabalhos preliminares, relatou a Equipe de Auditoria¹⁸ ter constatado as impropriedades que foram apontadas nos 5 (cinco) tópicos transcritos no item 3, retro. Promovida a audiência dos responsáveis, as razões de justificativa foram analisadas pela Unidade Instrutiva, que assim concluiu:¹⁹

- a) Achado n. 1²⁰: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- b) Achado n. 2²¹: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- c) Achado n. 3²²: Parcialmente mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- d) Achado n. 4²³: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;
- e) Achado n. 5²⁴: Mantido, com a necessidade de elaboração de determinação;

11. Convergiu o Ministério Público de Contas com a análise técnica. Destaco:²⁵

Sem maiores delongas, convirjo com a análise circunstanciada empreendida pela unidade técnica da Corte, quanto a manutenção parcial dos achados da auditoria inicialmente apontados no relatório preliminar, e, a adoto como razões de opinar em observância à Recomendação nº. 001/2016/GCG-MPC²⁶.

Nessa esteira, acompanho *in totum* a proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica no sentido de expedir determinações aos jurisdicionados visando aprimorar o controle do uso e abastecimento dos veículos da municipalidade, na diretriz estabelecida pelo Acórdão n. 87/2010-Pleno.

12. Opinou o *Parquet* de Contas, ainda, no sentido de se estipular cláusula prevendo sanção para a hipótese de descumprimento das determinações, com base no artigo 55, IV da Lei Complementar nº 154/96, o que será ao final considerado.

13. Em se tratando de auditoria de conformidade há de se prestar relevo ao nível de detalhamento e abrangência dos trabalhos realizados pela Equipe de Auditoria, alicerce das conclusões pela manutenção parcial dos achados da auditoria e determinações a serem feitas, com as quais convergiu o Ministério Público de Contas.

14. Nesse contexto, em observância aos princípios da economicidade e da eficiência, valendo-me da técnica da motivação *aliunde* ou *per relationem*, técnica de fundamentação

¹⁷ Proferido nos autos nº 3862/2006/TCE-RO.

¹⁸ Relatório Inicial de Auditoria – ID 874983.

¹⁹ Relatório de Análise Técnica – ID 951213

²⁰ “A1. Ausência de informações mínimas nos formulários de utilização dos veículos, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos;”

²¹ “A2. Ausência de informações mínimas nos formulários de deslocamentos intermunicipais, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos;”

²² “A3. Ausência de pastas individuais com informações sobre abastecimento e despesa de manutenção dos veículos;”

²³ “A4. Ausência de controles mínimos para garantir a fiel execução da despesa com combustíveis (mecanismos de gestão do contrato);”

²⁴ “A5. Fragilidade nos controles de abastecimentos dos caminhões comboio (melosa) e tanques de combustíveis alocados nos Distritos do município.”

²⁵ Parecer nº 0601/2020-GPYFM - ID 978464.

²⁶ “1 Que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

referencial, para fazer expressa remissão aos fundamentos apontados nos Relatórios Técnicos, reproduzidos no Parecer Ministerial, os quais adoto integralmente como razões de decidir.

15. Destaco, dessa forma, a análise final do Corpo Técnico (que aborda “situação encontrada”, “teor das justificativas” e “análise técnica relativa ao achado”), o que faço de forma individualizada em relação aos 5 (cinco) achados de auditoria apontados inicialmente que caracterizariam irregularidades no controle de combustível na Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, Subsecretaria Municipal de Obras e Pavimentações – SUOP (vinculada administrativamente a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos), Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA e Secretaria Municipal de Serviços Básicos – SEMUSB.

16. **A1. Ausência de informações mínimas nos formulários de utilização dos veículos, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos:**

Situação encontrada:

15. Em relação a este ponto, foi constatado pela equipe de auditoria que:
- A SEMUSA presta serviços públicos por meio de rede desconcentrada, compreendendo além da sede administrativa, 38 UBS (zona urbana e zona rural), 2 Unidades de Urgência e Emergência, Serviço Móvel de Atendimento às Urgências (SAMU), Serviço de Vigilância em Saúde (epidemiológica, sanitária, ambiental e vigilância da saúde do trabalhador), e cada unidade de saúde detém a responsabilidade pela guarda, uso e abastecimento dos veículos que utiliza. No entanto, as unidades não possuem formulário ou registro de utilização dos veículos e a Secretaria de Saúde não possui sistema centralizado registro de uso e utilização dos veículos.
- Quanto aos veículos pertencentes à SEMAGRIC e SUOP, embora seja utilizado formulário de uso denominado “Boletim Diário de Tráfego”, este não possui registro de informações mínimas aptas a justificar a finalidade dos deslocamentos (documento de auditoria). Ademais, a SUOP e SEMAGRIC também possuem veículos destacados para uso, guarda e abastecimento sob a responsabilidade de cada unidade/departamento, e a unidade central não possui o registro centralizado do uso dos veículos.

Justificativas:

16. Os senhores Luiz Cláudio e Edilson Luiz, em suas defesas, informaram que a Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP, após contratar empresa especializada por meio do contrato nº 044/PGM/2018, passou a não utilizar o controle de deslocamento de veículos. Assim, destacaram que os servidores da SEMAGRIC deixaram de preencher as autorizações, tendo em vista que o combustível era liberado pela Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos, responsável pelo controle do consumo e conferência das notas fiscais e emissão de relatórios para as unidades contratantes.
17. Informaram, ainda, que até a contratação da empresa, todos os veículos pertencentes à SEMAGRIC só poderiam ser deslocados com a autorização de tráfego de veículo oficial, pois se não fosse devidamente preenchida, o veículo não era liberado para circulação e se encontrava impossibilitado de receber abastecimento. Assim, informaram que era responsabilidade exclusiva da SGP o abastecimento, autorização e disponibilização de saldos e controle de consumo de combustível das unidades contratantes.



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

18. O senhor Pedro Amaral, em sua defesa, informou que os formulários e fichas de controle eram de responsabilidade da SEMOB e salientou que todos os veículos e máquinas só eram abastecidos mediante a apresentação dos cartões dos condutores e que esses abastecimentos eram lançados no sistema informatizado, com exceção do período em que ainda não havia sido implantado.

19. O senhor Álvaro Luiz, em sua defesa, informou que, após o acórdão nº 87/2010- PLENO, a Prefeitura como um todo usava o sistema de controle e abastecimento nos veículos de forma detalhada e precisa, inclusive, enviando dados mensais de gastos através de alimentação no sistema, o qual juntou documentação referente ao ano de 2017, para exemplificar a antiga atuação (ID 913592, págs. 8/23).

20. Salienta que, após a criação da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos foi instituído para a prefeitura, por meio do contrato nº 044/PGM/2018, um cartão de abastecimento para cada veículo da prefeitura, do qual cada motorista possui senha particular e intransferível que dá acesso ao abastecimento diretamente nos postos de combustíveis conveniados.

21. Ressaltou, ainda, que com esse sistema, praticamente a obrigatoriedade da assinatura do controle de deslocamento foi ficando de lado, pois não estava sendo realizada a inclusão dos dados de deslocamento e mesmo assim era autorizado o abastecimento dos veículos oficiais, coisa que não acontecia no passado, haja vista que só era autorizado o abastecimento do veículo se o controle de abastecimento estivesse perfeitamente preenchido e incluído no sistema da prefeitura.

22. O responsável destacou, também, que existe uma secretaria que faz a gestão e controla os gastos de cada veículo no quesito de abastecimento e uma outra secretaria que após o relatório enviado pela SGP realiza o pagamento para contratada.

23. No tocante à constatação do Achado de Auditoria AI, a senhora Eliana Pasini e o senhor Adailson José informaram que a divisão de transporte sempre disponibilizou aos motoristas e aos diretores das unidades o controle diário de tráfego – CDT para que controlassem o deslocamento de cada veículo oficial.

24. Informaram ainda que, após a visita da equipe de auditoria desta Corte de Contas, ocorrida no mês de novembro de 2019, tiveram conhecimento do Acórdão 87/2010 TCERO e foram orientados a adotar algumas medidas para melhorar a gestão da frota da SEMUSA.

25. Destacaram que após o conhecimento do acordo, a secretária (Sra. Eliana Pasini) e o gerente do DITRAN (Sr. Adailson José do Carmo Gonçalves), em comum acordo, realizaram algumas adequações no controle diário de tráfego - CDT, bem como, em outros documentos de controle e fiscalização dos veículos oficiais da SEMUSA, no intuito de atender às exigências do acordo.

26. Ademais, ressaltaram que as unidades e departamentos que tenham veículos sobre sua responsabilidade devem apresentar as documentações (controle de tráfego diário – CDT e demonstrativo de combustível) até o 10º dia do mês seguinte, para análise e verificação dos gastos, conforme cópia de memorando n. 247/DITRAN/DA/GAB/SEMUSA de 02/12/2019 (ID 925585, pág. 9-10) acompanhado dos modelos encaminhado para as unidades e departamentos que têm veículos.

Análise Técnica:

27. Um argumento comum em todas as defesas é a responsabilidade exclusiva da SGP quanto aos abastecimentos, autorização, disponibilização do saldo e controle de consumo de combustível das unidades contratantes, conforme termo de referência n. 101/SML/2017 e contrato n. 044/PGM/2018.

28. Assiste razão aos defendentes quando aduzem que a SGP é a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Administrativos – DQGA, sendo responsável por controlar os gastos dos serviços executados, senão vejamos:

4. DO RECEBIMENTO, CONTROLE, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS:

4.1. Da Gestão Operacional do Contrato – SGP

4.1.1 A Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos -SGP, denominada Gestora Operacional do Contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos - DQGA, será responsável pela Gestão Operacional e acompanhamento técnico dos contratos decorrentes desta licitação, sendo responsável por controlar os gastos dos serviços executados, emitindo normatizações, e sempre observando o preço mais vantajoso, buscando negociações, em conformidade com a legislação e com o próprio Edital/Contrato que remeterão às especificações deste Termo de Referência.

4.1.2. É responsabilidade exclusiva da SGP quanto aos abastecimentos, - Autorização; - Disponibilização do Saldo e Controle de Consumo de Combustível das unidades contratantes;

4.1.3. Sem prejuízo do previsto no subitem anterior, a SGP emitirá ainda Portaria designando oficialmente o Diretor de Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos - DQGA e responsáveis do setor, para encarregar-se legalmente do controle do consumo, efetuando conferência das notas fiscais/emissão de relatório para as Unidades Contratantes.

29. Todavia, não há o que se falar em transferência absoluta dos controles de cada unidade administrativa à SGP, em especial quando todas essas unidades possuem um gerente de transporte, abastecimento e controle de combustível.

30. Da mesma forma que o supracitado termo de referência dispõem que a SGP é a gestora operacional dos contratos oriundos do pregão eletrônico n. 046/2017/SML/PVH, cada secretaria de Porto Velho possui uma divisão de transporte nas quais recaem atribuições de controle de combustível.

31. Na SEMUSA e SEMAGRIC, assim dispõem os regimentos interno²⁷:

SEMUSA

Art. 34°. Divisão de Transportes compete:

I. Coordenar a prestação de serviços de transporte de pessoas e objetos no âmbito da Administração Pública Municipal;

II. Orientar os locais para guarda, fiscalização e controle dos veículos oficiais;

III. Indicar o local para abastecimento dos veículos oficiais no âmbito da Prefeitura Municipal;

IV. Controlar a quilometragem percorrida, o consumo de combustível e as despesas com manutenção, através do recebimento e análise de relatórios encaminhados mensalmente pelos órgãos;

V. Atualizar e regularizar, em articulação com a Divisão de Patrimônio Municipal, os documentos dos veículos oficiais, no que diz respeito ao licenciamento anual;

²⁷ ⁴² Disponível em

<https://semusa.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2019/05/23266/1558014601regimentointerno-semusa-2019-finalizado.pdf> e

<https://semagric.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2020/01/32049/1578597039regimentointerno.pdf> ”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

VI. Realizar levantamento anual dos veículos em geral, visando ao controle sobre o licenciamento e emplacamento da frota da Administração Municipal;

VII. Elaborar estudos e projetos visando à racionalização do uso da frota oficial;

VIII. Desempenhar outras atividades correlatas.

SEMAGRIC

Art. 14. A Divisão de Transporte e Abastecimento tem as seguintes atribuições:

I – Compete a Divisão de Transporte e Abastecimento o controle de combustível e Derivados de Petróleo, bem como emissão de requisição de combustível e lubrificantes;

II – Atualização do Sistema de Controle de Frotas – SCF;

III – Levantamento da demanda anual, solicitação e controle de cotas de combustível, junto à Superintendência de Gastos Públicos;

IV – Acompanhamento e vistorias da distribuição de combustível e derivados de petróleo aos equipamentos nos trechos e Distritos;

V – Coordenar, acompanhar a abertura de processo e emissão dos licenciamentos anuais de toda a frota desta SEMAGRIC;

VI – Controlar e atender os Departamentos da secretaria com a disponibilização de veículos, quando solicitado;

VII – Controlar o uso, manutenção, guarda e limpeza da frota de veículos oficiais da secretaria;

VIII – Controlar mensalmente a quilometragem percorrida, consumo de combustível e das despesas com a manutenção, através do recebimento de informações das divisões, análise e elaboração de relatórios;

IX – Desempenhar outras atividades correlatas.

32. Ainda que a Subsecretaria de Obras – SUOP não tenha um regimento interno, fato é que a Lei Complementar n. 648 de 2017 também cria o cargo de gerente de divisão de controle de combustível e abastecimento, cuja função não deveria ser diferente de realizar o mencionado controle.

33. Como se observa, as secretarias auditadas (SEMUSA, SEMACRIC e SUOP) possuem competência expressa para o controle de combustível, inclusive com servidor designado (e retribuído pecuniariamente) para tanto.

34. O fato de a SGP ser a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo.

35. Na verdade, andou bem a legislação municipal ao incrementar os controles internos de uma despesa com tamanha relevância material, e que historicamente, ante a fragilidade nos controles, sofre com desperdícios e/ou desvio de finalidade.

36. Dessa forma, entendemos que a competência atribuída à SGP se complementa com as atribuições de cada unidade gestora, de modo que cabe sim a essas últimas o registro das informações mínimas previstas na alínea “d” do item IX do Acórdão n. 87/2010-PLENO

37. Todavia, de fato há um aparente conflito entre os regimentos interno das secretarias e o contrato n. 044/PGM/2018, quanto aos abastecimentos, autorização, disponibilização do saldo e controle de consumo de combustível das unidades contratantes (se exclusiva da SGP, ou com atribuições que se complementam).



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

38. Nesse sentido, é compreensível a justificativa comum à todas as defesas juntadas aos autos, no sentido de que houve avocação da competência para SGP após a contratação de empresa especializada em serviços de gerenciamento de abastecimentos de combustíveis, através de sistema informatizado, nos termos do mencionado contrato.

39. Ainda que essa interpretação esteja equivocada – pois a realização dos controles deveria ter sido compartilhada entre as secretarias e a SGP –, entendemos não ter ocorrido erro grosseiro nas condutas descritas nos achados.

40. Foi informado que antes da terceirização do gerenciamento dos serviços, o controle era efetivado manualmente em cada secretaria, e de forma mais completa do que a verificada pela equipe de auditoria in loco.

41. Nesse contexto, foram juntadas autorizações de tráfego de veículo oficial referentes aos anos de 2018 e 2019 (ID 918388, págs. 7-8) como forma de evidenciar que a SEMAGRIC estava realizando controle do deslocamento de veículos. Contudo, informou que atualmente é atribuição exclusiva da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP.

42. A SUOP também apresentou as cópias dos relatórios de consumo de combustível elaborados pela Secretaria Municipal de Administração no ano de 2017, em que elenca os objetivos dos deslocamentos, o veículo utilizado, a placa, o tipo de combustível utilizado, o consumo de combustível e a quantidade autorizada. No entanto, também informou que é responsabilidade exclusiva da SGP as informações relacionadas ao consumo de combustível.

43. Ou seja, antes da contratação de empresa especializada em serviços de gerenciamento de abastecimento de combustível, com previsão expressa de controle pela SGP, as unidades gestoras realizavam um controle mais efetivo. Ocorre que essa nova contratação levou à falsa percepção de que os controles seriam feitos somente de forma informatizada, e com gestão exclusiva da SGP.

44. É nesse ponto que a aparente avocação da totalidade do controle do contrato para SGP evidencia que não houve erro grosseiro.

45. Em outras palavras, o aparente conflito entre o contrato nº 044/PGM/2018 e as atribuições de cada secretaria induziu os gestores ao entendimento de que somente a SGP deveria realizar o controle de combustível, e essa dificuldade na interpretação afasta a ocorrência de conduta praticada com culpa grave.

46. Contudo, resta evidente nos autos (ID 874965, págs. 29-35) que há ausência de informações mínimas nos formulários de utilização dos veículos, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos, e não foi trazido nas defesas quaisquer elementos que justificassem a situação encontrada, de modo que permanece o achado.

47. Nesse sentido, consta nos autos a cópia do questionário preenchido pelo diretor do Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos -SGP, Yan Samuray Siepamann Vieira, em que afirma não existir sistema e procedimento padrão para o controle e autorização de utilização dos veículos.

48. Ademais, podemos verificar que após a ciência do Acórdão nº 87/2010-PLENO, a divisão de transporte da SEMUSA realizou algumas adequações no controle diário de tráfego – CDT, bem como notificou os departamentos, divisões e unidades de saúde, que a partir do dia 02 de dezembro de 2019, todos os servidores de departamentos, divisões ou unidades que desenvolvessem a função de motorista deveriam preencher o controle diário de tráfego - CDT, e o demonstrativo de consumo mensal de combustível do veículo adequadamente.

49. Além disso, mencionaram a ordem de missão, em que devem ser preenchidos o motivo do deslocamento, a equipe, o local, autoridade que determinou, a restrição, o chefe de equipe, o motorista e sua respectiva matrícula,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

o transporte/veículo, a placa, início e término do deslocamento, além de seus respectivos horários.

50. Dessa forma, ainda que a defesa não tenha sido suficiente para sanear o achado, entendemos que a situação fática na qual se encontrava os servidores públicos não se traduziu em conduta realizada com culpa grave (erro grosseiro), de modo que deve ser afastada eventual aplicação de multa.

51. Por fim, é cabível determinação para que a administração municipal elabore formulário padrão para registro de utilização dos veículos aptos a justificar a finalidade pública do deslocamento (motorista, autorização de uso, entrada, saída, hodômetro, destino, identificação do agente requisitante, identificação e assinatura do agente responsável pelo controle e finalidade do uso) em todas as secretarias.

52. Oportuno também a elaboração de determinação ao órgão central de controle interno do município para que emita alerta e orientação às secretarias do município sobre a obrigatoriedade e o correto preenchimento dos formulários. E ainda, que realize fiscalização periódica sobre a emissão e preenchimento desses documentos, de forma que eles passem a ser auditados pela controladoria do município.

Resultado da avaliação: Achado mantido, com elaboração de determinações.

17. **A2. Ausência de informações mínimas nos formulários de deslocamentos intermunicipais, aptas a justificar a finalidade pública dos deslocamentos:**

Situação encontrada:

53. Em relação a este ponto, foi constatado pela equipe de auditoria que:

A Administração Municipal não possui formulário padronizado de deslocamento intermunicipal, sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde um formulário denominado Ordem de Missão. A referida ficha registra informações mínimas sobre o veículo, motorista, destino e data prevista para o deslocamento. Apesar disso, a ficha de deslocamento não possui campo de descrição sumária da finalidade, e período de deslocamento, e não existe um padrão único de formulário. Ademais, considerando a inexistência de padrão, a SUOP e SEMAGRIC não adotaram o formulário de viagens, embora previsto nas diretrizes do Acórdão n. 87/2010-PLENO.

Justificativas:

54. Os responsáveis pela SEMUSA informaram que as unidades/departamentos solicitam autorização para viagens intermunicipais via memorando. Após a devida autorização, é emitido ordem de missão discriminando a localidade, o período, a finalidade e os servidores que compõe a equipe. Ademais, apresentaram cópia do modelo, a ser assinado pelo gerente da Divisão de Transporte.

55. As demais secretarias informaram que a prefeitura como um todo usava o sistema de controle e abastecimento nos veículos de forma detalhada e precisa, inclusive, enviando dados mensais de gastos através de alimentação no sistema. Contudo, ressaltaram que após a criação da Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos foi instituído para a prefeitura, através do contrato nº 044/PGM/2018, um cartão de abastecimento para cada veículo da prefeitura do qual cada motorista possui uma senha particular e intransferível que dá acesso ao abastecimento diretamente nos postos de combustíveis conveniados.

Análise Técnica:

56. Como podemos averiguar, a secretária de saúde, em conjunto com o gerente da divisão de transporte, juntaram (ID 925585, pág. 6-7) novo modelo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

ordem de missão, nos casos de deslocamentos intermunicipais, com a descrição da finalidade e período, equipe, local, autoridade que determinou, restrição, chefe da equipe, motorista e matrícula, transporte/veículo e a placa, início e término com os respectivos horários, bem como a assinatura do gerente da divisão de transporte, de modo que cumpriu com a exigência estabelecida no Acórdão n. 87/2010-PLENO, item IX, alínea “e”.

57. Noutro sentido, a SEMAGRIC e SUOP apenas aduziram que, após a criação Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP, bem como a execução do contrato n. 044/PGM/2018, não teriam mais a responsabilidade pela efetivação dos controles.

58. Ocorre que, conforme analisado no item 3.2 deste relatório, o fato de a SGP ser a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo.

59. Nesse contexto, há evidências de que a administração não adotou formulário próprio para registro de deslocamentos intermunicipais (seja físico ou virtual), contrariando a diretriz estabelecida no Acórdão n. 87/2010-PLENO, item IX, alínea “e”.

60. Todavia, o aparente conflito entre o contrato nº 044/PGM/2018 e as atribuições de cada secretaria induziu os gestores ao entendimento de que somente a SGP deveria realizar o controle de combustível, e essa dificuldade na interpretação afasta a ocorrência de conduta praticada com culpa grave, de modo que deve ser afastada eventual aplicação de multa.

61. Portanto, é cabível determinação para que a administração municipal elabore formulário padrão para registro de deslocamentos intermunicipais em todas as secretarias, bem como, a elaboração de determinação ao órgão central de controle interno do município para que emita alerta e orientação às secretarias do município sobre a obrigatoriedade e o correto preenchimento dos formulários. Assim como, que realize fiscalização periódica sobre a emissão e preenchimento desses documentos, de forma que eles passem a ser auditados pela controladoria do município.

Resultado da avaliação: Achado mantido, com elaboração de determinações.

18.

A3. Ausência de pastas individuais com informações sobre abastecimento e despesa de manutenção dos veículos:

Situação encontrada:

62. Em relação a este ponto, foi constatado pela equipe de auditoria que:
A Administração não possui pastas individuais (físicas ou virtuais), com informações sobre controle de uso, gasto com combustível, despesas com manutenção, custo operacional dos veículos, conforme diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão n. 87/2010-PLENO.

Justificativas:

63. Em relação às constatações do Achado de Auditoria A3, os responsáveis Eliana e Adailson informaram que cada veículo oficial da secretaria possui uma pasta arquivo com os históricos dos controle de trafego diário - CDT, demonstrativo de combustível e despesas com manutenção, conforme demonstraram por meio de fotos (ID 925585, pág. 8). Os demais responsáveis não se manifestaram quanto a esse ponto, apenas salientaram que a fiscalização e controle em relação ao combustível era de atribuição exclusiva da SGP.

Análise Técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

64. A equipe de auditoria constatou que a Administração Municipal não alimenta pastas individuais (físicas ou virtuais) com informações sobre controle de uso, gasto com combustível e despesas com manutenção, em desconformidade com as diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão n. 87/2010-PLENO.

65. A evidência do achado encontra-se apenas no questionário feito com o Diretor do Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos - SGP (ID nº 874965, fls. 29/30), e considerando que SEMUSA comprovou, através de registro fotográfico, que cada veículo oficial da secretaria possui uma pasta arquivo com os históricos dos Controle de Trafego Diário - CDT, demonstrativo de combustível e despesas com manutenção, o achado deve ser considerado afastado para esta secretaria.

66. Noutro sentido deve ser o encaminhamento para a SEMAGRIC e SUOP que não comprovou ter referidos registros em pastas individuais, tampouco demonstrou que adotará tais medidas, limitando-se a alegar que a fiscalização e controle em relação ao combustível é atribuição exclusiva da SGP.

67. Ocorre que, conforme analisado no item 3.2 deste relatório, o fato de a SGP ser a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo.

68. Nesse contexto, há evidências de que a administração não possui pastas individuais (físicas ou virtuais), com informações sobre controle de uso, gasto com combustível, despesas com manutenção, custo operacional dos veículos.

69. Nesse ponto, vale ressaltar que as diretrizes de controle do uso e abastecimento de veículos, fixadas no item IX do Acórdão n. 87/2010-PLENO, foram exaradas em uma época em que a realidade do controle era diversa da que encontramos atualmente, em especial no caso de terceirização do gerenciamento (caso do contrato nº 044/PGM/2018).

70. Ainda que sejam válidas e aplicáveis o acórdão em sua totalidade, fato é que a exigência de controle em pastas, físicas ou virtuais, dentro de cada unidade administrativa, pode ser mitigada quando há um efetivo gerenciamento informatizado de forma terceirizada, não excluindo a responsabilidade de cada gestor pelo acompanhamento e integridade das informações.

71. Dessa forma, o aparente conflito entre o contrato nº 044/PGM/2018 e as atribuições de cada secretaria induziu os gestores ao entendimento de que somente a SGP deveria realizar o controle, e essa dificuldade na interpretação afasta a ocorrência de conduta praticada com culpa grave, de modo que deve ser afastada eventual aplicação de multa.

72. Portanto, é cabível determinação para que a SEMAGRIC e SUOP realizem o controle de uso, gasto com combustível e despesas com manutenção através de pastas individuais (físicas ou virtuais), conforme diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão n. 87/2010-PLENO.

Resultado da avaliação: Achado parcialmente mantido, com elaboração de determinações.

19.

A4. Ausência de controles mínimos para garantir a fiel execução da despesa com combustíveis (mecanismos de gestão do contrato):

Situação encontrada:

73. Em relação a este ponto, foi constatado pela equipe de auditoria que:
Os procedimentos de auditoria demonstraram que a utilização dos relatórios gerenciais do sistema sem acompanhamento do efetivo fornecimento do combustível por parte da Administração



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Municipal caracteriza ausência de procedimentos suficientes/aptos a atestar o cumprimento do objeto, de modo a garantir a fiel execução aos termos pactuados, uma vez que os relatórios gerenciais do sistema contratado estão sujeitos a erros e não são fiscalizados, violando as determinações dos artigos 67 e 66, da Lei Federal n. 8.666/93.

74. Ressaltaram, ainda:

Ao contratar empresa para realizar serviço de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, a Administração Municipal deixou de manter registros próprios de acompanhamento da execução/fiscalização do contrato, sendo utilizado para fins de controle e liquidação da despesa unicamente os relatórios gerenciais fornecidos pela empresa Madeira Corretora de Seguros Ltda.

A equipe de auditoria realizou testes de consistência nos relatórios de transações fornecidos pela empresa contratada, período de janeiro a agosto/2019, a fim de analisar a conformidade dos relatórios utilizados pela Administração para controle da execução da despesa, sendo evidenciadas as seguintes inconsistências: a) 2066 transações sem registros de km/l; b) 549 transações sem cartão; c) 105 abastecimentos acima da capacidade do tanque; d) 115 veículos e 1703 transações sem o registro do tombamento do veículo/maquinário; e) Ausência de registro de classificação da origem dos veículos; e, f) 1 abastecimento de veículo particular.

Justificativas:

75. Os responsáveis Eliana e Adailson informaram que fora disponibilizado aos motoristas e aos diretores das unidades o demonstrativo mensal de combustível para que controlassem o gasto de combustível de cada veículo oficial.

76. Os responsáveis Edilson, Luiz Cláudio, Pedro Amaral, Álvaro Luiz aduziram que a criação da Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP através da Lei Complementar nº 652/2017, alterada pela Lei 689/2017, demonstrou a forma como deveria se dar o controle de uso e abastecimento dos veículos da frota oficial. De acordo com a legislação, é competência da SGP:

Art. 1º. À Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP, órgão de gestão governamental e natureza instrumental de planejamento, compete a coordenação e a execução de atividade-meio, relacionada às despesas de natureza essencial, logística, patrimonial e de manutenção das unidades administrativas do Poder Executivo Municipal, e ainda:

I - propor políticas, programar e acompanhar as atividades de utilização e movimentação dos recursos logísticos, patrimoniais, de suprimentos e de manutenção administrativa, contratação de fornecedores, aquisição de bens e serviços, disposição de bens móveis e imóveis, atuando como órgão central do sistema logístico e de controle de gastos de manutenção de atividade-meio da estrutura do Poder Executivo Municipal;

II - coordenar, supervisionar, orientar e aperfeiçoar as práticas de gestão operacional que envolvam despesas com logística de transporte e de documentos;

77. Dessa forma, os responsáveis ressaltam que a fiscalização é atribuição da SGP, motivo pelo qual deve ser afastada a presente irregularidade.

78. O senhor Alexey da Cunha Oliveira e a senhora Thaynara Alves de Lima Pires levantaram a preliminar de ilegitimidade passiva, por alegarem que, diante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

da competência instituída legalmente, a superintendência tem o dever legal pelas informações e procedimentos analisados por ela, não cabendo à SEMAD e à servidora Thaynara – fiscal do contrato - uma fiscalização de todos os seus atos, considerando a legitimidade para desempenho de suas funções em razão da finalidade da sua instituição.

79. Nesse sentido, descrevem as competências da SEMAD, nos termos do Decreto n. 15.715/2019 (regimento interno da SEMAD), em contraponto às competências da Superintendência Municipal de Gastos Públicos – SGP, nos termos da Lei n. 689/2017, que alterou a Lei nº 652/2017.

80. A senhora Thaynara adiciona que, na qualidade de fiscal de contrato, a incumbência da servidora se resume à instrução processual e proceder com notificações à contratada quando esta não cumpre com os requisitos estabelecidos entre as partes mediante instrumento contratual, com base no Termo de Referência nº 101/SML/2017.

81. Salientam que cabe à SGP garantir a gestão eficiente da frota de veículos oficiais, não cabendo a SEMAD a fiscalização daqueles atos, pois, “*se diferente fosse, estaríamos diante de um constante retrabalho, fazendo com que o trabalho desenvolvido na Superintendência fosse totalmente dispensável, uma vez que iria de encontro às atribuições desenvolvidas pela SEMAD*”.

82. Enfatizam que as competências inseridas no Termo de Referência n. 101/SML/2017 e materializada no contrato n. 044/PGM/2018 são claras ao definirem que cabe à SGP a gestão operacional, acompanhamento técnico dos contratos, sendo responsável por controlar os gastos dos serviços executados, e ainda, que é de responsabilidade exclusiva daquela superintendência quanto aos abastecimentos, autorização, disponibilização do saldo e controle de consumo de combustível das unidade contratantes.

83. Dessa forma, alegam que existe a unidade administrativa que faz a gestão e controla os gastos de abastecimento conforme listagem de cada veículo (SGP) e a outra que após o relatório enviado e presumidamente legítimo, realiza o pagamento para a empresa contratada.

84. Na sequência, a senhor Alexey e a senhora Thaynara aduzem que não houve erro grosseiro, nos termos Decreto n 9.830 de 2019, que regulamenta o disposto no artigo 20 ao 30 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, pois entendem que não tinha outra conduta compatível que não fosse viabilizar o pagamento com base nos fatos fornecidos pela SGP.

85. Aduzem, ao final, que o erro grosseiro exige algo mais forte e relevante do que a mera culpa, asseverando que sua comprovação deverá ser cabal, não cabendo presunção, a teor do que dispões o §2º, do art. 12, do Decreto n. 9.830/2019.

86. A senhora Valéria Jovânia da Silva, mesmo ciente, não se manifestou nos autos.

Análise Técnica:

87. Inicialmente, em relação às preliminares de ilegitimidade passiva levantadas pelos senhores Alexey e Thaynara, verifico que não merece prosperar, tendo em vista que possuem o vínculo com a situação jurídica afirmada, isto é, atuam de alguma forma nos setores responsáveis pela análise, em alguma fase, do processamento e fiscalização do contrato.

88. Ademais, a cláusula 7.2.1.3. do contrato n. 044/PGM/2018 (ID 913592, pág. 34) é expressa nos seguintes termos:

7.2.1 A SEMAD, denominada Ordenador de Despesa, nas competências que lhe couberem, são os Gestores do Contrato, órgão responsáveis por:

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

7.2.1.3 Realizar o pagamento das faturas após conferência dos relatórios de abastecimentos e demais documentos comprobatórios, realizando ateste definitivo, **exercendo o controle de frota e dos serviços relacionados à execução contratual.**

89. Como se observa, não há o que se falar em ilegitimidade, tampouco em ausência de responsabilidade pelo controle de frota e serviços relacionados à execução do contrato.

90. Nesse sentido, como já analisado no item 3.1, é fato que a SGP é a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, situação que não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo e contrato.

91. Assim, há demonstração nos autos que a utilização dos relatórios gerenciais do sistema sem acompanhamento do efetivo fornecimento do combustível por parte da administração municipal caracteriza ausência de procedimentos suficientes/aptos a atestar o cumprimento do objeto, de modo a garantir a fiel execução aos termos pactuados, uma vez que os relatórios gerenciais do sistema contratado estão sujeitos a erros e não são fiscalizados, violando as determinações dos artigos 67 e 66, da Lei Federal n. 8.666/93.

92. Contudo, assiste razão aos defendentes quanto à não ocorrência de erro grosseiro, conforme também analisado no item 3.1 deste relatório.

93. Nesse sentido, ainda que a defesa não tenha sido suficiente para sanar o achado, entendemos que a situação fática na qual se encontrava os servidores públicos não se traduziu em conduta realizada com culpa grave (erro grosseiro), uma vez que antinomia aparente entre as normas definidoras da competência para o controle dificultou sua interpretação e reduziu a segurança jurídica, devendo ser afastada eventual aplicação de multa.

94. Quanto a Valéria Jovânia, Superintendente da SGP, mesmo estando ciente da presente demanda, não apresentou defesa, o que, nesse caso, repercute na aplicação do instituto da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da LC nº 154/96, desta Corte de Contas.

95. Todavia, o contrato é expresso ao dispor que a SGP deveria exercer a gestão operacional através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos - DQGA, que possui diretor formalmente designado através de portaria.

96. Nesse sentido, entendemos que a responsabilidade pelo achado deveria recair sobre o senhor Yan Samuray Siepamann Vieira, Diretor do Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos, que não foi chamado aos autos.

97. Dessa forma, em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa, e ainda, da economicidade processual, entendemos pela manutenção do achado sem responsabilização, e pelo não chamamento aos autos do diretor da DQAG-SGP.

98. Dessa forma, é cabível determinação para que a administração municipal implemente registros próprios de acompanhamento de execução/fiscalização do contrato de serviços de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, para que o controle e liquidação da despesa não seja realizada unicamente pela empresa contratada.

99. Por fim, entendemos ainda que deva ser determinado ao controle interno que acompanhe o controle realizado pelas secretarias do município quanto à execução da despesa com combustível.

Resultado da avaliação: achado mantido, com elaboração de determinação

20.

A5. Fragilidade nos controles de abastecimentos dos caminhões comboio (melosa) e tanques de combustíveis alocados nos Distritos do município:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Situação encontrada:

A SEMAGRIC realiza os trabalhos de recuperação das linhas e estradas vicinais mais afastadas do polo urbano, os maquinários que realizam esses trabalhos nas linhas são abastecidos por meio de caminhões comboios os quais oferecem suporte para máquinas e equipamentos dentro do canteiro de obra, abastecendo diretamente os maquinários, ou através de tanques de combustível que ficam nas localidades onde os trabalhos estão sendo realizados, sob a responsabilidade de um “gerente”. Verificou-se que este agente a quem está incumbido de realizar os abastecimentos, vem procedendo tais atividades sem qualquer auxílio de instrumentos ou mecanismos de medição, tendo sido notado que de maneira geral, vem lançando nas planilhas uma média de consumo proporcional as horas trabalhadas pelas máquinas como quantidade abastecida de combustível.

Mesmo os abastecimentos realizados pelo caminhão comboio, o qual possui uma bomba de combustível com medidor, diretamente no maquinário ou veículo o registro dos abastecimentos é realizado nos formulários, contudo, não é lançado no sistema informatizado de abastecimentos.

Neste cenário, notamos que o sistema de abastecimento só apresenta o registro do valor total abastecido pelo caminhão comboio, enquanto o combustível utilizado por cada maquinário não é registrado.

Justificativas:

100. Os responsáveis, Edilson e Luiz Cláudio, alegaram que a Superintendência de Gestão de Gastos Públicos – SGP, após a contratação da empresa especializada passou a não utilizar mais o controle de deslocamento de veículos para a autorização do abastecimento destes. Conseqüentemente, os servidores da SEMAGRIC deixaram de preencher as autorizações, pois deixaram de ser obrigatórias, tendo em vista que o combustível era liberado pela Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, departamento este responsável pelo controle do consumo, no qual efetua a conferência das notas fiscais/emissão de relatório para as unidades contratantes.

101. Salientaram que, antes de ser competência da SGP, todos os veículos pertencentes à frota da SEMAGRIC apenas poderiam ser deslocados com a autorização de tráfego de veículo oficial, pois caso não fosse devidamente preenchida, o veículo não era liberado para circulação e impossibilitado de receber abastecimento.

102. Dessa forma, compreendem que é de responsabilidade exclusiva da SGP os abastecimentos, autorização, disponibilização de saldos e controle de consumo de combustível das unidades contratantes. Cabe à SGP, ainda, através do Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA e responsáveis do setor, encarregar-se legalmente do controle de consumo de combustível. Assim, requerem o afastamento de suas responsabilidades.

Análise Técnica:

103. Conforme exemplificado pelos responsáveis, por meio de documentação, havia um controle por parte da SEMAGRIC dos deslocamentos e abastecimentos dos veículos. Contudo, salientam que atualmente é competência exclusiva da SGP.

104. Nota-se, novamente, que o entendimento dos achados anteriores se estende a este, haja vista que o fato de a SGP ser a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

105. Os procedimentos de auditoria demonstraram que o mecanismo de controle de abastecimento realizados dos tanques de abastecimento e caminhões comboio (melosa) não é capaz de demonstrar a quantidade abastecida nos maquinários.

106. Além de os registros individuais dos abastecimentos (ficha de campo) não estarem sendo alimentados no sistema de abastecimentos violando, por conseguinte, o artigo 74 da Constituição Federal, que impõe a implementação de uma estrutura mínima de rotina de controle e o art. 2º, inciso II da Decisão Normativa nº 02/2016/TCERO.

107. Nesse sentido, ainda que a defesa não tenha sido suficiente para sanear o achado, entendemos que a situação fática na qual se encontrava os servidores públicos não se traduziu em conduta realizada com culpa grave (erro grosseiro), uma vez que antinomia aparente entre as normas definidoras da competência para o controle dificultou sua interpretação e reduziu a segurança jurídica, devendo ser afastada eventual aplicação de multa.

108. Dessa forma, é cabível determinação para que a administração municipal implemente controle de abastecimento realizado dos tanques de abastecimento e caminhões comboio (melosa) de modo a demonstrar a quantidade abastecida nos maquinários, bem como, para que alimente o sistema de controle com as fichas de campo dos abastecimentos.

Resultado da avaliação: achado mantido, com elaboração de determinação.

21. A percuciente análise produzida pela Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa apresentou a conclusão reproduzida no item 6, retro, mantendo os achados de auditoria, alguns parcialmente, com a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Por todo o exposto, submete-se os autos ao relator, sugerindo, a título de proposta de encaminhamento, a adoção das providências seguintes:

5.1. Expedir determinação aos agentes responsáveis pelas Secretaria Municipal de Administração – SEMAD; Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRIC; Subsecretaria Municipal de Obras – SUOP; Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA e Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Público - SGP, no sentido de que:

a) implemente registros próprios de acompanhamento de execução/fiscalização do contrato de serviços de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, para que o controle e liquidação da despesa não seja realizada unicamente pela empresa contratada (item 3.4 deste relatório);

5.2. Expedir determinação aos agentes responsáveis pelas Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRIC; Subsecretaria Municipal de Obras – SUOP; Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA e Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Público - SGP, no sentido de que:

a) elaborem formulário padrão para registro de utilização dos veículos aptos a justificar a finalidade pública do deslocamento (motorista, autorização de uso, entrada, saída, hodômetro, destino, identificação do agente requisitante, identificação e assinatura do agente responsável pelo controle e finalidade do uso) (item 3.1 deste relatório);

b) elaborem formulário padrão para registro de deslocamentos intermunicipais (item 3.2 deste relatório);

5.3. Expedir determinação aos agentes responsáveis pelas Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRIC e Subsecretaria Municipal de Obras – SUOP; no sentido de que:



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

a) realizem o controle de uso, gasto com combustível e despesas com manutenção, através de pastas individuais (físicas ou virtuais), conforme diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão n. 87/2010-PLENO (item 3.3 deste relatório);

5.4. Expedir determinação aos agentes responsáveis pelas Secretarias Municipais de Agricultura – SEMAGRIC; no sentido de que:

a) implemente controle de abastecimento realizado dos tanques de abastecimento e caminhões comboio (melosa) de modo a demonstrar a quantidade abastecida nos maquinários, bem como, para que alimente o sistema de controle com as fichas de campo dos abastecimentos;

5.5. Expedir determinação Controladoria Geral do Município de Porto Velho, no sentido de que:

a) emita alerta e orientação às secretarias do município sobre a obrigatoriedade e o correto preenchimento dos formulários padronizados, bem como, que realize fiscalização periódica sobre a emissão e preenchimento desses documentos, de forma que eles passem a ser auditados pela controladoria do município;

b) que acompanhe o controle realizado pelas secretarias do município quanto à execução da despesa com combustível; 5.6. Determinar o arquivamento dos autos, em razão do exaurimento do objeto da auditoria.

22. O Ministério Público de Contas, convergindo com a análise técnica e respectiva proposta de encaminhamento, destacando ser necessário estipular cláusula prevendo sanção para a hipótese de descumprimento das determinações, com base no artigo 55, inciso IV da Lei Complementar nº 154/96. Destacou precedente desta Corte de Contas em caso análogo, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONTROLE DE FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. IDENTIFICAÇÃO DE INCONFORMIDADE. DETERMINAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO. ALERTA. ARQUIVAMENTO.

1. A competência fiscalizadora da Corte de Contas diz respeito à realização de auditorias em órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta, na forma do inciso II, do artigo 38, da Lei Complementar nº 154/96.

2. A fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas tem como finalidade aferir o controle no fornecimento de combustíveis pelos jurisdicionados, em atenção ao Acórdão nº 87/2010/TCE-RO.

3. Considerando que o Tribunal de Contas exerce sua função pedagógica orientando os jurisdicionados e os administradores com vistas à melhoria dos sistemas de controle, tem-se que, é necessário expedir determinação aos responsáveis no sentido de se adequar ao normativo legal, implementado controle eficaz no fornecimento de combustível, em sujeição ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade. (Acórdão n. 315/2020, referente ao Processo n. 00284/20 – Conselheiro Relator Valdivino Crispim de Souza. Julgado em 23 de outubro de 2020).

23. Pois bem. O fato de adotar como razões de decidir os fundamentos expostos pelo Corpo Técnico, que foram roborados pelo Ministério Público de Contas, se deve, evidentemente, ao nível de excelência dos trabalhos de auditoria realizados e à inequívoca adequação da análise



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

realizada pela Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa das justificativas apresentadas pelos responsáveis.

24. No mesmo sentido das conclusões apresentadas acrescento ao precedente citado pelo Ministério Público de Contas os seguintes julgados deste Tribunal em casos análogos:

AUDITORIA. INSPEÇÃO ESPECIAL COM ENFOQUE NA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA DO OESTE. PROGRAMAÇÃO DO PLANO ANUAL DE AUDITORIAS E INSPEÇÕES DE 2017. PENDÊNCIAS. DESÍDIA ADMINISTRATIVA PELA FALTA DE MEDIDAS APTAS A COMPROVAR A DETERMINAÇÃO DELINEADA NO ACÓRDÃO N. 87/2010- PLENO/TCE/RO, EXARADO EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES, COM EFEITOS ESTENDIDOS A TODAS AS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ABRANGIDAS PELA JURISDIÇÃO DESSE TRIBUNAL DE CONTAS, O QUAL ESTABELECE DIRETRIZES PARA O CONTROLE DO CONSUMO DE COMBUSTÍVEL, UTILIZAÇÃO E CUSTO OPERACIONAL DOS VEÍCULOS. TRANSGRESSÃO AS NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO. PRECEDENTE.

1. É de se declarar a improcedência do expediente aportado à Ouvidoria deste Tribunal, posto que restou comprovado, a existência de processos já constituídos, com os fatos denunciados (nepotismo, máquinas retroescavadeira, transporte escolar, decretação de calamidade fictícia, merenda escolar e gestão da saúde); com relação ao desvio de combustíveis, restou frustrada a inspeção *in loco*, para mensurar o prejuízo, em razão do lapso temporal, de sorte que se deixa de perseguir o dano, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, que assentou que na ausência de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, implica a sua extinção sem incursão sobre o seu mérito.

2. Todavia, foi apurada transgressão às normas legais e regulamentares, visto que a fiscalização *in loco*, constatou que não foram adotadas, pelo ex-gestor e atual gestor do município, medidas necessárias ao cumprimento das determinações exaradas no Acórdão n. 87/2010-PLENO/TCE/RO e na Decisão Normativa n. 002/2015/TCE-RO, no tocante ao consumo e distribuição de combustíveis pela Prefeitura Municipal de Alvorada do Oeste.

3. Aplicação de multa individual aos responsáveis pela desídia administrativa da gestão anterior em não ter estabelecido diretrizes para o controle do consumo de combustível, utilização e custo operacional dos veículos.

4. Reiterar a determinação a atuação gestão do município de Alvorada do Oeste, para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Acórdão n. 87/2010-PLENO/TCE/RO e Decisão Normativa n. 002/2015/TCE-RO, sob pena de novas sanções, o que deverá ser objeto de verificação em futuras fiscalizações deste Tribunal de Contas. (Processo n. 7295/2017. Relator: Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Pleno. Julg. 11.4.2019)

(...)

6. Precedente: Acórdão APL-TC 00116/2018 referente ao processo 00936/2014/TCE-RO. DM 0054/2018-GCJEPPM, proferida no Documento n. 14991/2014/TCE-RO.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONTROLE DE FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. IDENTIFICAÇÃO



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

DE INCONFORMIDADE. DETERMINAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. É competência fiscalizadora da Corte de Contas a realização de auditorias em órgãos e entes da Administração Pública Direta e Indireta, na forma do artigo 38, inciso II da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

2. A fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, tem como finalidade aferir o controle no fornecimento de combustíveis pelos jurisdicionados, em atenção ao disposto no Acórdão n. 87/2010 - Pleno.

3. Considerando que o Tribunal de Contas exerce sua função pedagógica com escopo de orientar os jurisdicionados e gestores públicos com vistas à melhoria dos sistemas de controle, tem-se que, é necessário expedir determinação aos responsáveis no sentido de que se adequem ao normativo legal, implementando controle eficaz no fornecimento de combustíveis, em atenção ao princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput* da Constituição Federal. (Processo nº 00283/20 - Acórdão APL-TC 00412/20. Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves, Julg. 17.12.2020).

25. Importante ressaltar que ao fundamentadamente concluir que as justificativas e documentos apresentados não tiveram o condão de ilidir, ao menos integralmente, os achados de auditoria, a análise final também de forma fundamentada indica as razões para a não imposição de sanções aos jurisdicionados apontados como responsáveis, conclusão que está sendo acolhida por este Relator.

26. Ainda com referência aos responsáveis observo que o senhor **Alexey da Cunha Oliveira** e a senhora **Thaynara Alves de Lima Pires** arguíram **preliminar de ilegitimidade passiva** nas defesas que apresentaram²⁸, com redações semelhantes. Destaco as seguintes conclusões:

(...)

Diante da competência instituída legalmente, a Superintendência tem o dever legal pelas informações e procedimentos analisados por ela, não cabendo a Secretaria de Administração incluindo a servidora, qualquer outra fiscalização de todos os seus atos, considerando a legitimidade para desempenho de suas funções em razão da finalidade da sua instituição.

Se diferente fosse, estaríamos diante de um constante retrabalho, fazendo com que o trabalho desenvolvido na Superintendência fosse totalmente dispensável, uma vez que iria de encontro às atribuições desenvolvidas pela Semad.

Desse modo, a servidora municipal não merece constar na lista de responsáveis pelas infrações apontadas no relatório técnico, bem como ratificadas mediante Decisão Monocrática nº 0056/2020/GCFCS/TCE-RO da lavra do Conselheiro Francisco Carvalho da Silva.

26.1. A análise pelo Corpo Técnico da documentação pertinente e dos procedimentos administrativos adotados revela a improcedência dos argumentos apresentados. Destaco:

87. Inicialmente, em relação às preliminares de ilegitimidade passiva levantadas pelos senhores Alexey e Thaynara, verifico que não merece prosperar, tendo em vista que possuem o vínculo com a situação jurídica afirmada, isto é, atuam de alguma forma nos setores responsáveis pela análise, em alguma fase, do processamento e fiscalização do contrato.

²⁸ IDs 917472 e 917390.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

88. Ademais, a cláusula 7.2.1.3. do contrato n. 044/PGM/2018 (ID 913592, pág. 34) é expressa nos seguintes termos:

7.2.1 A SEMAD, denominada Ordenador de Despesa, nas competências que lhe couberem, são os Gestores do Contrato, órgão responsáveis por:

...

7.2.1.3 Realizar o pagamento das faturas após conferência dos relatórios de abastecimentos e demais documentos comprobatórios, realizando ateste definitivo, **exercendo o controle de frota e dos serviços relacionados à execução contratual.**

89. Como se observa, não há o que se falar em ilegitimidade, tampouco em ausência de responsabilidade pelo controle de frota e serviços relacionados à execução do contrato.

90. Nesse sentido, como já analisado no item 3.1, é fato que a SGP é a gestora operacional do contrato, através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos – DQGA, situação que não exclui as competências atribuídas a cada secretaria, através de ato normativo e contrato.

91. Assim, há demonstração nos autos que a utilização dos relatórios gerenciais do sistema sem acompanhamento do efetivo fornecimento do combustível por parte da administração municipal caracteriza ausência de procedimentos suficientes/aptos a atestar o cumprimento do objeto, de modo a garantir a fiel execução aos termos pactuados, uma vez que os relatórios gerenciais do sistema contratado estão sujeitos a erros e não são fiscalizados, violando as determinações dos artigos 67 e 66, da Lei Federal n. 8.666/93.

26.2. Por outro lado, a par da conclusão pela improcedência das alegações deduzidas na preliminar arguida impõe-se destacar o entendimento acolhido por este Relator, conforme explicitado no item 19, retro, no sentido de acolher o argumento dos defendentes de inexistência de erro grosseiro em suas condutas, “uma vez que antinomia aparente entre as normas definidoras da competência para o controle dificultou sua interpretação e reduziu a segurança jurídica”. Com esse entendimento a análise técnica apresentou a seguinte definição:

92. Contudo, assiste razão aos defendentes quanto à não ocorrência de erro grosseiro, conforme também analisado no item 3.1 deste relatório.

93. Nesse sentido, ainda que a defesa não tenha sido suficiente para sanar o achado, entendemos que a situação fática na qual se encontrava os servidores públicos não se traduziu em conduta realizada com culpa grave (erro grosseiro), uma vez que antinomia aparente entre as normas definidoras da competência para o controle dificultou sua interpretação e reduziu a segurança jurídica, devendo ser afastada eventual aplicação de multa.

94. Quanto a Valéria Jovânia, Superintendente da SGP, mesmo estando ciente da presente demanda, não apresentou defesa, o que, nesse caso, repercute na aplicação do instituto da revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da LC nº 154/96, desta Corte de Contas.

95. Todavia, o contrato é expresso ao dispor que a SGP deveria exercer a gestão operacional através da Diretoria de Qualidade dos Gastos Administrativos - DQGA, que possui diretor formalmente designado através de portaria.

96. Nesse sentido, entendemos que a reponsabilidade pelo achado deveria recair sobre o senhor Yan Samuray Siepamann Vieira, Diretor do Departamento de Qualidade dos Gastos Administrativos, que não foi chamado aos autos.

97. Dessa forma, em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa, e ainda, da economicidade processual, entendemos pela manutenção do achado sem responsabilização, e pelo não chamamento aos autos do diretor da DQAG-SGP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

26.3. Portanto, pelas razões expostas **afasto as preliminares de ilegitimidade passiva arguidas pelo senhor Alexey da Cunha Oliveira e pela senhora Thaynara Alves de Lima Pires** em relação ao achado da auditoria consistente na “ausência de controles mínimos para garantir a fiel execução da despesa com combustíveis (mecanismos de gestão do contrato)”, acolhendo a proposta técnica no sentido de que a manutenção da impropriedade se dá sem responsabilização pelo reconhecimento de que a conduta de ambos os jurisdicionados não decorreu de culpa grave (erro grosseiro), afastando a aplicação de qualquer sanção.

27. Estende-se a decisão à senhora **Valéria Jovânia da Silva**, Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP), não obstante sua revelia, diante das constatações apontadas nos itens 94 a 97 do Relatório Técnico, como reproduzido no item anterior.

28. Observa-se, nesse contexto, que não obstante medidas adotadas, os atos de gestão relacionados ao controle do uso e abastecimento de veículos no âmbito da Administração Municipal, objeto da auditoria realizada, não estão integralmente em conformidade com o Acórdão nº 87/2010-PLENO, restando comprovadas as inconformidades, ilididas apenas parcialmente com as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados e evidenciado o cabimento das determinações propostas pela Unidade Instrutiva e pelo Ministério Público de Contas.

PARTE DISPOSITIVA

29. Diante do exposto, em consonância com as manifestações do Corpo Técnico deste Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas, materializadas, respectivamente, nos Relatórios Técnicos contidos nos IDs 874983 e 951213 e no Parecer nº 0601/2020-GPYFM, contido no ID 978464, submeto à deliberação desta egrégia Câmara, na forma regimental, o seguinte **VOTO**:

I – AFASTAR as preliminares de ilegitimidade passiva arguidas pelo **Alexey da Cunha Oliveira** e pela senhora **Thaynara Alves de Lima Pires** em relação ao achado da auditoria consistente na “ausência de controles mínimos para garantir a fiel execução da despesa com combustíveis (mecanismos de gestão do contrato)”, uma vez apontado pela Unidade Instrutiva que “atuam nos setores responsáveis pela análise, em alguma fase, do processamento e fiscalização do contrato”, acolhendo a proposta técnica no sentido de que a manutenção da impropriedade se dá sem responsabilização diante de reconhecimento de que a conduta de ambos os jurisdicionados não decorreu de culpa grave (erro grosseiro), afastando a aplicação de qualquer sanção.

II – CONSIDERAR que os atos de gestão de responsabilidade dos senhores **Luiz Cláudio Pereira Alves** (CPF nº 238.785.254-00) – Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC no período de 8.5.2019 a 31.8.2019; **Thaynara Alves de Lima Pires** (CPF nº 016.947.632-42) – Assistente Administrativo (Fiscal de Contrato) – SEMAD a partir de 24.6.2016; **Valéria Jovânia da Silva** (CPF nº 409.721.272-91) – Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP a partir de 1.1.2017; **Edilson Luiz da Silva** (CPF nº 591.524.192-15) – Gerente de Transporte e Abastecimento – SEMAGRIC a partir de 5.6.2019; **Pedro Amaral Vieira** (CPF nº 052.707.582-53) – Gerente da Divisão de Controle de Combustível e Abastecimento – SUOP no período de 12.12.2017 a 12.9.2019; **Adailson José do Carmo Gonçalves** (CPF nº 256.940.388-19) – Gerente da Divisão de Transportes – SEMUSA a partir de 21.3.2019; **Eliana Pasini** (CPF nº 293.315.871-04) – Secretária Municipal de Saúde – SEMUSA a partir de 12.6.2018; **Álvaro Luiz Mendonça de**



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Oliveira (CPF nº 289.716.982-68) – Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações – SUOP no período de 16.1.2019 a 6.8.2019; e **Alexei da Cunha Oliveira** (CPF nº 497.531.342-15) – Secretário Municipal de Administração – SEMAD a partir de 20.2.2019, atinentes à auditoria de conformidade realizada no âmbito do Poder Executivo Municipal de Porto Velho com o escopo de aferir o controle das despesas com combustíveis e gerenciamento do uso da frota no período de 1.1.2019 a 31.8.2019, **não estão integralmente em conformidade** com as diretrizes fixadas no item IX do Acórdão nº 87/2010-PLENO.

III – DETERMINAR ao Secretário Municipal de Administração de Porto Velho – SEMAD, senhor **Alexei da Cunha Oliveira** (CPF nº 497.531.342-15), ao Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEMAGRIC, senhor **Luiz Cláudio Pereira Alves** (CPF nº 238.785.254-00), ao atual Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações – SUOP, senhor **Diego Muniz Miranda de Lucena** (CPF nº 512.133.972-00), à Secretária Municipal de Saúde – SEMUSA, senhora **Eliana Pasini** (CPF nº 293.315.871-04), e à Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGP, senhora **Valéria Jovânia da Silva** (CPF nº 409.721.272-91), ou quem vier a substituí-los ou sucedê-los legalmente, que:

a) implementem registros próprios de acompanhamento de execução/fiscalização do contrato de serviços de gerenciamento do fornecimento de combustíveis, para que o controle e liquidação da despesa não seja realizada unicamente pela empresa contratada – item 3.4 do Relatório de Análise de Defesa contido no ID 951213.

IV – DETERMINAR ao Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEMAGRIC), senhor **Luiz Cláudio Pereira Alves** (CPF nº 238.785.254-00), ao atual Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações (SUOP), senhor **Diego Muniz Miranda de Lucena** (CPF nº 512.133.972-00), à Secretária Municipal de Saúde – SEMUSA, senhora **Eliana Pasini** (CPF nº 293.315.871-04), e à Superintendente Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP), senhora **Valéria Jovânia da Silva** (CPF nº 409.721.272-91), ou quem vier a substituí-los ou sucedê-los legalmente, que:

a) elaborem formulário padrão para registro de utilização dos veículos aptos a justificar a finalidade pública do deslocamento (motorista, autorização de uso, entrada, saída, hodômetro, destino, identificação do agente requisitante, identificação e assinatura do agente responsável pelo controle e finalidade do uso) – item 3.1 do Relatório de Análise de Defesa contido no ID 951213.

b) elaborem formulário padrão para registro de deslocamentos intermunicipais – item 3.2 do Relatório de Análise de Defesa contido no ID 951213.

V – DETERMINAR ao Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEMAGRIC), senhor **Luiz Cláudio Pereira Alves** (CPF nº 238.785.254-00) e ao atual Subsecretário Municipal de Obras e Pavimentações (SUOP), senhor **Diego Muniz Miranda de Lucena** (CPF nº 512.133.972-00), ou quem vier a substituí-los ou sucedê-los legalmente, que:

a) realizem o controle de uso, gasto com combustível e despesas com manutenção, através de pastas individuais (físicas ou virtuais), conforme diretrizes estabelecidas no item IX, alíneas “g”, “h”, “i” e “j”, do Acórdão nº 87/2010-PLENO – item 3.3 do Relatório de Análise de Defesa contido no ID 951213.



Fl. nº

Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

VI – DETERMINAR ao Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEMAGRIC), senhor **Luiz Cláudio Pereira Alves** (CPF nº 238.785.254-00), ou quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo legalmente, que:

a) implemente controle de abastecimento realizado dos tanques de abastecimento e caminhões comboio (melosa) de modo a demonstrar a quantidade abastecida nos maquinários, bem como, para que alimente o sistema de controle com as fichas de campo dos abastecimentos.

VII – DETERMINAR à Controladora-Geral do Município de Porto Velho, senhora **Patrícia Damico do Nascimento Cruz** (CPF nº 747.265.369-15), ou quem vier a substituí-la ou sucedê-la legalmente, que, no cumprimento de suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais:

a) emita alerta e orientação às secretarias do município sobre a obrigatoriedade e o correto preenchimento dos formulários padronizados, bem como realize fiscalização periódica sobre a emissão, preenchimento e armazenamento desses documentos;

b) realize fiscalização periódica sobre a emissão, preenchimento e armazenamento desses documentos, de forma que passem a ser auditados pela Controladoria Geral do Município de Porto Velho;

c) que promova o devido acompanhamento das medidas adotadas e do controle realizado pelas secretarias do município quanto à execução da despesa com combustível.

VIII – FIXAR o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para integral cumprimento das determinações estabelecidas nos **itens III, IV, V, e VI** do presente dispositivo, as quais serão comprovadas por meio de declarações de cumprimento assinadas de forma individualizada pelos respectivos responsáveis ou quem vier a substituí-los ou sucedê-los legalmente, com certificação pela Controladoria Geral do Município.

IX – ALERTAR aos Responsáveis de que o desatendimento às determinações desta Corte poderá implicar na aplicação de sanção pecuniária, nos termos do disposto no artigo 55, inciso IV da Lei Complementar nº 154/96, e de representação ao Ministério Público do Estado de Rondônia para providências de sua alçada na hipótese de declaração que não expresse a realidade dos fatos.

X – DETERMINAR ao Departamento de Gestão Documental - DGD que autue processo específico (Auditoria Especial) instruído com cópia do presente Acórdão, da Decisão Monocrática nº 0056/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 877296), dos Relatórios Técnicos contidos nos IDs 874983 e 951213 do Parecer Ministerial nº 0601/2020-GPYFM (ID 978464), para que a partir do término do prazo estabelecido no **item VIII** e dos documentos comprobatórios do cumprimento das determinações estabelecidas nos **itens III, IV, V, e VI**, todos deste dispositivo, seja realizado o monitoramento das medidas a serem adotadas nos termos do art. 26 da Resolução nº 228/2016-TCE/RO, devendo os autos respectivos serem encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo para prosseguimento na forma regimental;

XI – Dar conhecimento aos Responsáveis via Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.



Fl. nº
Proc. nº 00286/20

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

XII – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que, exauridas as medidas de praxe, promova o arquivamento dos presentes autos.

Sala das Sessões – 2ª Câmara, 5 de abril de 2021.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
CONSELHEIRO RELATOR