Processo n.: 1.084.277
Natureza: Auditoria
Órgão: Prefeitura Municipal de Almenara
Período: 2019
Responsáveis: - Ademir Costa Gobira – Prefeito na gestão 2017/2020
- Juracy Botelho Arruda – Secretário de Obras e Transportes
- Manoel Bezerra da Silva Junior – Controlador interno
- Joel Nunes Jardim - Secretário Municipal de Administração, Planejamento, Desenvolvimento e Recursos Humanos

I - Do processo de Auditoria

Versam os presentes autos sobre auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Almenara, que teve como objetivo verificar se o executivo municipal adota procedimentos que visam o controle da atividade, tornando-a segura quanto aos aspectos do controle interno, se a unidade administrativa atende de forma eficaz o usuário interno e externo do serviço de transporte e, por fim, orientar o gestor sobre aplicação dos instrumentos de controle como ferramentas de gestão e tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência.

Os trabalhos de apuração, realizados por meio da auditoria, resultaram no relatório técnico Peça 12 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.

Na elaboração do relatório de auditoria foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, quais sejam:

- 1 - O sistema de controle interno não foi implantado pela Prefeitura Municipal de Almenara (achado 2.1);**
- 2 - As rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos não estão registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas (achado 2.2);**
- 3 - A unidade central do sistema de controle interno não atua na verificação dos controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos, não realiza auditorias periódicas, não emite relatórios sobre as auditorias realizadas e não informa à autoridade superior as ocorrências na execução dos procedimentos relacionados ao setor de transporte (achado 2.3);**

- 4 - As unidades executoras de transporte não possuem cadastro atualizado contemplando todos os dados necessários de todos os veículos e equipamentos pesados pertencentes à Administração (achado 2.4);**
- 5 - Os veículos e equipamentos pesados da frota municipal não estão em boas condições de uso (achado 2.5);**
- 6 - A Prefeitura Municipal não dispõe de normas disciplinando o bom uso dos veículos, conduta de seus motoristas e a responsabilização dos mesmos em caso de acidentes e infrações de trânsito (achado 2.6);**
- 7 - A unidade executora de transporte da Administração Municipal não instituiu e implantou instrumentos de controle sobre a saída, deslocamento e as horas trabalhadas de veículos e equipamentos pesados pertencentes a frota municipal (achado 2.7);**
- 8 - A Prefeitura Municipal não possui instrumentos de controle sobre as horas trabalhadas e a saída de equipamentos pertencentes a frota municipal (achado 2.8);**
- 9 - A Prefeitura Municipal não adota procedimentos formais de controle e não realiza a baixa patrimonial dos veículos e equipamentos que se tornaram inservíveis (achado 2.9);**
- 10 - A Administração Municipal não utiliza os instrumentos de controle como ferramentas de gestão na tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência (achado 2.10);**
- 11 - O Município não prestou corretamente as informações ao TCEMG por intermédio do SICOM relativas aos veículos/equipamentos da frota municipal (achado 2.11);**

As cópias das evidências assinaladas no relatório técnico, analisadas neste processo, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao SGAP, cuja correlação, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos” – indicados pelo número dos “docs” -, encontra-se discriminada no Apêndice IV do relatório, fl. 50 Peça 12.

A Equipe Auditora informou como benefício decorrente da auditoria a determinação para correção das ocorrências apontadas, visando a boa gestão da Administração Pública; a conscientização dos responsáveis pelo setor de transportes sobre a necessidade de controlar a gestão da frota municipal e fiscalizar os agentes

responsáveis pelos usos dos veículos e máquinas, de forma a implantar um esquema de compliance estruturado com elevado grau de assertividade para prevenir e evitar a interrupção dos serviços e os desvios de conduta.

No item “4 – Proposta de Encaminhamento” do relatório de auditoria, fl. 45 Peça 12, foi proposta a citação dos responsáveis, a sugestão para que este Tribunal determinasse prazo para que a Prefeitura Municipal de Almenara sanasse as impropriedades apontadas no tocante ao controle interno dos serviços de transportes e o encaminhamento dos autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações em atendimento ao inciso III, art. 275 da Resolução nº 12/2008 do TCE-MG, com a possibilidade de realização de nova auditoria no município de Almenara com o fito de verificar se as irregularidades consignadas neste relatório foram sanadas pelos responsáveis apontados.

Por meio dos despachos, peças 14 e 15, o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator determinou a citação dos responsáveis para que apresentassem defesa sobre os fatos apontados no relatório técnico.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta, subscrita pelo Procurador do Município Sr. Nangel Gomes Cardoso – OAB/MG 144.386, peça 28.

Em conformidade com o despacho do Conselheiro-Relator, peças 14 e 15, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para exame das razões de defesa apresentadas.

II - Do exame dos apontamentos realizados

Tendo como referência os Achados constantes do relatório de auditoria e as manifestações de defesa apresentadas, verificou-se que:

1 - O sistema de controle interno não foi implantado pela Prefeitura Municipal de Almenara (achado 2.1);

1.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora, fls. 12/13 peça 12, informou que conforme a Decisão Normativa n. 02/2016, o sistema de controle interno é formado pelas unidades administrativas de todos os níveis hierárquicos do Poder, as quais aplicarão, de forma conjunta e integrada, os métodos e as práticas operacionais de controle interno nos

processos de trabalho que lhes forem afetos, sob a coordenação de uma unidade central.

Destacou que o município possui previsão normativa de criação da controladoria interna e das finalidades do órgão, nos termos da Lei n. 1.064/2005, possuindo controlador interno nomeado, contudo, o sistema de controle interno não foi implantado no Município de Almenara.

A conclusão da equipe auditora de que o sistema de controle interno não foi implantado, baseou-se nas seguintes constatações, em síntese:

- a Prefeitura Municipal de Almenara não obedece às disposições previstas na Lei n. 1.0641/2005, que estrutura a organização administrativa;
- diferentemente da disposição normativa, que prevê um controle centralizado no Setor de Transportes, a Prefeitura Municipal se vale de um controle descentralizado para gerir a sua frota, sendo cada órgão responsável pelos carros alocados no seu setor;
- as rotinas de controle se mostraram falhas quando verificadas, visto que a maioria delas, como, v.g, a Secretaria de Obras, Transporte e Urbanismo, não possui controle de deslocamento dos veículos, relatório individualizado por veículo, termo de vistoria do veículo, controle de horas trabalhadas e solicitações motivadas para a saída de veículos e máquinas.

1.2 - Das alegações de defesa

Os defendentes alegaram que conforme atos normativos disponibilizados em anexo à defesa, o Município de Almenara regulamentou e implantou o seu serviço de controladoria interna.

Informou que as rotinas e a organização da controladoria foram devidamente regulamentadas, estando em plena estruturação.

1.3 - Do exame das alegações de defesa

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 70 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

A Decisão Normativa 02/2016 do TCE/MG que apresenta orientações sobre o controle interno, assim dispõe:

Art. 2º Caberá ao Tribunal, por meio da realização de auditorias ou de outras ações de controle externo, **avaliar se os sistemas de controle interno** de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios **foram implantados e se estão atuando de maneira efetiva e com estrutura adequada**. Parágrafo único. As ações de controle externo do Tribunal incidirão, em especial, sobre os seguintes aspectos:

I – **se o sistema de controle interno do Poder encontra-se implantado e regulamentado em ato normativo próprio. (g.n)**

A defesa apresentou o Decreto Municipal n. 321/2021 que institui normas e procedimentos de controle interno no âmbito da administração direta e indireta (peça 28 anexo 07). Em seu art. 1º dispõe que:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Normatização e Procedimentos Internos, com o objetivo de sistematizar, modernizar, racionalizar e controlar procedimentos Internos da Administração Direta e Indireta do Município de Almenara.

Ressalta-se que aparentemente o Decreto foi anexado faltando páginas, visto que do artigo 1º passa-se para o 4º. Em análise ao conteúdo do Decreto, não se verificou a normatização de rotinas e procedimentos de controle interno.

Conforme descrito no relatório de auditoria, o município possui previsão normativa de criação da controladoria interna e das finalidades do órgão, nos termos da Lei n. 1.064/2005, possuindo controlador interno nomeado.

Entretanto, importante mencionar que a regulamentação do Sistema de Controle Interno não se confunde com sua efetiva implantação e funcionamento.

A implantação do Sistema de Controle Interno pressupõe a aplicação, de forma conjunta e integrada, dos métodos e práticas operacionais de controle interno nos processos de trabalho que lhes forem afetos, sob a coordenação de uma unidade central.

Neste sentido, a falta de normatização das rotinas e procedimentos de controle por parte da Unidade Central do controle interno, bem como a inexistência de controle sobre as horas trabalhadas pelos equipamentos pertencentes à frota da Prefeitura, apontadas pela Equipe Auditora e ratificada neste relatório nos itens 7 e 8 (achados 2.7 e 2.8), evidenciam que o Sistema de Controle Interno não está efetivamente implantado.

Diante do exposto, mantém-se o apontamento nos termos do relatório de auditoria.

2 - As rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos não estão registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas (achado 2.2);

2.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora concluiu, fls. 14/15 peça 12, que nos exames concernentes aos procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos do Poder Executivo do Município de Almenara, verificou-se que as rotinas e procedimentos de controle interno dos serviços de transporte e equipamentos não foram registrados em manuais, instruções normativas ou fluxogramas.

Em síntese, referida constatação baseou-se nos seguintes aspectos relatados pela Equipe Auditora:

- a Prefeitura Municipal de Almenara não obedece às disposições previstas na Lei n. 1.0641/2005, que estrutura a organização administrativa, valendo-se na prática de um controle descentralizado para gestão da frota municipal;
- A Secretaria de Obras, Transporte e Urbanismo, não possui controle de deslocamento dos veículos, relatório individualizado por veículo, termo de vistoria do veículo, controle de horas trabalhadas e solicitações motivadas para a saída de veículos e máquinas, possuindo apenas um caderno redigido a mão que informa diariamente a localização das máquinas. (doc. 4, apêndice 4);
- a Secretaria de Educação possui controle de deslocamento de veículo, contudo, esse foi aplicado somente até o mês de julho de 2019 e não possui relatório individualizado por veículo e termo de vistoria do veículo;
- a Secretaria de Saúde não possui controle de deslocamento dos veículos, relatório individualizado por veículo, termo de vistoria do veículo (doc. 4, apêndice 4);

- a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente não possui relatório de controle individualizado por veículo;
- a Secretaria de Assistência Social não possui controle de deslocamento dos veículos, relatório individualizado por veículo, termo de vistoria do veículo, e solicitações motivadas para a saída de veículos.

2.2 - Das alegações de defesa

Os defendentes alegaram que as rotinas e os procedimentos de controle interno das unidades executoras foram regulamentadas por meio do Decreto n. 321 de 02 de fevereiro de 2021 e já estão em plena execução.

2.3 - Do exame das alegações de defesa

A Decisão Normativa n. 02/2016 do TCE/MG que traz orientações sobre o controle interno, assim dispõe:

Art. 2º Caberá ao Tribunal, por meio da realização de auditorias ou de outras ações de controle externo, avaliar se os sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios foram implantados e se estão atuando de maneira efetiva e com estrutura adequada.

Parágrafo único. As ações de controle externo do Tribunal incidirão, em especial, sobre os seguintes aspectos:

II – se as rotinas de trabalho e os procedimentos de controle interno das unidades executoras do sistema de controle interno estão registrados em manuais, em instruções normativas ou em fluxogramas;

Em análise ao Decreto n. 321 de 02/02/2021 (peça 28 anexo 07), verificou-se que o arquivo apresentado pela defesa aparentemente está faltando páginas, visto que do artigo 1º da norma já passa para o artigo 4º. Em consulta realizada, na data de 15/04/2021, na página do site da Prefeitura onde são publicados os Decretos, não se encontrou a mencionada norma.

Assim, a análise do conteúdo completo da norma ficou prejudicada.

Em análise aos artigos 1º, 4º e 5º do Decreto que constam do arquivo apresentado pela defesa (peça 28 anexo 07), não se observou a normatização de rotinas e/ou procedimentos de controle interno aplicáveis às unidades executoras do sistema de transporte e equipamentos.

Diante do exposto, mantém-se o apontamento nos termos expostos no relatório de auditoria.

3 - A unidade central do sistema de controle interno não atua na verificação dos controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos, não realiza auditorias periódicas, não emite relatórios sobre as auditorias realizadas e não informa à autoridade superior as ocorrências na execução dos procedimentos relacionados ao setor de transporte (achado 2.3);

3.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Auditora, fls. 17/18 peça 12, nos termos informados pelo controlador interno, através de entrevista e da resposta ao questionário apresentado, restou demonstrado que a controladoria interna não realiza auditorias periódicas, mas, sim, apenas emite ofícios pontuais caso observe alguma anomalia nas informações prestadas pelos órgãos municipais, informando ao Prefeito ou solicitando explicações aos Secretários Municipais. (doc. 5, Apêndice IV).

Ressaltou que conforme a documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Almenara, a controladoria interna do município emitiu apenas 3 ofícios ao Prefeito Municipal, quais sejam, ofícios n. 27/2018, 33/2018 e 40/2019, emitidos, respectivamente, em 25/06/2018, 13/12/2018 e 18/06/2019 (doc. 5, Apêndice IV) porém, existem diversos ofícios solicitando esclarecimentos aos Secretários Municipais acerca de irregularidades na gestão da frota municipal os quais não foram informados a autoridade superior, o que demonstra a ineficiência da comunicação interna referente ao controle do Setor de Transportes.

Por fim, asseverou que nenhuma desses ofícios – ou das respostas ao mesmos - encontram-se registrados em processos administrativos ou em relatórios de controle interno, não havendo, portanto, qualquer formalização da atuação da controladoria interna na organização dos controles das unidades executoras dos serviços de transporte e equipamentos.

3.2 - Das alegações de defesa

Os defendentes informaram que os documentos anexados à defesa revelam que a controladoria, na medida da sua atuação, sempre emitiu relatórios, pareceres e orientações acerca das boas práticas da administração pública.

3.3 - Do exame das alegações de defesa

A Decisão Normativa n. 02/2016 do TCE/MG que traz orientações sobre o controle interno, assim dispõe:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Art. 2º Caberá ao Tribunal, por meio da realização de auditorias ou de outras ações de controle externo, avaliar se os sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios foram implantados e se estão atuando de maneira efetiva e com estrutura adequada.

Parágrafo único. As ações de controle externo do Tribunal incidirão, em especial, sobre os seguintes aspectos:

III – se a unidade central do sistema de controle interno atua na organização dos controles internos das unidades executoras, **se realiza auditorias periódicas, e se emite relatórios sobre as auditorias realizadas;**

VII – se a unidade central do sistema de controle interno elabora plano de trabalho para exercer suas atividades e se esse plano de trabalho abrange todas as áreas administrativas do Poder;

IX – se a apuração das irregularidades pela unidade central do sistema de controle interno foi:

b) **comunicada ao gestor da unidade auditada ou à autoridade máxima do Poder**, para serem sanadas; (g.n)

A defesa apresentou diversos Ofícios emitidos pela Controladoria Interna relativos aos serviços de transporte (peça 28 anexo 01), conforme exemplos descritos a seguir:

- OFÍCIO N.53/2019. Ementa: SOLICITACÃO DE PROVIDÊNCIAS SOBRE INFORMACÃO DO DEPARTAMENTO DE FROTAS DO MUNICÍPIO;
- OFÍCIO N.52/2019. Ementa: INFORMAÇÕES SOBRE A AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS REALIZADA NO MUNICÍPIO DE ALMENARA;
- OFÍCIO N.41/2019. Ementa: INFORMAÇÕES SOBRE AS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR;
- OFÍCIO N 14/2017. Ementa: SOLICITAÇÃO DE ADEQUAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A QUILOMETRAGEM DOS VEÍCULOS DO MUNICÍPIO NO ATO DE ABASTECIMENTO.

Desta forma, os ofícios apresentados pela defesa evidenciam que a Controladoria Interna tem atuado na verificação dos controles exercidos pelas unidades executoras, bem como está informando aos gestores responsáveis pelas Secretarias Municipais as impropriedades identificadas, nos termos do inciso IX, alínea B, art. 2º, da DN 02/2016.

Em relação a falta de realização de auditorias e emissão de relatórios, a defesa apresentou alguns pareceres administrativos realizados pela controladoria interna, peça 28 anexo 02. A título de demonstração transcreve-se o conteúdo do parecer administrativo n. 13/2017:

Ementa: ADEQUAÇÃO DE PROCEDIMENTO PARA PAGAMENTO DO COMBUSTÍVEL DA FROTA DO MUNICÍPIO DE ALMENARA. Ilmo. Sr. Secretário de Administração. O presente órgão de Controle Interno arrimado nos artigos 31 e 74 ambos da Constituição Federal de 1988, combinados com os artigos 102 e 103 da Lei 8.666/93 e leis municipais n. 991/2000 e lei 1064/2005, mais legislação específica; vem, a presença de Vossa Senhoria, informar a identificação da seguinte situação irregular no processamento do pagamento de combustível deste município. Ao analisar o Empenho de n. 360/2017 e Nota de Liquidação n. 995/2017 referente a data de 22/02/2017 **percebeu-se a falta do registro do número da quilometragem de um dos veículos listados no documento acima. O registro da quilometragem e de extrema necessidade para realização do devido controle de rodagem e consume por cada veículo abastecido com recursos públicos. Desta forma este Órgão sugere, para regularizar, a situação supracitada que o agente público responsável pelo abastecimento de veículos junto ao fornecedor anote o número da quilometragem do veículo no seu abastecimento, ou seja, em cada ato de abastecimento, e que o fornecedor entregue o produto mediante o preenchimento deste item no formulário fomecido pelo Município, sob pena de inviabilizar o pagamento das futuras faturas de combustível no referido mês. É o parecer com indicação de ação. (g.n)**

Em que pese a emissão de parecer administrativo sobre os serviços de transporte e equipamentos não se caracterize como uma auditoria, entende-se que para identificar as irregularidades relatadas nestes pareceres, a controladoria interna exerceu a atividade de fiscalização inerente a sua atividade.

Outro ponto a ser considerado, é que no âmbito da gestão municipal há diversos setores administrativos e operacionais e diversos temas a serem acompanhados e auditados pelo controle interno.

Ademais, considera-se que o parecer administrativo é um tipo de relatório que pode ser utilizado pela Controladoria Interna para relatar os resultados de suas verificações e informar aos responsáveis eventuais impropriedades detectadas.

Diante do exposto, entende-se que as razões de defesa e os documentos apresentados são suficientes para sanar o apontamento.

4 - As unidades executoras de transporte não possuem cadastro atualizado contemplando todos os dados necessários de todos os veículos e equipamentos pesados pertencentes à Administração (achado 2.4);

4.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Auditora, fls. 20 peça 12, na inspeção *in loco* nos pátios municipais, foi verificado que diversos veículos alocados em determinados Secretarias Municipais não constam do balanço patrimonial de ativos da Prefeitura Municipal de Almenara. Ademais, em entrevista com os Secretários Municipais, foi constatado que há o realojamento de veículos diretamente entre as Secretarias, sem qualquer comunicação ao Setor Patrimonial.

Ressaltou que na Relação de Bens Ativos por Local (doc. 6, apêndice 4) há apenas dois veículos disponibilizados a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, quais sejam: “Carro Fiat Palio Fire 1.0 Ano 14/15 POR” e “ Veículo Tipo Sedan – Zero”, quando na realidade haviam 3 veículos no pátio destinados a referida secretaria, são eles: Vertis Iveco, placa PUE 8789; Fiat Strada, placa QPT 1276 e Fiat Strada, placa QPT 1277.

Por fim, asseverou que a Relação de Bens Ativos por Local não individualiza os veículos e equipamentos de forma satisfatória, existindo diversos bens descritos sem constar a placa veicular e outros sem qualquer descrição que possa informar a que bem o relatório está se referindo, exemplificando, na Secretaria Municipal de Saúde consta como bem alocado “veículo tipo passeio, 0km, motor de no mínimo 70” e também “motocicleta com no mínimo 150 cilindradas” (doc. 6, apêndice 4).

4.2 - Das alegações de defesa

Os defendentes afirmaram que o Município de Almenara possui um sistema de controle e cadastro de veículos que passa por atualizações periódicas e que conforme documentação anexada à defesa o sistema está implantado e em pleno uso.

4.3 - Do exame das alegações de defesa

O inciso III, art. 5º, da Instrução Normativa n. 08/2003 do TCE/MG, assim dispõe:

Art. 5º - Com vista à fiscalização periódica deste Tribunal, os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipais instituirão a prática dos seguintes controles, dentre outros, **consoante normas próprias que vierem a baixar sobre as seguintes matérias:**

III - **cadastro de todos os veículos pertencentes à Administração e respectivas alocações;** elaboração de mapas unitários de quilometragem, consumo de combustível e gastos com a reposição de peças e consertos dos veículos, controle esse sujeito a fechamento periódico (semanal, quinzenal ou mensal). **(g.n)**

A defesa mencionou que o Município de Almenara possui um sistema de controle e cadastro de veículos que passa por atualizações periódicas. Contudo, não apresentou documento ou relatório do referido sistema relativo ao cadastro de veículos. Assim, não foi possível confirmar a alegação da defesa.

Entretanto, apresentou a relação de veículos e equipamentos alocados por secretaria por meio de documento/planilha (peça 28 anexo 04), discriminados por marca, modelo, placa e ano.

O critério de auditoria adotado pela Equipe Auditora para este achado, inciso III, art. 5º, IN 08/2003, acima descrito, estabelece que a gestão municipal deve instituir cadastro de todos os veículos e respectivas alocações, mas não define de qual modo este cadastro será efetivado, se por meio de sistema informatizado ou por meio de controle cadastral feito por planilhas eletrônicas ou mesmo outra forma de cadastro.

Assim, entende-se que o meio pelo qual este cadastro será efetivado, trata-se de aspecto discricionário a ser definido pela Administração Municipal.

Diante da apresentação de documento contendo a relação de veículos/equipamentos alocados por Secretaria Municipal, entende-se que este apontamento pode ser considerado sanado.

5 - Os veículos e equipamentos pesados da frota municipal não estão em boas condições de uso (achado 2.5);

5.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Auditora, fls. 22/25 peça 12, em *inspeção in loco*, foi verificado, através de amostragem, que diversos veículos da frota municipal não se encontram em boas condições de uso. Exemplificadamente, a Secretaria de Saúde possui uma Kombi Branca, placa HMN -7764, modelo 2008, utilizada para transporte intermunicipal de pacientes, com bancos rasgados e vidros quebrados, o que demonstra a falta de manutenção do veículo.

Apresentou fotos dos veículos que não estavam em boas condições de uso.

Ressaltou que a competência pela administração da frota, e, conseqüentemente, pelo zelo e manutenção da frota municipal é da Secretaria Municipal de Obras e Transportes, nos termos do art. 45, incisos XXXVI a XLV, da Lei Municipal n 1.064/2005.

5.2 - Das alegações de defesa

A defesa alegou que os veículos da frota municipal são renovados periodicamente e que em novembro de 2020 foram entregues vários veículos novos ao Município e ambulâncias ao serviço de saúde, conforme fotos anexadas.

5.3 - Do exame das alegações de defesa

Em análise aos documentos anexados à defesa (peça 28 anexo 05), constatou-se que a Prefeitura renovou sua frota de veículos, conforme demonstra as fotos apresentadas.

Ademais, a Administração Municipal promoveu Leilão dos veículos inservíveis, peça 28 anexo 10.

Neste sentido, a Prefeitura Municipal adotou medidas no sentido de disponibilizar veículos em boas condições de uso.

Outrossim, reitera-se a sugestão da equipe auditora na proposta de encaminhamento (fls. 26 peça 12), para que a gestão municipal adote rotinas de inspeção periódica de sua frota, visando verificar as boas condições de uso e segurança dos veículos e equipamentos pesados.

Diante do exposto, considera-se que o apontamento foi sanado.

6 - A Prefeitura Municipal não dispõe de normas disciplinando o bom uso dos veículos, conduta de seus motoristas e a responsabilização dos mesmos em caso de acidentes e infrações de trânsito (achado 2.6);

6.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora apontou, fls. 26 peça 12, que a Prefeitura Municipal não dispõe de normas disciplinando o bom uso dos veículos, conduta de seus motoristas e a responsabilização dos mesmos em caso de acidentes e infrações de trânsito (achado 2.6).

Ressaltou que a responsabilização por acidentes e infrações de trânsito é feita sem a abertura do devido processo administrativo, não possibilitando aos servidores municipais o direito de exercer o contraditório e a ampla defesa, em flagrante ofensa ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

6.2 - Das alegações de defesa

A defesa relatou que em observância aos arts. 31, 70 e 74 da CF/88, da IN TCE/MG 08/2003 e da Decisão Normativa n. 02/2016, o Município de Almenara regulamentou por meio do Decreto n. 63 de 09/10/2018 o bom uso dos veículos, condutas dos seus motoristas e responsabilização.

6.3 - Do exame das alegações de defesa

Inicialmente cumpre informar, que a defesa informou que foi elaborado o Decreto n. 63 de 09/10/2018 dispendo sobre o bom uso dos veículos, conduta dos seus motoristas e responsabilização. Contudo, em análise aos documentos anexados pela defesa (peça 28 anexo 06), verificou-se que foi apresentado o Decreto n. 063/2017 de 09/10/2017. Possivelmente houve um erro na indicação do ano do Decreto por parte da defesa, visto que em consulta ao site da Prefeitura e da Câmara Municipal não se encontrou o Decreto n. 63/2018.

Em análise ao Decreto n. 063/2017, constatou que se trata de norma que regulamenta a solicitação e prestação de contas de viagens no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde. Assim, não se trata de norma destinada a todas as secretarias e que versa exclusivamente sobre o bom uso dos veículos, conduta dos seus motoristas e responsabilização.

Na referida norma há artigos que tratam dos aspectos anteriormente mencionados, conforme transcrito abaixo:

Art. 4º O condutor deverá cumprir 40 (quarenta) horas semanais de acordo com a sua escala de trabalho.

Art. 5º O condutor devidamente escalado no plantão de viagens ficará a disposição do setor para eventuais viagens e em caso de impedimento injustificado para a viagem, ele se submeterá as sanções previstas no Estatuto dos Servidores.

Art. 9º O condutor se responsabilizará pelo veículo que conduz. Essa responsabilidade atingirá multas e avarias no veículo, sendo necessário que o condutor informe qualquer anomalia percebida por ele na condução do veículo utilizado na viagem.

Art. 10 Qualquer alteração no veículo o condutor deve informar com relatório circunstanciado ao responsável pelo setor.

Art. 11 Eventuais multas recebidas durante a viagem por conduta inadequada do veículo público ficará sob a responsabilidade do condutor do veículo.

Art. 12 Fica expressamente proibido ao motorista realizar viagem levando pacientes sem documentação básica do mesmo, ou seja, CPF, RG, Cartão SUS, Autorização de Viagem, TED, etc.

Art. 17 É proibido ao condutor fumar dentro do veículo que ele está conduzindo.

Art. 18 A higienização dos veículos é de responsabilidade do condutor do veículo que deverá mante-lo sempre limpo e em boas condições para as viagens.

Art. 21 Fica terminantemente proibido o transporte de passageiros em veículos de ambulância e qualquer outro servipio que não seja o transporte de pacientes.

Art. 22 Fica expressamente proibido o uso de viaturas públicas municipais para atender interesses particulares dos motoristas.

Apesar do Decreto 063/2017 trazer em seu texto alguns artigos que tratam da conduta dos motoristas, bom uso dos veículos e responsabilização, verificou-se que não se trata de norma específica sobre este tema e não é direcionada a todas as Secretarias Municipais.

Desta forma, entende-se que o apontamento deve ser mantido, nos termos expostos pela Equipe Auditora.

7 - A unidade executora de transporte da Administração Municipal não instituiu e implantou instrumentos de controle sobre a saída, deslocamento e as horas trabalhadas de veículos e equipamentos pesados pertencentes a frota municipal (achado 2.7);

7.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora, fls. 28/29 peça 12, verificou que a unidade executora de transporte da Administração Municipal não possui controles sobre deslocamento e manutenção dos veículos pertencentes a sua frota, conforme descrito abaixo:

- A Secretaria de Obras, Transporte e Urbanismo, não possui controle de deslocamento dos veículos e solicitações motivadas para a saída de veículos e máquinas, possuindo apenas um caderno redigido a mão que informa diariamente a localização das máquinas (doc. 8, apêndice 4). No que tange ao maquinário pesado alocado na citada secretaria, essa possui, como forma de controle, apenas um caderno manuscrito com a localização das máquinas em tal data (doc. 8, apêndice 4) não existindo qualquer controle acerca das horas trabalhadas;
- não há plano de trabalho para a utilização dos equipamentos durante o exercício, assim como não há justificativa da saída dos equipamentos para as localidades de trabalho;

- a Secretaria de Educação possui controle de deslocamento de veículo, contudo, esse foi aplicado somente até o mês de julho de 2019, não sendo dada explicação pelos responsáveis do porque o controle foi cessado;
- A Secretaria de Saúde não possui controle de deslocamento dos veículos;
- a Secretaria de Assistência Social apenas possui um controle de viagens intermunicipais, sendo que essas são justificadas quando da solicitação de (doc. 4, apêndice 4), logo, a referida secretaria também não possui controle de deslocamento dos veículos;
- No que tange aos gastos de manutenção da frota municipal, o controle é centralizado na Secretaria de Obras, nos termos da Lei n. 1.0641/2005, sendo essa responsável pela manutenção da totalidade da frota. Contudo, em consulta ao sistema de frotas utilizado pela Prefeitura Municipal de Almenara, verificou-se que não há controle dos gastos individualizados com manutenção – óleo, lubrificantes e peças – para cada veículo e máquina, somente havendo uma dotação geral para os referidos gastos. (doc. 9, apêndice 4);
- A Prefeitura Municipal de Almenara não possui controle de deslocamentos centralizado e formalizado em ato normativo, somente existindo alguns controles de deslocamento impostos por certos Secretários Municipais, portanto, não há conciliação dos dados constantes dos mapas de deslocamento com as autorizações de saídas emitidas.

7.2 - Das alegações de defesa

A defesa argumentou que em virtude da localização descentralizada dos prédios municipais, sempre existiu problemas no controle da saída e entrada de veículos. Contudo, afirmou que esta situação deve ser sanada com a mudança do prédio da administração municipal para o prédio onde funciona o Sesc Laces Almenara, valendo-se da extensão do prédio, bem como da portaria única, a frota será concentrada em único local.

Ressaltou que a frota já se encontra monitorada por um sistema eletrônico de controle de jornada de trabalho.

7.3 - Do exame das alegações de defesa

Em análise aos documentos anexados à defesa (peça 28), constatou-se que não foram juntados documentos e/ou relatórios que corroborassem a alegação da defesa de que a frota municipal já se encontra monitorada e com controle de horas trabalhadas por meio de sistema eletrônico.

Desta forma, não se tem elementos para verificar se a alegação da defesa quanto ao controle de horas trabalhadas é procedente.

Já em relação ao controle de saída e entrada de veículos, a defesa apresentou contrato de termo de cessão gratuita (peça 28, anexo 09) firmado entre a Prefeitura e o Sesc para uso do local pela Administração Municipal. Contudo, não apresentou nenhum relatório de controle sobre a saída e entrada de veículos e equipamentos.

Diante do exposto, entende-se que o apontamento deve ser mantido.

8 - A Prefeitura Municipal não possui instrumentos de controle sobre as horas trabalhadas e a saída de equipamentos pertencentes a frota municipal (achado 2.8);

8.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora verificou, fls. 31/32 peça 12, que a Prefeitura Municipal não possui instrumentos de controle sobre as horas trabalhadas e a saída de equipamentos pertencentes a frota municipal.

Informou que o Setor de Obras e Transporte, responsável pelos equipamentos do município, possui, como forma de controle, apenas um caderno manuscrito com a localização das máquinas em tal data (doc. 8, apêndice IV), não existindo qualquer controle acerca das horas trabalhadas e que não há plano de trabalho para a utilização dos equipamentos durante o exercício, assim como não há justificativa da saída dos equipamentos para as localidades de trabalho.

8.2 - Das alegações de defesa

A defesa alegou que a frota municipal já se encontra monitorada por meio de sistema eletrônico de controle de jornada de trabalho.

8.3 - Do exame das alegações de defesa

Em análise aos documentos anexados à defesa (peça 28), constatou-se que não foram juntados documentos e/ou relatórios que corroborassem a alegação da defesa de que a frota municipal já se encontra monitorada e com controle de horas trabalhadas por meio de sistema eletrônico.

Desta forma, não se tem elementos para verificar se a alegação da defesa é procedente.

Diante do exposto, entende-se que o apontamento deve ser mantido.

9 - A Prefeitura Municipal não adota procedimentos formais de controle e não realiza a baixa patrimonial dos veículos e equipamentos que se tornaram inservíveis (achado 2.9);

9.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Auditora, fls. 33/36 peça 12, a Prefeitura de Almenara não realiza inventário anual do seu patrimônio, não havendo qualquer forma de verificação e controle dos bens, incluindo aqui os veículos e equipamentos da frota municipal, assim como da eventual desvalorização que os mesmos sofreram em determinado exercício, bem como não possui nenhuma espécie de procedimento formal acerca dos bens inservíveis. Não há metodologia para avaliar se determinado bem público não está mais em condições para uso, seja por estar inutilizável seja pelo custo elevado em relação ao benefício produzido, e até mesmo para embasar eventual leilão.

Relatou que diversos bens inservíveis ficam relegados em segundo plano no pátio-garagem municipal, sem serem baixados no patrimônio municipal, conforme fotos apresentadas no relatório de auditoria.

9.2 - Das alegações de defesa

A defesa alegou que a Prefeitura implantou sistema de controle e baixa patrimonial de veículos e equipamentos inservíveis.

Ressaltou que diversos veículos inservíveis fotografados na auditoria são do Estado de Minas Gerais e estão pendentes de providências por parte do referido ente.

Informou, ainda, que realizou em 2019 um leilão para alienação dos veículos inservíveis, conforme documentação anexada à defesa.

9.3 - Do exame das alegações de defesa

Este apontamento da Equipe Auditora menciona dois aspectos, quais sejam: não adoção de procedimentos formais de controle dos bens inservíveis e não realização de baixas patrimoniais.

A Prefeitura realizou o processo licitatório n. 077/2018, edital de Leilão n. 001/2019, que teve por objeto a alienação de veículos e outros bens móveis considerados inservíveis.

Desta forma, a Administração Municipal adotou procedimento para a alienação dos veículos/equipamentos inservíveis, resguardando assim o interesse público.

Já em relação às baixas patrimoniais, a defesa alegou que a Prefeitura implantou sistema de controle e baixa patrimoniais para os bens inservíveis. Contudo, em análise aos documentos anexados à defesa (peça 28), constatou-se que não foram juntados documentos e/ou relatórios do referido sistema que pudessem atestar a sua efetiva implantação e uso.

Ressalta-se que a baixa patrimonial é procedimento contábil importante, pois bens inservíveis eventualmente mantidos e informados no Ativo Imobilizado do Balanço Patrimonial retratam informação contábil incorreta. Visto que, estes bens não atendem aos critérios de reconhecimento de Ativo, pois não são mais capazes de gerar benefícios econômicos futuros decorrentes do seu uso para a entidade.

Diante do exposto, mantém-se o apontamento.

10 - A Administração Municipal não utiliza os instrumentos de controle como ferramentas de gestão na tomada de decisão, visando atender aos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência (achado 2.10);

10.1 - Do apontamento técnico

De acordo com a Equipe Auditora, fls. 37/38 peça 12, o Controlado Interno, Sr. Manoel Bezerra da Silva Junior, em resposta ao item do Questionário de Controles Internos Aplicados ao Sistema de Transporte (doc.2, apêndice IV) afirmou negativamente, “Existe na Administração Municipal regras definidas para reposição de frota tendo em vista a comparação do custo de manutenção do veículo com o seu preço de mercado? ”, questão que evidencia a não utilização dos instrumentos de gestão da informação, pois são gerados dados relacionados à frota que não são depurados para uma melhor tomada decisória.

Ressaltou que coaduna-se com outro item do mesmo questionário, que indaga; “Existem veículos encostados na unidade de transporte que não se encontram em uso a mais de 06 meses?”, demonstrando reconhecimento quanto a ingerência relacionadas as informações prospectadas nas unidades executoras.

10.2 - Das alegações de defesa

A defesa alegou que o Município implantou um sistema informatizado de controle de gestão que supre a irregularidade apontada. Apresentou telas do sistema (peça 28).

10.3 - Do exame das alegações de defesa

A defesa apresentou imagens das telas do sistema informatizado denominado “SimpleSystem”, no qual apresenta somente controle sobre as diárias concedidas aos motoristas.

Contudo, não foram apresentados relatórios do sistema de gestão relativos aos controles da frota, como por exemplo, relatórios dos gastos com combustíveis e manutenção.

Desta forma, diante da não apresentação de relatórios gerenciais, não foi possível constatar a procedência da alegação da defesa de que “*o Município implantou um sistema informatizado de controle de gestão que supre a irregularidade apontada*”.

Diante do exposto, mantém-se o apontamento nos termos expostos no relatório de auditoria.

11 - O Município não prestou corretamente as informações ao TCEMG por intermédio do SICOM relativas aos veículos/equipamentos da frota municipal (achado 2.11);

11.1 - Do apontamento técnico

A Equipe Auditora verificou, fls. 39/41 peça 12, que no relatório emitido pelo SICOM (doc. 10, apêndice IV), a prefeitura municipal possuiria 393 veículos ativos na frota municipal, quando na realidade foi verificado, através da relação de veículos fornecida pela própria prefeitura e pelo seu balanço patrimonial, que essa possui apenas 81 veículos ativos. Isso por si só demonstra que não há correspondência entre as informações fornecidas pela prefeitura para o SICOM com a realidade fática do município.

Asseverou que há veículos no SICOM que possuem gastos com combustível no exercício de 2019, mas não constam na relação de veículos fornecida pela prefeitura e no balanço patrimonial da mesma (doc. 6, apêndice IV).

11.2 - Das alegações de defesa

A defesa alegou que as informações com eventuais inconsistências relativas aos veículos foram sanadas e informadas ao SICOM.

Argumentou que não é precisa a constatação de que a informação relativa à frota de veículos está incorreta com base apenas nos abastecimentos, pois o Município abastece veículos de outros órgãos e instituições em razão da celebração de convênios.

11.3 - Do exame das alegações de defesa

No relatório de controle de gastos com veículos e equipamentos do SICOM devem ser informados os gastos com combustíveis e manutenção (peças e serviços) alocados de forma individual aos veículos/equipamentos pertencentes a frota da Prefeitura Municipal.

A partir destas informações são calculados os preços médios do combustível, bem como o custo médio por quilômetro rodado.

São informações importantes para o exercício da atividade de fiscalização do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, assim como para o próprio controle interno. Visto que, eventuais distorções relativas à gastos excessivos ou discrepâncias nos preços e custos médios calculados podem ser identificadas, indicando possíveis irregularidades.

A defesa apresentou a relação da frota da Prefeitura com o total de cento e quatro veículos e equipamentos, peça 28. Contudo, em consulta aos relatórios de gastos com veículos/equipamentos do SICOM, exercícios 2019 e 2020, temos uma listagem fornecida pela Prefeitura com 656 veículos/equipamentos, conforme relatórios anexados ao SGAP.

Ressalta-se que devem ser informados somente os veículos e equipamentos ativos, aqueles já baixados ou que não façam mais parte da frota da Prefeitura não devem ser informados.

Ademais, a Prefeitura informou por meio do relatório de controle “veículos/equipamentos” do SICOM gastos com abastecimentos (combustíveis) em 2019 de R\$1.798.231,35 e em 2020 (janeiro a novembro) de R\$1.253.270,65.

Entretanto, em consulta aos empenhos enviados ao SICOM relativos ao mesmos períodos, identificou-se que foram empenhados gastos com combustíveis em 2019 no montante de R\$2.058.020,04 e pagos no valor de R\$1.825.482,69. Já em 2020 foram empenhados gastos com combustíveis no montante de R\$1.801.172,18 e pagos no valor de R\$1.167.887,01, conforme relatórios anexados ao SGAP.

Desta forma, constatou-se que as informações apresentam diferenças e não estão consistentes.

Diante do exposto, mantém-se o apontamento.

III - Conclusão

Com estas considerações, foram examinadas as justificativas apresentadas pela defesa, as quais não sanaram todos os apontamentos realizados no relatório de auditoria.

Os seguintes achados apontados no relatório de auditoria (peça 12) ficam mantidos:

- Achados 2.1; 2.2; 2.6; 2.7; 2.8; 2.9; 2.10 e 2.11.

Os achados mantidos foram atribuídos aos responsáveis da seguintes forma pela Equipe Auditora, fls. 45 peça 12 do SGAP:

Responsáveis	Cargo/Função	Achados
Ademir Costa Gobira	Prefeito Municipal	2.1; 2.2; 2.6; 2.10 e 2.11
Juracy Botelho Arruda	Secretário de Obras e Transportes	2.1; 2.2; 2.6; 2.7 e 2.9;
Manoel Bezerra da Silva Junior	Controlador Interno	2.10
Joel Nunes Jardim	Secretário Municipal de Administração, Planejamento, Desenvolvimento e Recursos Humanos	2.9

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria de Municípios/DCEM, 16 de abril de 2021.

Saulo Ramos Dutra
Analista de Controle Externo
TC 3221-0