



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Processo PMDM: 00516/2019	Modalidade de Auditoria: Auditoria de Conformidade e Operacional	Plano de Auditoria: 001/2019
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Domingos Martins - PMDM		
Período auditado: 2016 a 2018	Período de realização da auditoria: 23/01 a 30/04/2019	Objeto a ser auditado: Contratação de combustíveis e realização dos abastecimentos dos veículos da frota municipal de Domingos Martins.
Responsáveis pelos órgãos/entidades fiscalizadas		
Nome: Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – Elizandro Belshoff; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Daniel Wruck Bringé; Secretaria Municipal de Governo – Luciene Klein Tagarro; Secretaria Municipal da Fazenda – Franva Antônio Silva Cardoso; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural – Ademiro Dettmann; Secretaria Municipal de Cultura e Turismo – Rejane Entringer Lopes Ewald; Secretaria Municipal de Educação e Esporte – Adenilde Stein Silva; Secretaria Municipal de Interior e Transportes – Ézio Fischer; Secretaria Municipal de Saúde – Adimar Alves de Souza; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Jakeliny Schneider dos Santos;		
Equipe Técnica		
Nome	Cargo	Matrícula
Márcia d'Assumpção	Controlador Interno	00310
Renata Peterle Ronchi	Auditor Público Interno	10526



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

SUMÁRIO

1 INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO.....	5
2 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	7
2.1 Universo Auditado.....	7
2.2 Legislação Aplicável.....	8
2.3 Limitações.....	8
2.4 Benefícios Estimados.....	9
3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	9
4 OBJETIVOS.....	9
5 CRONOGRAMA DA AUDITORIA.....	10
6 PROCEDIMENTO DE AUDITORIA.....	11
7 ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS RECOMENDAÇÕES.....	12
7.1 Sobre os Processos Licitatórios – Pregão nº 20/2015 - FMS e nº 73/2015 - PMDM....	12
7.1.1 Ausência de necessidade de realização de processo licitatório individualizado para Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde.....	13
7.1.2 Ausência de justificativa para a exigência de número mínimo de postos credenciados.....	14
7.1.3 Ausência de instrução processual completa.....	16
7.1.4 Inconsistências na execução prática dos pagamentos.....	26
7.1.5 Fragilidade no controle e Fiscalização dos abastecimentos.....	33
7.1.6 Disposições previstas no Termo de Referência que não são observadas na prática..	37
7.2 Volume de Recursos aplicados.....	38
7.3 Sobre os Relatórios de Abastecimentos dos veículos da frota municipal, por Secretaria, no período de outubro a dezembro de 2018.....	40
7.3.1 Abastecimentos Realizados em Sábados, Domingos e Feriados.....	40
7.3.2 Escolha dos Tipos de Combustível (Gasolina Comum, Gasolina Aditivada, Diesel Comum e Diesel S-10) de forma aleatória pelos motoristas das Secretarias.....	41
7.3.3 Inconsistências nas médias de desempenho de alguns veículos, isto é, alterações significativas no número de quilômetros percorrido por litro de combustível.....	41
7.3.4 Inconsistências no registro da quilometragem indicada no odômetro do veículo no momento do abastecimento.....	42
7.3.5 Abastecimento de veículo não oficial, sem termos de convênio ou justificativa.....	42



7.3.6	Verificação de 2 abastecimentos no mesmo dia, em horários próximos, e com diferentes quantidades de litros de combustível.....	45
7.3.7	Ausência de conferência pelas Secretarias do relatório de abastecimento da empresa Convênios Card.....	46
7.3.8	Permanência na utilização de senha para abastecimento de servidor que se encontrava de licença médica.....	47
7.3.9	Aquisição de material diferente do objeto previsto no contrato.....	47
7.4	Comparação do relatório de abastecimento com os mapas diários dos veículos.....	48
7.4.1	Fundo Municipal de Saúde.....	48
7.4.2	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos.....	50
7.5	Análise dos Questionários aplicados nas Secretarias.....	50
7.5.1	Ausência de prazo padrão para a entrega dos cupons pelas Secretarias.....	52
7.5.2	Sobre a conferência do relatório de abastecimentos com os cupons emitidos pelos postos e com o mapa diário, bem como a cobrança desses documentos pelas Secretarias..	52
7.5.3	Abastecimento em galões.....	55
7.5.4	Ausência de autorização formal para a realização de deslocamentos e consequentemente abastecimentos nos finais de semana e feriados.....	55
7.5.5	Utilização de veículos adquiridos ou mantidos com recursos específicos em outras atividades, que não as legalmente permitidas.....	56
7.5.6	Guarda de veículos oficiais da Prefeitura de Domingos Martins na residência dos servidores responsáveis pelos mesmos.....	57
7.5.7	Estratégias para a economia de combustível (postos mais baratos, menos distantes, combustíveis menos específicos).....	58
7.5.8	Ausência de ato para normatizar e padronizar os procedimentos de abastecimento dos veículos oficiais.....	58
8	CONCLUSÕES.....	59



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de veículos por Secretaria.....	6
Tabela 2: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2019, para o Sistema de Transporte.....	8
Tabela 3: Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria do Sistema de Transporte de Domingos Martins.....	9
Tabela 4: Processos e Contratos para aquisição de combustível na Prefeitura e no Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.....	12
Tabela 5: Aditivos do Contrato nº 003/2016, para aquisição de combustível na Prefeitura de Domingos Martins.....	16
Tabela 6: Aditivos do Contrato nº 001/2016, para aquisição de combustível no Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.....	17
Tabela 7: Fiscais do Contrato nº 003/2016 para aquisição de combustível, por Secretaria.....	31
Tabela 8: Recursos previstos e aplicados na aquisição de combustível pela Prefeitura Municipal de Domingos Martins.....	35
Tabela 9: Recursos previstos e aplicados na aquisição de combustível pelo Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.....	35
Tabela 10: Recursos aplicados na aquisição de combustível para a Prefeitura Municipal de Domingos Martins, por fonte.....	36
Tabela 11: Recursos aplicados na aquisição de combustível para o Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, por fonte.....	36



	/	

1 INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO

O funcionamento do aparelhamento estatal exige o regular fornecimento de materiais e a prestação de serviços indispensáveis à execução das atividades públicas. A aquisição de combustíveis é uma das despesas corriqueiras à realidade de toda a Administração Pública¹.

As despesas com aquisição de combustível nos órgãos públicos, em geral, representa boa parte do orçamento estabelecido para o exercício, considerando que a maior parte da estrutura da Administração Pública Municipal, ainda dispõe de frota própria de veículos, para a execução de suas atividades específicas.

Tradicionalmente, a compra de combustíveis para abastecimento dos veículos oficiais ocorre mediante a contratação direta junto aos postos, por meio de licitações que têm como critério de julgamento o menor preço. No entanto, nos últimos anos, um novo modelo vem sendo incorporado à gestão governamental, no que concerne a aquisição de combustíveis. Trata-se da contratação de empresa que oferta o serviço de gerenciamento de abastecimento, pelo qual o contratante tem a possibilidade de adquirir o combustível em uma rede de postos credenciados. Neste caso, o critério de julgamento adotado nas licitações têm sido o de menor taxa de administração para a realização do contrato.

A contratação tradicional, ou seja, diretamente com os postos vencedores da Licitação, obriga a Administração contratante a efetuar o abastecimento de seus veículos no âmbito exclusivo desses estabelecimentos. O modelo de contratação de empresa gerenciadora possibilita que uma rede de postos credenciados em várias localidades atenda à demanda da Administração, onde a necessidade surgir. Na prática, o agente público autorizado efetua o abastecimento de veículo em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, por meio da utilização de um cartão magnético, obrigando-se esta última a apresentar relatórios de gastos (consumo), preços praticados, identificação do usuário e dos postos de combustíveis fornecedores².

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) dispôs, acerca da economicidade gerada na contratação de empresa gerenciadora de combustíveis:

¹ <https://jus.com.br/artigos/22093/abastecimento-de-veiculos-pela-administracao-publica>;

² JÚNIOR, J. T. P.; DOTTI, M. R. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública? Revista TCU, set/dez 2009.



“Acórdão nº 2731/2009 – Plenário - [...] o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis – embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) -, assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano (...).”

Classificada como despesa corrente, material de consumo, a compra de combustíveis submete-se ao regramento relativo a contratos de fornecimento, e deve seguir todo o rito imposto às despesas contraídas pelo Poder Público, em especial, deve passar por fases pré-fixadas no ordenamento, tais como³:

- i- Licitação ou procedimento de contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação);
- ii- Contrato administrativo ou instrumento similar, nas hipóteses do art. 62 da Lei nº 8.666/93;
- iii- Empenho;
- iv- Ordem de serviço;
- v- Comprovação efetiva da prestação do serviço ou da entrega da mercadoria e liquidação;
- vi- Pagamento.

A deficiência de um desses procedimentos – ou até mesmo a ausência deles – pode gerar sanções ao agente público negligente ou mal intencionado, a depender do contexto probatório examinado. Especialmente, a ausência de comprovação efetiva da entrega da mercadoria ou da execução do serviço, torna os pagamentos ilícitos à luz do Direito Administrativo, já que a liquidação nesses casos não é precedida da identificação do fornecimento de combustível em carros a serviço dos entes públicos, descumprindo o que determina o art. 63, §2º, III, da Lei nº 4.320/64:

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

³ Roteiro de Atuação – Fiscalização de Gastos com Combustível. Ministério Público do Estado de Goiás.



_____ / _____

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."

Trata-se de regra basilar da administração pública: toda despesa promovida com recursos públicos deve ser destinada efetivamente a uma finalidade pública. Não havendo a identificação da destinação pública, não há como se liberar os pagamentos, sob o risco de se promover o enriquecimento ilícito de particulares.

Ante a importância desta despesa, bem como seu impacto material sobre o orçamento, a Controladoria Interna realizou a presente Auditoria com o intuito de averiguar a conformidade e a operacionalidade dos abastecimentos realizados nos veículos da frota municipal, no âmbito contratual e da prática diária.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 Universo Auditado

O Município de Domingos Martins possui em sua frota própria um total de 204 veículos, distribuídos nas Secretarias, conforme especificado na Tabela a seguir, com dados fornecidos pelo setor de Patrimônio da Prefeitura:

Tabela 1: Quantidade de veículos por Secretaria.

SECRETARIAS	Nº DE VEÍCULOS
Interior e Transporte	58
Saúde	29
Educação e Esporte	34
Meio Ambiente	03
Cultura e Turismo	01
Assistência e Desenvolvimento Social	11
Desenvolvimento Rural	43
Governo	06
Fazenda	03
Obras e Serviços Urbanos	16
TOTAL	204



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

2.2 Legislação Aplicável

Sobre a aquisição de material de consumo, em geral, bem como a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública, e os gastos efetuados com os mesmos, aplicam-se as seguintes legislações, em suas respectivas esferas:

a) Federal:

- Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos;
- Lei nº 10.520/2002 – Lei do pregão;
- Lei nº 4.320/1964 – Lei de Finanças Públicas;
- Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Municipal

- Instrução Normativa Sistema de Transportes - STR nº 001/2014 – Dispõe sobre as rotinas e procedimentos para o gerenciamento e o controle do uso da frota de veículos e dos equipamentos pesados do município de Domingos Martins, e dá outras providências.
- Instrução Normativa Sistema de Controle Interno - SCI nº 007/2017 – Dispõe sobre a fiscalização dos contratos administrativos.

2.3 Limitações

Não obstante a urgência na execução dos trabalhos observa-se um número significativo de obstáculos para a sua efetiva realização, destacando-se:

- A separação e a distância entre as sedes da maioria das Secretarias da Prefeitura, o que impõe obstáculos ao acesso e à padronização de procedimentos no que concerne ao controle da frota e dos abastecimentos;
- O valor significativo dos gastos com combustível, impactando consideravelmente o orçamento dos órgãos;
- A dificuldade de uniformização das orientações nas Secretarias, sobre o uso dos veículos, o controle dos mapas diários, estratégias de abastecimento, fiscalização dos relatórios de abastecimentos com os cupons dos postos, entre outros;
- A ausência de regulamentação condizente com as práticas municipais;
- Ausência de cotas mensais de combustível para as Secretarias;
- Ausência de setor específico para o agendamento do uso dos veículos;
- Demora dos servidores na entrega dos questionários respondidos.



_____ / _____

2.4 Benefícios Estimados

A realização deste trabalho buscará proporcionar a melhoria dos procedimentos para abastecimento dos veículos, no que concerne à redução dos gastos em detrimento do aumento da eficiência nas viagens, que serão previamente agendadas podendo conduzir mais servidores de diversas Secretarias para o mesmo local. Ademais, incentivará a correção tempestiva de inconsistências identificadas nos relatórios e nos cupons, bem como a adoção de estratégias padronizadas nas Secretarias para a realização dos abastecimentos, como procura por postos com preços menores e mais próximos dos locais de trabalho, entre outros. Por fim, promoverá o fortalecimento dos procedimentos de controle e fiscalização desta aquisição nas Secretarias, regulamentando os mesmos, e firmando a responsabilidade dos fiscais em cada uma delas.

3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna de 2019 exarado pelo Decreto Normativo nº 3.370/2019, evidenciado parcialmente, abaixo, realizou-se a Auditoria Operacional e de Conformidade na contratação e realização dos abastecimentos dos veículos da frota própria municipal, com abrangência de aspectos administrativos processuais internos e legais, bem como procedimentos operacionais práticos.

Tabela 2: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2019, para o Sistema de Transporte.

SISTEMA	OBJETO	PERÍODO
STR – Sistema de Transporte	Avaliar a Legalidade, a Eficiência e a Economicidade dos atos praticados na contratação e realização de abastecimentos dos veículos da frota municipal.	Março a Junho

4 OBJETIVOS

O objetivo da presente Auditoria consiste em avaliar a conformidade e a eficiência do Município de Domingos Martins no que concerne aos mecanismos de contratação, fiscalização e realização dos abastecimentos dos veículos da frota municipal, em especial:

- Verificar o processo de contratação de combustíveis, em vigor;



- Verificar como são realizados os abastecimentos dos veículos na prática;
- Verificar a existência de ato normativo que regulamente os procedimentos para a realização dos abastecimentos dos veículos;
- Verificar a existência de mecanismo de controle e gerenciamento de abastecimentos;
- Verificar a existência de efetivo controle e fiscalização dos abastecimentos por parte das Secretarias, quanto aos carros de sua competência, por conferência mecânica ou via sistema;
- Verificar os abastecimentos realizados no período de outubro a dezembro de 2018, quanto aos dias, horários e locais;
- Avaliar os gastos com combustível no período de outubro a dezembro de 2018, em comparação com o mesmo período do ano anterior;
- Verificar a existência de cota de combustível mensal por Secretaria;
- Verificar a existência de estratégias para promover a economia de combustível nas Secretarias.

5 CRONOGRAMA DA AUDITORIA

Disponibiliza-se a seguir o cronograma de atividades desenvolvido e executado nos trabalhos referentes ao Processo de Auditoria nº 0516/2019:

Tabela 3: Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria do Sistema de Transporte de Domingos Martins.

ENTREGA	DESCRIÇÃO	TÉRMINO
Planejamento	<ul style="list-style-type: none">○ Elaboração das documentações para a instrução do processo de auditoria:<ul style="list-style-type: none">- Plano de Auditoria;- Termos de Designação e de Não Impedimento;- Matriz de Planejamento;- Projeto de Fiscalização;○ Envio da comunicação para o Prefeito;○ Envio das comunicações e solicitações de informações para os órgãos auditados, em especial, por meio de questionários e marcação de entrevistas.	31/01/2019
Execução	<ul style="list-style-type: none">○ Aplicação de questionários nos setores administrativos das Secretarias, responsáveis pelo acompanhamento	29/03/2019



	<p>dos abastecimentos, bem como nos motoristas, para identificar os procedimentos adotados para a realização dos abastecimentos, e suas respectivas insuficiências;</p> <ul style="list-style-type: none">○ Realização de reuniões com as Secretarias e com os motoristas para identificar as dificuldades enfrentadas;○ Análise documental dos relatórios mensais de abastecimentos no período de outubro a dezembro de 2018, para verificar os horários, dias e locais dos mesmos, em comparação com os mapas diários dos veículos;○ Análise documental do processo de contratação de combustível para os veículos da frota municipal;○ Processamento dos dados coletados;○ Elaboração da Matriz de Achados;	
Relatório	<ul style="list-style-type: none">○ Discussões com o supervisor sobre as Evidências de Auditoria encontradas e elaboração do relatório preliminar;○ Elaboração do Relatório Final de auditoria e revisão do mesmo pelo supervisor;	30/04/2019

Apesar dos trabalhos que surgiram durante a realização da auditoria, as atividades programadas para a mesma não foram prejudicadas, e, portanto, esta pode ser encerrada no prazo inicialmente previsto.

6 PROCEDIMENTO DE AUDITORIA

Os procedimentos adotados pela equipe técnica foram desenvolvidos em conformidade com aqueles sugeridos no Manual de Auditoria Interna do Município de Domingos Martins aprovado pelo Decreto Normativo nº 2.759/2015, e as normas de Auditoria Governamental, correspondendo aos especificados a seguir:

- Análise documental de processos de aquisição de combustível e relatórios de abastecimentos;
- Aplicação de questionários aos gestores e motoristas;
- Entrevista com o Gerente da Secretaria de Interior e Transporte sobre o processo de contratação de combustível e as práticas adotadas no dia a dia;



- Conversas com fiscais dos contratos nas Secretarias para verificar as práticas diárias com os abastecimentos e efetividade da fiscalização dos mesmos.

7 ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS RECOMENDAÇÕES

Esta seção apresenta uma visão consolidada das irregularidades e ausência de boas práticas detectadas durante os trabalhos de auditoria. É considerada irregularidade aquele achado que representa violação às exigências legais, e por isso sua correção pode ser alvo de determinações por parte do TCE-ES. Por outro lado, é considerada ausência de boas práticas, o achado que não viola as exigências legais, mas dificulta a adequada e eficiente execução dos serviços.

7.1 Sobre os Processos Licitatórios – Pregão nº 20/2015 - FMS e nº 73/2015 - PMDM

A contratação de combustível para o abastecimento dos veículos da frota municipal ocorreu por meio da realização dos processos licitatórios na modalidade pregão presencial, de nº 020/2015 (Processo nº 8896/2015) para os veículos do Fundo Municipal de Saúde (FMS) e o nº 073/2015 (Processo nº 8895/2015), para os veículos da Prefeitura Municipal de Domingos Martins (PMDM), ambos iniciados em setembro de 2015, com o seguinte objeto: **“contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis para atender a frota de veículos oficiais de Domingos Martins.** O contrato decorrente dos processos licitatórios supramencionados foram, respectivamente, os de nº 001/2016 – FMS e nº 003/2016 – PMDM, ambos sendo prorrogados até o presente momento, dado que representam serviço continuado.

Antes de proceder com a abordagem dos pontos analisados nos processos licitatórios, é importante apresentar recente jurisprudência do Tribunal de Contas do Espírito Santo, expressa por meio do Acórdão TCE-ES nº 965/2017 – Plenário, na qual o relator destaca as vantagens da modalidade de aquisição de combustível, atrelada a contratação de sistema de gerenciamento de frotas, via cartão magnético:

“a ampliação da rede de postos de combustíveis conveniados por meio da empresa de cartão magnético, além de gerar maior mobilidade para a frota, também proporciona maior controle e fiscalização dos mesmos. Deste modo, não será a Administração quem contratará os postos que irão abastecer sua frota, mas sim, a administradora do cartão, que disponibilizará ao contratante uma rede de postos credenciados, devidamente habilitados e localizados nas áreas e regiões que melhor atendam às necessidades da Administração.



_____ / _____

Dessa forma, concluiu:

“como regular a aquisição de combustíveis feita através de contratação de empresa para gerenciamento de frota, com preço praticado nas bombas, recomendando-se que o preço dos combustíveis seja parametrizado com o preço médio pesquisado pela ANP de forma mais clara no edital, constando cláusula que proíba o pagamento de preços mais elevados que os preços médios apurados pela ANP na região.”

Ainda que considerado regular o modo de aquisição de combustível adotado pela Prefeitura de Domingos Martins, foram observadas algumas inconsistências a partir da análise dos documentos de contratação deste serviço, disponíveis nos processos, conforme relatado a seguir:

7.1.1 Ausência de necessidade de realização de processo licitatório individualizado para Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde

Como descrito acima, foi observada a existência de dois processos licitatórios para a contratação do mesmo objeto, sendo um para atender à Prefeitura e outro para atender ao Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, conforme descrito a seguir:

Tabela 4: Processos e Contratos para aquisição de combustível na Prefeitura e no Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.

PROCESSO	ÓRGÃO	OBJETO	CONTRATO
8895/2015 – Pregão nº 73/2015;	Prefeitura Municipal de Domingos Martins	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis para atender a frota de veículos e motos oficiais e outros equipamentos e máquinas pertencentes aos órgãos da prefeitura municipal de Domingos Martins.	003/2016
8896/2015 – Pregão nº 20/2015	Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis para atender a frota de veículos oficiais	001/2016



		pertencentes a Prefeitura Municipal de Domingos Martins/ Fundo Municipal de Saúde.	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------	--

Os contratos supracitados estão sendo prorrogados até o presente momento.

RECOMENDAÇÃO 01

Considerando que as contratações acima referenciadas correspondem ao mesmo objeto, orienta-se, em obediência ao princípio da Economicidade, que seja realizado um único processo licitatório, e que posteriormente sejam elaborados apenas contratos separados, para atender Fundo e Prefeitura, para o melhor acompanhamento e fiscalização, bem como para o emprego dos recursos específicos inerentes aos mesmos.

7.1.2 Ausência de justificativa para a exigência de número mínimo de postos credenciados

A Controladoria atentou-se para o presente item devido à recente manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) sobre a necessidade de apresentação de justificativa, levando-se em conta, ao menos, o histórico de abastecimentos do órgão licitante, para que fosse possível exigir número mínimo de postos credenciados na rede, como um dos critérios para a participação em processo licitatório cujo objeto é a contratação de empresa gerenciadora de cartão de abastecimento, bem como de combustível, conforme exposto a seguir:

“Acórdão TC 1105/2018-Segunda Câmara - Trata-se de representação em face da Prefeitura Municipal de Águia Branca, visando apurar irregularidades no Pregão Presencial nº 01/2018, que tinha por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis. Dentre as irregularidades apuradas, mereceu destaque a imposição de cláusula no edital que exigiu dos licitantes, sem qualquer justificativa, o credenciamento de postos nos 78 (setenta e oito) municípios do Estado do Espírito Santo, totalizando 152 (cento e cinquenta dois) postos. Analisando a questão, a equipe técnica apontou que: “Não houve fundamentação plausível para a exigência de credenciamento de postos nos 78 (setenta e oito) municípios do Estado, assim como, não foram anexados aos autos, provas de que a administração necessita de todos esses 152 (centos e cinquenta e dois) estabelecimentos credenciados”. Ademais, destacou que “a simples afirmação de que o ‘critério é válido, porque corresponde a 2 postos por município’ não é suficiente para refutar a irregularidade já que não foram apresentados documentos ou justificativas



que embasasse o número aleatório escolhido se ele não representa a necessidade da administração". Acrescentou também que "a seleção do número deveria levar em conta, ao menos, o histórico de abastecimento do município". Nesse sentido, o corpo técnico afirmou que: "Exigir no edital uma lista tão extensa de postos credenciados restringiu a competitividade do certame, comprometendo a oportunidade de se obter uma proposta mais vantajosa para a celebração da prestação do serviço". Por fim, corroborando parcialmente o entendimento técnico, a relatoria entendeu que "exigir dos licitantes o credenciamento de estabelecimentos em cada município, ou exigir um número alto de estabelecimentos em municípios cuja a estrutura não exige tal credenciamento, expressamente em razão da ausência de motivação desse quantitativo ter sido eleito como critério, fere claramente o princípio da isonomia, pois há restrição a competitividade e isto porque empresas que poderiam oferecer a melhor proposta, por não se enquadarem nas exigências muitas vezes desnecessárias e sem fundamentação, desistem do processo licitatório". O Plenário, à unanimidade, decidiu por conhecer da representação e aplicar multa ao Secretário Municipal de Administração, responsável pela inclusão da cláusula irregular."

Ante ao exposto, entende-se que a Prefeitura de Domingos Martins incorreu no mesmo erro, pois disponibilizou a mesma cláusula restritiva exigindo número excessivo de postos credenciados nos demais municípios do Estado do Espírito Santo e nas capitais do país conforme disponibilizado a seguir:

"2.4 – Para atender o objeto da licitação, a proponente deverá ter 100% de cobertura de estabelecimentos credenciados nos municípios conforme item 14, podendo ser solicitado o credenciamento de demais localidades dentro do Estado, para atendimento em postos, e abastecimento móvel dentro do município de Domingos Martins e 100% das capitais, podendo ser solicitado o credenciamento de demais cidades."

RECOMENDAÇÃO 02:

Para as próximas licitações orienta-se que não seja exigido número mínimo de postos credenciados como critério para a participação das empresas no processo licitatório, a menos que haja comprovação da necessidade desta quantidade específica de postos em determinado local, por meio de histórico anterior de abastecimentos do órgão.



	/	

7.1.3 Ausência de instrução processual completa

Em análise aos processos supramencionados foram observadas as seguintes inconsistências, quanto à adequada instrução, em obediência às disposições legais e aos instrumentos convocatórios:

a) Apresentação de Garantia de 5%

Considerando o alto valor estimado para a execução dos contratos nº 001 e 003/2016, foi exigido em ambos os instrumentos convocatórios, a apresentação de garantia de 5% do valor do contrato, pela empresa vencedora:

“14.4 – A Contratada, antes de iniciar o serviço, deverá prestar garantia do contrato, no valor de 5% (cinco por cento) do valor do contrato.

14.4.1 – A garantia será prestada em moeda corrente nacional, Seguro-Garantia ou Fiança Bancária, observando-se o disposto no artigo 56, § 1º, incisos I, II e III da Lei Federal nº 8.666/1993.”

Na análise do processo nº 8895/2016 da Prefeitura, que originou o Contrato nº 003/2016, foi observada a presença de garantia, na forma de Seguro-Garantia, nas folhas nº 429 a 437, porém, referente ao contrato nº 001/2016, do Fundo Municipal de Saúde:

“Apólice: 02-0775-0315494

Proposta: 1647469

OBJETO DA GARANTIA

Esta Apólice, de riscos declarados, garante indenização, até o valor fixado na apólice, dos prejuízos diretos causados pelo Tomador ao Segurado, em razão de inadimplemento na prestação dos serviços descritos no objeto do Contrato nº 001/2016 – FMS, Pregão nº 000020/2015.”

No entanto, no processo nº 8896/2015 do Fundo, que originou o contrato nº 001/2016, não foi observada a presença da respectiva apólice apesar de existente. E não foi identificada a existência de garantia para o contrato com a Prefeitura Municipal de Domingos Martins.

b) Ausência de documentos formais que comprovem a realização de comunicações com a empresa contratada

Na análise dos processos não foi verificado nenhum tipo de documento que comprovasse a comunicação formal entre Prefeitura e empresa contratada, para solicitação de informações, de alterações no sistema ou na forma de prestação do serviço. Somando-se a isso, em contato com



uma das responsáveis pelo acompanhamento da execução do Contrato nº 003/2016 (PMDM), em alguns momentos foram realizados contatos com a empresa contratada, para solicitar demandas diversas, tais como, alterações e adequações no sistema, referente a abastecimentos específicos, bem como para requerer a inclusão de novos postos na rede credenciada, porém, não foi detectado nenhum documento no processo, nem arquivado na Secretaria de Interior e Transporte ou de saúde que representasse formalmente qualquer comunicação com a empresa contratada.

c) Prorrogações sucessivas sem comprovação da efetiva vantajosidade da continuidade da contratação

Da análise dos processos foi observada a prorrogação dos mesmos até o presente momento, conforme exposto a seguir, respectivamente para Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde:

Tabela 5: Aditivos do Contrato nº 003/2016, para aquisição de combustível na Prefeitura de Domingos Martins.

CONTRATO Nº 003/2016 (PMDM)					
ADITIVO	DATA	MOTIVO	VALOR (R\$)	JUSTIFICATIVA	VANTAJOSIDADE
1º	08/09/2016	Acréscimo de Valor – reforço de empenho	280.500,00	Aditivo de 25% no valor global do contrato, com o objetivo de dar continuidade aos serviços que atendem todo o município. O abastecimento veicular é essencial para o desempenho regular das atividades praticadas no ambiente da Administração, onde estarão à disposição dos serviços sempre que forem demandados. PUBLICAÇÃO: 15/09/2016;	Não comprovada
2º	12/01/2017	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 13/01/2017 a	2.300.000,00	Refere-se, erroneamente, à justificativa para o Primeiro Aditivo. Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos	Não comprovada



		13/01/2018)		<p>trabalhos da frota de todo o município. Como também é de interesse da próxima administração conforme protocolado nº 2509/2016. (O protocolado acima referenciado não corresponde a interesse da próxima administração, mas sim da empresa, que solicita renovação do contrato).</p> <p>PUBLICAÇÃO: 07/02/2017;</p>	
3º	15/03/2017	Alteração na Cláusula nona, sobre a fiscalização do Contrato, incluindo um fiscal para cada Secretaria.	-	<p>- Substituição do Fiscal do Contrato, Sr. Euvaldo Schneider Velten, para os fiscais apresentados na Tabela anexa, considerando que o referido fiscal não faz mais parte da Administração.</p> <p>PUBLICAÇÃO: 02/05/2017;</p>	Não se aplica
4º	27/12/2017	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 14/01/2018 a 14/01/2019)	2.300.000,00	<p>Refere-se, erroneamente, à justificativa para o Terceiro Aditivo.</p> <p>Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos trabalhos da frota de todo o município.</p> <p>PUBLICAÇÃO: 09/01/2018;</p>	Não comprovada
5º	19/11/2018	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 15/01/2019	2.650.000,00	Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos trabalhos da frota de todo o município.	Não comprovada



		a 15/01/2020)		PUBLICAÇÃO: 10/12/2018;	
--	--	------------------	--	----------------------------	--

Tabela 6: Aditivos do Contrato nº 001/2016, para aquisição de combustível no Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.

CONTRATO Nº 001/2016 (FMS)					
ADITIVO	DATA	MOTIVO	VALOR (R\$)	JUSTIFICATIVA	VANTAJOSIDADE
1º	12/01/2017	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 13/01/2017 a 13/01/2018)	469.200,00	<p>Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos serviços essenciais de saúde estruturados para ininterruptamente atender a nossa população que é usuária do Sistema Único de Saúde.</p> <p>-Ainda a prorrogação é necessária para permitir a acessibilidade das equipes de PSF e demais profissionais até às Unidades do interior, como os Técnicos da Vigilância Sanitária, Epidemiológica e Ambiental que desempenham suas funções nos diversos serviços preventivos e de campo; as Ambulâncias que estão dispostas nos Distritos; Transporte especial dos pacientes que realizam hemodiálise, sessões de Radioterapia e Quimioterapia; dos Transportes Sanitários que diariamente permitem que os usuários tenham acesso aos atendimentos nas consultas e exames</p>	Não comprovada



_____ / _____

				<p>especializados na Sede deste Município e nos hospitais da grande Vitória e adjacências.</p> <p>Sendo a prorrogação também de interesse da empresa conforme protocolado nº 2510/2016.</p> <p>PUBLICAÇÃO: 07/02/2017;</p>	
2º	03/03/2017	Alteração na Cláusula nona, sobre a fiscalização do Contrato	-	<p>- Substituição do Fiscal do Contrato, Sr. Euvaldo Schneider Velten, para Marcela Laeber, considerando a mudança de Gestão.</p> <p>PUBLICAÇÃO: 10/04/2017;</p>	Não se aplica
3º	27/12/2017	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 14/01/2018 a 14/01/2019)	469.200,00	<p>Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos serviços essenciais de saúde estruturados para ininterruptamente atender a nossa população que é usuária do Sistema Único de Saúde.</p> <p>- Ainda a prorrogação é necessária para permitir a acessibilidade das equipes de PSF e demais profissionais até às Unidades do interior, como os Técnicos da Vigilância Sanitária, Epidemiológica e Ambiental que desempenham suas funções nos diversos serviços preventivos e de campo; as Ambulâncias</p>	Não comprovada



/

				<p>que estão dispostas nos Distritos; Transporte especial dos pacientes que realizam hemodiálise, sessões de Radioterapia e Quimioterapia; dos Transportes Sanitários que diariamente permitem que os usuários tenham acesso aos atendimentos nas consultas e exames especializados na Sede deste Município e nos hospitais da grande Vitória e adjacências.</p> <p>Sendo a prorrogação também de interesse da empresa conforme Ofício encaminhado por email em 20/10/2017;</p> <p>PUBLICAÇÃO: 09/01/2018;</p>	
4º	22/11/2018	Acréscimo de Prazo e Valor (Vigência: 15/01/2019 a 15/01/2020)	469.200,00	<p>Prorrogação para o prazo de 12 meses e valor, para manter a continuidade dos serviços essenciais de saúde estruturados para ininterruptamente atender a nossa população que é usuária do Sistema Único de Saúde.</p> <p>- Ainda a prorrogação é necessária para permitir a acessibilidade das equipes de PSF e demais profissionais até às Unidades do interior, como os Técnicos da Vigilância Sanitária, Epidemiológica e</p>	Não comprovada



_____ / _____

			Ambiental que desempenham suas funções nos diversos serviços preventivos e de campo; as Ambulâncias que estão dispostas nos Distritos; Transporte especial dos pacientes que realizam hemodiálise, sessões de Radioterapia e Quimioterapia; dos Transportes Sanitários que diariamente permitem que os usuários tenham acesso aos atendimentos nas consultas e exames especializados na Sede deste Município e nos hospitais da grande Vitória e adjacências. Sendo a prorrogação também de interesse da empresa conforme Ofício encaminhado por e-mail. PUBLICAÇÃO: 09/01/2019;	
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Não obstante tratar-se de serviço de caráter continuado, a Administração deveria ter se atentando para a necessidade de comprovar efetivamente a vantajosidade de não utilizar a regra de licitar, mas sim a exceção de prorrogar um contrato continuado, observando as diversas jurisprudências do TCU sobre o assunto, conforme exposto a seguir:

“Acórdão 120/2018 – Plenário - A definição do preço de referência constitui etapa fundamental da prorrogação, uma vez que a manutenção de condições vantajosas para a Administração é requisito para prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016).”



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

“Acórdão 1604/2017 – Plenário - Na demonstração da vantajosidade de eventual renovação de contrato de serviços de natureza continuada deve ser realizada ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores.”

“Acórdão 3053/2016 – Plenário - As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual.”

“Acórdão 1047/2014 – Plenário - A prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada não afasta a obrigação de se perseguir a situação mais vantajosa para a Administração. Logo, o gestor responsável deve avaliar se os preços e as condições existentes no momento da prorrogação são favoráveis à continuidade da avença.”

“Acórdão 3351/2011 – Segunda Câmara - A prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão.”

“Acórdão 4045/2009 - Primeira Câmara - Observe, por ocasião da prorrogação dos contratos do órgão, a necessidade de comprovar documentalmente a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a administração, para justificar a não realização de novo certame licitatório.”

“Acórdão 3695/2009 Primeira Câmara - Anteriormente às prorrogações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, comprove no respectivo processo a vantagem de preços ou de condições favoráveis obtidas com a prorrogação, seja anexando pesquisa de preços realizada no mercado ou



	/	

fornecendo explicação técnica quanto às condições do serviço prestado, respeitado sempre o limite de duração de 60 (sessenta) meses, com base no art. 57, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.”

“Acórdão Nº 1084/2009 Primeira Câmara - Somente proceda à prorrogação de contratos de serviços contínuos quando comprovada ser vantajosa para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, conforme preceitua o art. 3º c/c o 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93.”

“Acórdão 2047/2006 Primeira Câmara - Condicione a prorrogação de contratos a comprovação, mediante pesquisa de mercado atualizada de que a maior duração contratual proporcionará vantagem de preços e/ou condições para a Administração.”

“Acórdão 1913/2006 Segunda Câmara - Observe, nas prorrogações de contratos, com ou sem repactuação de preços, (como indispensável) a prática de consulta/pesquisa de preços de mercado de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos para a Administração, na forma preconizada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.”

Ante ao exposto, infere-se a necessidade de efetiva comprovação da vantajosidade da prorrogação contratual em detrimento da realização de nova licitação, em especial, por meio de elaboração de nova pesquisa de preço; procedimento este que não foi providenciado para nenhum dos aditamentos efetuados. Somando-se a isso, observou-se que as justificativas apresentadas para fundamentar a realização destes aditivos, foram, em geral, insuficientes e pouco esclarecedoras sobre as razões de fato adotadas para sustentá-las.

d) Ausência da Ordem de Serviço

O Termo de Referência nos dois processos licitatórios que deram origem aos Contratos nº 001 e 003/2016, apresentou o seguinte item:

“DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:

Implantar no prazo máximo de 30 (trinta) dias, após o recebimento da Ordem de Serviço (OS), pela Contratada, os serviços de administração e gerenciamento do abastecimento da frota de veículo da PMDM (...)"



Apesar do conteúdo do item supramencionado, não foi identificado nos processos à emissão da Ordem de Serviço (OS), na Prefeitura e no Fundo. Além disso, pela análise do processo infere-se que o serviço não foi implantado no prazo de 30 dias, dado que a assinatura do Contrato ocorreu no dia 13/01/2016, e as primeiras notas foram emitidas apenas em maio de 2016, indicando que o serviço iniciou em abril de 2016, e isto foi confirmado por meio da Entrevista realizada com a Gerente da Secretaria de Interior e Transporte, documentada por meio do Registro de Entrevista 01 (29/01/2019), que atualmente administra a execução do Contrato nº 003/2016. Ademais, a servidora acrescentou que o atraso decorreu também da exigência pela Prefeitura de cadastramento de novos postos na rede da empresa, em determinadas localidades, apesar de não ter registro desses procedimentos no processo.

RECOMENDAÇÃO 03

A - Em cumprimento à cláusula do instrumento convocatório enunciada, sugere-se que seja verificada a existência da Garantia para o Contrato nº 003/2016 (PMDM), inserindo-a no mesmo, caso existente, em substituição, a referente ao Contrato nº 001/2016 (FMS). E providenciar a inclusão da Garantia realizada para o Contrato nº 001/2016 (FMS), em seu respectivo processo, sendo este o de nº 8896/2015.

B - Em um primeiro momento solicita-se que sejam averiguados com maior rigor os arquivos da Secretaria de Interior e Transporte e da Secretaria de Saúde, que são as principais gerenciadoras dos Contratos nº 003 e 001/2016, respectivamente, com o intuito de identificar a existência de documentos físicos ou eletrônicos, que representem comunicações e solicitações à empresa contratada. Verificando-se a existência dos mesmos, providenciar a inserção destes no processo, em ordem cronológica dos acontecimentos. Ressaltamos ainda, a necessidade de que qualquer comunicação ou solicitação realizada junto à empresa, da data do presente relatório em diante, seja formalizada e devidamente anexada ao processo, para a adequada instrução do mesmo, e também para evitar possíveis transtornos futuros, na necessidade de comprovações de modificações solicitadas no sistema.

C - Com base nas jurisprudências apresentadas, a Controladoria sugere que as novas prorrogações contratuais, se existentes, sejam devidamente fundamentadas e comprovadas no processo, em especial, pela realização de nova pesquisa de mercado que justifique a vantajosidade da permanência do contrato em vigor, em detrimento da realização de nova licitação, em obediência aos princípios da Administração Pública.



D - Que nos próximos processos licitatórios seja emitida a Ordem de Serviço, em obediência aos atos normativos existentes, bem como seja atendido o prazo estabelecido para início do serviço contratado; de forma que na impossibilidade de cumprimento, os motivos sejam devidamente justificados e apresentados no processo.

7.1.4 Inconsistências na execução prática dos pagamentos

No que concerne a execução do pagamento, os Contratos preveem os seguintes dispositivos:

a) Datas das notas fiscais e dos pagamentos

Sobre a data definida nos Contratos para a emissão das notas fiscais, tem-se:

“4.2 – A CONTRATADA deverá apresentar a(s) nota(s) fiscal(is) obrigatoriamente no primeiro dia útil do mês subsequente à prestação dos serviços/fornecimento.”

Observou-se que as notas são apresentadas em datas posteriores à estabelecida no Contrato, sendo que de acordo com informações obtidas por meio do Registro de Entrevista 01, realizada com a Gerente da Secretaria de Interior e Transporte, a própria Prefeitura solicitou que as notas fossem emitidas e apresentadas em data posterior a previamente indicada, para que houvesse tempo hábil de conferir o relatório dos abastecimentos e solicitar as correções necessárias, antes da emissão das mesmas. No entanto, este procedimento não foi acordado formalmente entre empresa contratada e Prefeitura.

Além disso, em ambos os processos, após a inicialização dos procedimentos para pagamento, posterior a emissão da nota, o mesmo deveria ser providenciado pela Prefeitura, com base nos seguintes termos:

“4.3 – O pagamento será efetuado até o décimo dia útil no mês subsequente à prestação dos serviços, a contar da apresentação da(s) Nota Fiscal/Fatura, referente ao fornecimento de combustível e taxa de administração no mês de referência. Após esta será paga multa financeira nos seguintes termos: (...)"

Considerando que as Notas Fiscais não são apresentadas no primeiro dia útil do mês subsequente, conforme exposto nos parágrafos anteriores, por questões de viabilidade prática, por consequência, em geral, os pagamentos não são efetuados até o décimo dia útil do referido mês, devendo, portanto, incidir a multa prevista, em seguida, no mesmo item. Porém, novamente,



não houve comunicação formal entre a empresa e a Prefeitura para autorizar esta conduta, e as multas não foram calculadas e nem cobradas.

b) Descrição do objeto contratado na Nota Fiscal

No mesmo item descrito acima, observa-se a previsão indireta de que as notas fiscais, em ambos os processos, refiram-se ao fornecimento de combustível, isto é, ao quantitativo utilizado naquele mês, bem como ao serviço de administração dos cartões. No entanto, foi observado que as notas fiscais restringem-se a informar como item “Serviço de Administração (cartão combustível)”, sem informar a quantidade efetiva de gasolina, álcool e diesel consumidos no período, por Secretaria.

c) Instrução do pagamento quanto à emissão das certidões de regularidade fiscal e trabalhista

Sobre a instrução do pagamento observou-se a seguinte cláusula, em ambos os processos:

“4.2.1 – A CONTRATADA deverá requerer a Prefeitura Municipal de Domingos Martins o pagamento, anexando ao requerimento os seguintes documentos: Prova de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); Prova de Regularidade junto a Receita Federal; Prova de Regularidade junto a Fazenda Estadual; Prova de Regularidade junto a Fazenda Municipal; Certidão Negativa de Débito – CND perante o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS; Certidão de Regularidade de Situação – CRS perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; Certidão Negativa de Débito Trabalhista perante o Tribunal Superior do Trabalho.”

“4.11 – A Contratada deverá manter as mesmas condições previstas neste edital, no que concerne à PROPOSTA E HABILITAÇÃO.”

“4.12 – A Contratada deverá manter as mesmas condições previstas no edital no que concerne à PROPOSTA E HABILITAÇÃO, especialmente quanto às certidões de regularidade do INSS e FGTS, sendo que, caso ocorra alguma irregularidade na documentação, poderá ser instaurado procedimento de rescisão contratual, sem prejuízo das sanções legais cabíveis, conforme entendimento do STJ e do TCU.”

Nos processos não foi verificado nenhuma solicitação de pagamento da empresa, apenas a apresentação da nota fiscal, bem como, anexando-se a estas têm-se apenas as certidões



referentes a regularidade do FGTS e dos Tributos Federais, e não de todas como solicitado no Termo. Apenas poucas Secretarias, apresentaram todas as certidões, em alguns pagamentos.

A Controladoria entende que deveriam ser anexadas todas as certidões conforme previsto no item supramencionado, pois é fundamental que no pagamento a empresa esteja também regular com os entes Estado e Município.

A Lei 8.666/93 exige a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes como condição para a habilitação nos processos licitatórios:

“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

(...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, (...).”

Nessa mesma linha, a Lei 10.520/02 - Lei do Pregão, em seu artigo 4º, XIII, também exige a comprovação da regularidade fiscal dos licitantes para efeito de habilitação em Pregões.

Somando-se aos dispositivos legais citados acima, tem-se a exigência de comprovação da regularidade perante a Previdência Social constante do § 3º do artigo 195 da CF/88, nos seguintes termos:

“Art. 195 (...)

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.”



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

Inobstante a exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista como requisito de habilitação em processos licitatórios, observa-se que **tal regra deve ser observada durante toda a execução do contrato e não só na fase licitatória**. Isso porque, de acordo com o inciso XIII do artigo 55 da Lei de Licitações, os contratos administrativos devem conter cláusula necessária (essencial) que estabeleça “**a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação**”. Nesse sentido, ressalta-se que, violada essa cláusula contratual necessária (art. 55, XIII), a Administração poderá unilateralmente rescindir o contrato.

Ainda, no que tange à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos contratados da Administração Pública, durante a execução contratual, é imprescindível, trazer Jurisprudências firmadas pelo TCU:

“Acórdão 2684/2004 – Primeira Câmara

9.2.2 - inclua, em futuros editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a possibilidade de subordinação do pagamento à comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal para com o FGTS e a Fazenda Federal, com o objetivo de assegurar o cumprimento da Lei 9.012/1995 (art. 2º) e da Lei 8.666/1993 (arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII);”

“Acórdão 3.856/2009 - Primeira Câmara

9.5.2. exija a comprovação da regularidade fiscal das licitantes perante as Fazendas Públicas, INSS e FGTS, e, ainda, nos contratos de execução continuada, requeira da contratada, a cada pagamento efetivado, a prévia comprovação dessa regularidade, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal.”

“Acórdão 5.106/2009 - Segunda Câmara

9.6.1. oriente suas unidades regionais quanto à necessidade da exigência, a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, da comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, para com o FGTS e para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal e aos arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993;”



	/	

“Acórdão 119/2011 – Plenário

9.1.1. a cada pagamento referente a contrato de execução continuada ou parcelada, exija do contratado a comprovação da regularidade fiscal para com a Seguridade Social, o FGTS, as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, em observância ao § 3º do art. 195 da Constituição Federal e aos arts. 29, incisos III e IV, e 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993;”

“Acórdão nº 964/2012 – Plenário –

2. Nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, deve constar cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento dessa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para resarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei nº 8.666/93).”

Por tudo que foi exposto, conclui-se que a Administração Pública deve exigir a comprovação por parte do contratado, durante a execução contratual e por ocasião de cada pagamento devido, o atendimento a todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na fase de licitação ou de contratação direta, o que inclui a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista de todos os entes, federal, estadual e municipal.

d) Instrução do pagamento quanto à existência de documentos comprobatórios da realização dos abastecimentos

Nos processos de pagamentos disponibilizados, em ambos os processos, não se verificou a anexação dos comprovantes de abastecimento junto aos postos da rede credenciada da contratada, nem os relatórios dos mesmos, retirados do sistema da empresa contratada, certificando o quantitativo de abastecimentos que estão sendo computados na respectiva nota, isto é, efetua-se o pagamento sem as devidas comprovações no processo, indicando liquidação irregular da despesa. Esses comprovantes são os únicos documentos emitidos pelo equipamento da contratada nos postos, que junto aos cupons fiscais, serve para conferência do que foi lançado no sistema de gerenciamento, para efeito de confirmação, pelos fiscais do contrato, do que será faturado pela empresa ao final do mês. A ausência de qualquer documento comprobatório da realização da despesa pública contraria regra normativa expressa para a execução financeira do orçamento público, prevista no inciso III, § 2º do art. 63 da Lei nº 4.320/1964:



	/	

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

§ 1º *Essa verificação tem por fim apurar:*

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

Trata-se de regra basilar à administração pública: toda despesa promovida com recursos públicos deve ser destinada efetivamente a uma finalidade pública, sendo devidamente comprovada. Não havendo a identificação desta destinação, não há como liberar os pagamentos. Tal entendimento é reforçado pela Jurisprudência do TCU nos seguintes Acórdãos:

“Acórdão 1560/2009 – Plenário – Constitui irregularidade a ausência de documentação comprobatória da execução dos serviços que ensejaram emissão de faturas de pagamento.”

“Acórdão 3524/2010 – Segunda Câmara - Constitui irregularidade o pagamento sem o detalhamento dos serviços prestados e sem liquidação das despesas realizadas.”

Ainda que os relatórios e os comprovantes dos abastecimentos permaneçam arquivados internamente nas Secretarias, a Controladoria entende que devido à significativa rotatividade de servidores nas mesmas, e a dificuldade de se manter a segurança dos arquivos pela intensa circulação de pessoas em alguns órgãos, é fundamental que documentos comprobatórios de despesas públicas sejam resguardados por meio de inserção nos seus respectivos processos, autuados e paginados, como parte de sua instrução, bem como para a proteção dos documentos relevantes.

e) Ausência de documentação considerada obrigatória pelo edital a ser anexada a cada pagamento

E, por fim, os Contratos preveem para a realização do pagamento:



	/	

"4.7 – A Contratada deverá apresentar, em conjunto com a(s) Nota(s) Fiscal(is), declaração de repasse dos valores devidos aos postos fornecedores de combustível."

Novamente nos processos não foi encontrado esta declaração em nenhum dos pagamentos analisados, bem como nos foi informado, que na prática esta conduta é inviável, dado que o repasse aos postos ocorre apenas após a realização do pagamento pela Prefeitura. Isto reforça o posicionamento de que as notas precisam informar a quantidade efetiva de combustíveis que está sendo paga, junto ao serviço de administração.

RECOMENDAÇÃO 04

A - Quanto às datas de apresentação das notas e da efetivação dos pagamentos, é de extrema importância que sejam adequadas e formalmente acordadas entre Prefeitura e a empresa contratada, por meio de alteração das cláusulas contratuais, de forma a atender realidade prática do objeto em questão.

B - Sobre a descrição do serviço na nota, dispondo que o valor integral corresponde unicamente ao serviço de administração de cartões, e considerando que o objeto do contrato se refere à contratação do serviço de gerenciamento, controle e **fornecimento** de combustível, é fundamental, que a descrição supracitada seja alterada, para incluir também o quantitativo de combustível adquirido.

C - No que concerne a apresentação das certidões fiscais e de regularidade, a cada pagamento, mantendo, portanto, as condições habilitatórias verificadas na Licitação, a Controladoria, entende que devem ser inseridas todas, considerando a importância de que a empresa esteja regular frente a todos os entes federativos, em especial, ao ente contratante do objeto. No entanto, caso existam orientações jurídicas, no âmbito municipal, que justifiquem a inclusão de apenas algumas certidões, que as mesmas sejam formalizadas e justificadas, de forma a promover mudanças nas cláusulas contratuais e nas condutas adotadas internamente, de forma padronizada por todas as Secretarias.

D - No que se refere à comprovação dos serviços que estão sendo pagos, é necessário, em caráter de urgência, que seja incluído nos processos de pagamento o detalhamento dos abastecimentos realizados, por meio dos cupons ou relatórios, de forma a comprovar a despesa que se pretende liquidar, em obediência ao disposto nos instrumentos legais.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

E - Que seja reavaliada a exigência prevista na cláusula 4.7, sobre a apresentação, pela empresa, junto à nota fiscal, de declaração de repasse dos valores devidos aos postos, considerando sua inviabilidade prática, dado que estes valores somente são repassados aos postos após a realização do pagamento pela Prefeitura.

7.1.5 Fragilidade no controle e Fiscalização dos abastecimentos

É dever da Administração Pública acompanhar e fiscalizar os contratos firmados, para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, conforme art. 67 da Lei nº 8666/93. Esta função deverá ser desempenhada por representante formalmente designado pela Administração, preferencialmente do setor que solicitou o objeto, conforme entendimento do próprio TCU em seus posicionamentos:

“Acórdão 555/2005 Plenário - *Designe formalmente um servidor para acompanhar a execução de cada contrato de prestação de serviço, sendo o dito servidor responsável pela observância do fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais e tendo a obrigação de comunicar aos setores de direito quando não acontecer dessa forma, com o propósito de dar cabal cumprimento ao art. 6º do Decreto nº 2.271/1997 e ao art. 67 da Lei nº 8.666/1993.”*

“Acórdão 935/2007 – *Atente para o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que a execução dos contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para tanto.”*

“Acórdão 670/2008 - *Mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade, em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993, e 6º do Decreto nº 2.271/1997.”*

a) Contrato nº 003/2016 – Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Para a fiscalização do Contrato nº 003/2016, foi designado o então Secretário de Interior e Transporte, o Senhor Euvaldo Schneider Velten, para se responsabilizar pelo consumo de combustíveis no âmbito de todas as Secretarias Municipais, exceto do Fundo Municipal que dispõe de contrato próprio. De imediato, se observa certa inconsistência, considerando que por ser Secretário, o servidor em questão já possuía número significativo de atribuições, o que poderia comprometer a adequada fiscalização do consumo de combustíveis, por todas as demais Secretarias. Ademais, o mesmo já figurava como responsável pela autorização do pagamento, por



meio da nota de liquidação, ferindo, por conseguinte, o princípio da segregação de funções, tal como verificado pelo próprio TCU, na Jurisprudência apresentada a seguir:

“Acórdão 185/2012 – Plenário - Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido ateste da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.”

Ainda, o ateste das notas, ocorria apenas por meio de assinatura do mesmo na nota, com carimbo pessoal, sem que este indicasse o efetivo ateste dos serviços realizados. Ademais, um único fiscal não supriria a necessidade de uma fiscalização mais aprofundada por parte de cada Secretaria executora do Contrato.

Em 2017, a Controladoria, com base na mudança da Administração Municipal e na verificação da deficiência na fiscalização de diversos contratos na Prefeitura, solicitou por meio da CI – Circular nº 002/2017, que as Secretarias procedessem à adequação dos fiscais de seus respectivos contratos, disponibilizando servidores devidamente capazes para o acompanhamento dos objetos em questão, providenciassem a elaboração de carimbos específicos para a realização do ateste das notas de serviço e de mercadoria, bem como orientassem seus servidores sobre a responsabilidade inerente a uma fiscalização de contrato administrativo. Somando-se a isto, com o intuito de fortalecer ainda mais a responsabilidade sobre esta conduta, a Controladoria elaborou a Instrução Normativa do Sistema de Controle Interno (SCI) nº 007/2017, sobre a fiscalização dos Contratos Administrativos no âmbito da Prefeitura, bem como a Recomendação Técnica nº 002/2018, também com orientações sobre o mesmo assunto.

Com base nessa orientação a Secretaria de Interior e Transporte emitiu uma Comunicação Interna em 2017, solicitando que as demais Secretarias indicassem um servidor para atuar como Fiscal do Contrato, representando o respectivo órgão e tornando-se responsável, a partir de então, pelos abastecimentos do mesmo. Para formalizar a alteração dos fiscais, firmou-se o 3º aditivo do Contrato, com esse único objetivo. A seguir é disponibilizada a tabela dos novos fiscais indicados, por Secretaria:

**Tabela 7:** Fiscais do Contrato nº 003/2016 para aquisição de combustível, por Secretaria.

SECRETARIA	FISCAL
Secretaria de Interior e Transporte	- Jomerio Rocha Rangel - Sandra Walger
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Alan Antônio Zanotti
Secretaria de Cultura e Turismo	Daiane Alves de Oliveira Koehler
Secretaria de Meio Ambiente	Manoela Aparecida da Conceição
Secretaria de Educação e Esporte	Renise Gerhardt Bortolini
Secretaria de Governo	Luci Assumpção Monteiro Gerhardt
Secretaria da Fazenda	Daniel Araújo Bullos
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	Mateus Lucas Cosmo
Secretaria de Desenvolvimento Rural	Rosineia Rocha Hoffmam Coelho
Secretaria de Obras e Serviços Urbanos	Danielle da Silva Araújo de Carvalho

Após a nomeação de um fiscal por Secretaria, os mesmos foram orientados a iniciar a conferência do relatório mensal de abastecimentos, com os cupons entregues pelos motoristas e atestar a nota fiscal referente ao consumo de sua Secretaria, com o carimbo adequado. Estes novos procedimentos e alterações foram de fato identificados no processo, junto ao Registro de Ocorrência para o relato de possíveis inconsistências observadas.

No entanto, no exercício de 2018 e 2019, observaram-se mudanças de servidores nas Secretarias, inclusive de fiscais do respectivo contrato, sendo que no processo, identificou-se apenas a solicitação de alteração do fiscal, pela Secretaria da Fazenda, por meio de CI à Procuradoria Municipal, no entanto, ainda que comunicado, não foi solicitado novo aditivo para oficializá-la, ou seja, outros servidores passaram automaticamente a atestar as notas, como fiscais, sem que estivessem adequadamente designados no contrato, apenas por meio de novo Termo de Nomeação de Fiscal, com validade apenas interna.

b) Contrato nº 001/2016 – Fundo Municipal de Saúde

Para a fiscalização do Contrato nº 001/2016, também foi designado o então Secretário de Interior e Transporte, o Senhor Euvaldo Schneider Velten, para se responsabilizar pelo consumo de combustíveis no âmbito do Fundo Municipal de Saúde. De imediato, se observa a mesma inconsistência, considerando que por ser Secretário, o servidor em questão já possuía número significativo de atribuições, o que poderia comprometer a adequada fiscalização do consumo de combustíveis, em especial, do Fundo de Saúde que possui demandas específicas e intensas.

Ainda, novamente, o ateste das notas, ocorria apenas por meio de assinatura do mesmo na nota, com carimbo pessoal, sem que este indicasse o efetivo ateste dos serviços realizados.



Da mesma forma, com base nas orientações emitidas pela Controladoria, no início de 2017, a Secretaria de Saúde solicitou a alteração do fiscal do Contrato nº 001/2016, devido a mudanças nos servidores e a necessidade de se acompanhar com maior proximidade o consumo de combustível, designando a servidora Marcela Laeber, então Gerente de Transporte da Saúde, e que permanece até o presente momento. Para formalizar a alteração do fiscal, firmou-se o 3º aditivo do Contrato, com esse único objetivo.

A nova fiscal foi orientada a proceder mensalmente com a conferência do relatório de abastecimentos, junto aos cupons entregues pelos motoristas e atestar a nota fiscal referente ao consumo de sua Secretaria, com o carimbo adequado. Estes novos procedimentos e alterações foram de fato identificados no processo, no entanto, diferentemente do processo de contratação de combustível para os veículos da Prefeitura, o processo da saúde, apresentou várias notas sem a junção do documento “Registro de Ocorrência” para o relato de possíveis inconsistências observadas, cuja responsabilidade de elaboração é do Fiscal do Contrato.

RECOMENDAÇÃO 05

A – Que seja providenciado, em caráter de urgência, novo aditivo para alterar os fiscais do Contrato nº 003/2016, que não se encontram mais nas respectivas Secretarias ou funções, conforme demandas e informações obtidas diretamente das mesmas, para que o ateste das notas seja realizado por servidor formalmente designado e tecnicamente instruído. Além disso, que indispensavelmente o Fiscal do Contrato apenas ateste a execução dos serviços após a conferência do relatório de abastecimentos emitido no sistema da contratada com os cupons e comprovantes de abastecimento entregues pelos motoristas, a cada mês.

B – Que o Fiscal do Contrato elabore o Registro de Ocorrências para ser anexado à nota fiscal quando do encaminhamento mensal para pagamento. E em caso de mudança no servidor responsável pelo acompanhamento seja imediatamente solicitada alteração formal do mesmo no processo. Ainda, ressaltamos novamente, que o Fiscal do Contrato apenas ateste a execução dos serviços após a conferência do relatório de abastecimentos emitido no sistema da contratada com os cupons e comprovantes de abastecimento entregues pelos motoristas, a cada mês.

7.1.6 Disposições previstas no Termo de Referência que não são observadas na prática

No Termo de Referência foram identificados alguns itens com procedimentos específicos que deveriam ser observados no decorrer da execução contratual, porém que não foram adotados ou cumpridos:



a) Previsão de créditos nos cartões de abastecimento

No Termo de Referência, está previsto em mais de um item, a adoção do procedimento de créditos nos cartões dos veículos, de forma, que na ausência dos mesmos, não seria possível realizar os abastecimentos, no entanto, esta metodologia nunca foi estabelecida pela Prefeitura:

“3.2.3 – Cartão de Identificação do veículo

h) Cabe ao Gestor autorizar crédito adicional ao cartão mediante justificativa que deverá ficar armazenada no sistema;”

“5 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

a) Estabelecer, para cada veículo que credenciar, de sua propriedade ou locado, um limite de crédito, o qual não poderá ser ultrapassado sem autorização expressa da PMDM;

6.3 – Na hipótese do crédito tornar-se suficiente por motivos alheios à gestão (ocorrências operacionais não programadas, tarifas extras, entre outros), apenas o responsável pela gestão dos veículos, e devidamente autorizado pela PMDM, poderá realizar um crédito adicional somente para o período necessário.”

b) Obrigações da Contratada que não foram cumpridas

O Termo de Referência ainda prevê duas obrigações da Contratada que em nenhum momento da execução contratual foram cumpridas, nem exigidas pela Prefeitura:

“4 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

u) Enviar mensalmente à PMDM, a contar da data da assinatura do contrato, CD ROM com relatório de consumo detalhado, contendo: débitos, abastecimentos por veículo/condutor autorizado, abastecimento por posto, cadastro de veículos por Secretaria de vinculação, cadastro dos postos, quantidade abastecida por veículo, média de km rodado/litro utilizado por veículo e relatório de presunção de desvio (abastecimento superior ao permitido, consumo inferior à média do veículo, etc.)”

“10 – DOS PREÇOS PRATICADOS NOS POSTOS

10.1 “A CONTRATADA disponibilizará, via internet ou outro meio eletrônico, informações quinzenais dos preços unitários praticados nos postos que abastecem a frota, em reais e por tipo de combustível, ordenados por município e por valor em ordem crescente, identificando o posto de abastecimento com o respectivo endereço.”



RECOMENDAÇÃO 06

A – Que a prefeitura reavalie a adoção de cotas de combustíveis para as Secretarias, disponibilizadas por meio de créditos nos cartões, com o intuito de controlar mais efetivamente os gastos com o mesmo. No caso, de deliberarem pela não utilização deste método, que sua previsão seja eventualmente retirada dos planejamentos de contratação de combustível futuros.

B – Considerando a inviabilidade prática dos procedimentos descritos nos itens 4 (u) e 10.1, acima especificados, sobre posturas a serem adotadas pela Contratada, que os mesmos sejam excluídos dos planejamentos de contratações posteriores de combustível.

7.2 Volume de Recursos aplicados

O volume de recursos fiscalizados corresponde ao total aplicado pela Prefeitura para a aquisição de combustível, e pode ser visualizado por meio das Tabelas expostas a seguir, que especificam os gastos desde a assinatura dos contratos até o presente momento, para Prefeitura e Fundo:

Tabela 8: Recursos previstos e aplicados na aquisição de combustível pela Prefeitura Municipal de Domingos Martins.

ANO	CONTRATO	ADITIVO	EMPENHADO	EXECUTADO
2016	1.122.000,00	280.000,00	1.215.842,13	1.215.842,13
2017	2.300.000,00	-	1.679.508,99	1.679.508,99
2018	2.300.000,00	-	2.114.198,25	2.114.198,25

Tabela 9: Recursos previstos e aplicados na aquisição de combustível pelo Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins.

ANO	CONTRATO	ADITIVO	EMPENHADO	EXECUTADO
2016	469.200,00	-	276.450,15	276.450,15
2017	469.200,00	-	500.459,03*	461.006,80
2018	469.200,00	-	506.562,52*	506.562,52

*O valor empenhado foi maior que o valor previsto no contrato porque foi utilizado o saldo que restou do contrato no ano de 2016, e que não foi anulado.

Com base nos dados disponibilizados acima, é possível verificar o número significativo de recursos aplicados no gerenciamento e aquisição de combustível para a frota municipal. Este valor revela uma particularidade do Município de Domingos Martins, tendo em vista sua significativa extensão territorial, dividindo-se em 7 distritos.

Ainda, é importante avaliar, a pluralidade de fontes empregadas no custeio do combustível para o abastecimento da frota própria municipal, variando desde recursos vinculados a recursos próprios,



inclusive recursos que poderiam vir a ser empregados em investimentos para o Município, como os royalties:

Tabela 10: Recursos aplicados na aquisição de combustível para a Prefeitura Municipal de Domingos Martins, por fonte.

FONTE	ANO	2016	2017	2018
FNAS – BL GBF	10.337,02	15.972,23	18.405,41	
FNAS – BL PSB	25.698,04	31.459,72	35.731,83	
FNAS – BL PSEMC	4.548,18	10.517,63	12.604,53	
ROYALTIES FEDERAL	152.927,64	-	-	
FUNDEB 40%	160.967,58	57.531,48	153.308,77	
PRONAF	46.516,50	-	-	
PRÓPRIO	787.032,53	1.332.380,22	1.739.837,64	
PETE - ES	27.814,64	39.663,50	40.748,07	
MDE	-	192.014,21	113.562,00	
VALOR EXECUTADO	1.215.842,13	1.679.508,99	2.114.198,25	

Tabela 11: Recursos aplicados na aquisição de combustível para o Fundo Municipal de Saúde de Domingos Martins, por fonte.

FONTE	ANO	2016	2017	2018
FMS – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE/MAC	183.334,25	284.972,64	277.824,33	
RECURSO DA SAÚDE – 15%	18.518,79	27.023,20	32.318,28	
RECURSO DO PAB	53.269,90	120.079,20	160.535,56	
RECURSO VIGILÂNCIA EM SAÚDE	21.327,21	28.931,76	35.884,35	
VALOR EXECUTADO	276.450,15	461.006,80	506.562,52	

É importante ressaltar que o volume de recursos empregados no custeio de combustível aumentou consideravelmente no decorrer dos 3 anos avaliados. Sem dúvida houve aumento no preço dos combustíveis, bem como aumento dos serviços realizados, no que se refere à manutenção de estradas, transporte escolar, transporte de pacientes, entre outros. Porém, é necessário reavaliar, a relação custo/benefício do aumento dos gastos com combustível, no que concerne a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, e as práticas adotadas para a realização dos abastecimentos dos veículos, se são uniformes no âmbito de toda a Prefeitura e se atendem ao Princípio da Economicidade.

**RECOMENDAÇÃO 07:**

A Controladoria se manifesta recomendando a elaboração em caráter de urgência, pela Prefeitura, de orientação normativa geral, para adoção uniforme de estratégias que estabeleçam maior controle dos abastecimentos dos veículos da frota oficial, tais como, cotas de combustível, por Secretaria, autorização expressa dos gestores para a saída de veículos aos finais de semana e feriados, setor de agendamento unificado de veículos, para o maior aproveitamento das viagens, orientações para a utilização de combustíveis menos específicos, nos casos, em que os mesmos não são obrigatórios, priorização de postos mais próximos e que disponham de preços mais acessíveis, entre outros, para promover, mesmo que em menor escala, economia e otimização dos recursos empregados.

7.3 Sobre os Relatórios de Abastecimentos dos veículos da frota municipal, por Secretaria, no período de outubro a dezembro de 2018**7.3.1 Abastecimentos Realizados em Sábados, Domingos e Feriados**

Observou-se a realização de abastecimentos em sábados, domingos e feriados. É importante ressaltar que algumas secretarias realmente possuem atividades que se estendem aos finais de semana e feriados, tais como, transporte de pacientes, manutenção de estradas, após período de chuvas, fiscalização de posturas, entre outros. No entanto, para a maioria dos trabalhos, não se justifica a utilização e o abastecimento de veículos nestes dias, de forma que possa indicar a ocorrências das seguintes situações:

- O motorista se desloca com o veículo apenas para a realização do abastecimento do mesmo, em dias sem expediente (sábados, domingos e feriados), e retorna para o local da guarda do veículo;
- A utilização indevida do veículo para atividades particulares;
- A utilização indevida do cartão de abastecimento de veículo oficial, para a realização de abastecimento em veículo privado;

Reforçando este ponto, a Instrução Normativa STR nº 001/2014 dispõe sobre a vedação expressa à utilização de veículos oficiais, em sábados, domingos e feriados, exceto quando estiverem a disponibilidade para a realização de serviços públicos, desde que devidamente autorizados, justamente como exposto acima pela equipe de Auditoria, e o que da fato não ocorre:

“Art. 15 (...) III – Fica expressamente proibida a utilização de veículos oficiais: e) aos sábados, domingos e feriados, exceto os veículos de representação, bem como os que estiverem a serviço público, desde que autorizados.”



_____	/	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

RECOMENDAÇÃO 08:

Que as Secretarias orientem para que os servidores não desloquem os veículos apenas para a realização do abastecimento, programando-se para executar o abastecimento antes, durante ou após a realização do trajeto. E sobre os indícios de irregularidades expostas nos dois últimos tópicos, orienta-se que seja feita a convocação dos motoristas identificados nos relatórios como responsáveis pelos respectivos abastecimentos, para que sejam apresentadas justificativas para os mesmos, no âmbito das atividades executadas pela Prefeitura, em análise conjunta com o mapa diário do veículo, bem como na ausência destas, que seja apurada a responsabilidade dos envolvidos, por meio da instauração de Processo Administrativo, bem como do dano decorrente. Por fim, orienta-se que seja estabelecido procedimento de autorização pelo Secretário da Pasta para que o veículo sob sua guarda se desloque aos finais de semana e feriados, quando tal deslocamento não caracterize situação recorrente na Secretaria, realizando efetivo controle sobre a utilização dos mesmos.

7.3.2 Escolha dos Tipos de Combustível (Gasolina Comum, Gasolina Aditivada, Diesel Comum e Diesel S-10) de forma aleatória pelos motoristas das Secretarias

Observou-se que há abastecimentos, ora com um tipo de combustível, ora com outro, sem critérios preestabelecidos quanto à necessidade de utilização de um combustível específico dependendo do veículo, ou por menor preço.

RECOMENDAÇÃO 09:

Avaliar, para os casos em que não há necessidade de um combustível mais elaborado ou específico, para o veículo em questão, por exemplo, gasolina aditivada ou diesel S-10, que seja orientado para a utilização do combustível comum, e geralmente, de menor valor.

7.3.3 Inconsistências nas médias de desempenho de alguns veículos, isto é, alterações significativas no número de quilômetros percorrido por litro de combustível

Observaram-se em alguns veículos, alterações significativas, a menor, nas médias de desempenho, isto é, no número de quilômetros percorridos por litro de combustível, sendo para o sistema um indicativo de possível fraude. Por meio dos questionamentos ao Gestor do Contrato, nos foi informado, que nesses casos, no momento do abastecimento, e, portanto, do cálculo da nova média, devido à queda brusca da mesma, o sistema bloqueia o cartão, mostrando a ocorrência de uma anomalia na média daquele veículo. Quando isso ocorre, o abastecimento apenas se concretizará por autorização do Gestor, após justificativa do motorista do motivo da inconsistência, liberando novamente o sistema.



	/	

RECOMENDAÇÃO 10:

Orienta-se que seja feita a convocação dos motoristas identificados nos relatórios como responsáveis pelos respectivos abastecimentos, em que a média de desempenho eventualmente reduz de forma significativa, para que sejam apresentadas justificativas para os mesmos, quando possível, no âmbito das atividades executadas pela Prefeitura, bem como na ausência destas, que seja apurada a responsabilidade dos envolvidos e o dano decorrente, por meio da instauração de Processo Administrativo.

7.3.4 Inconsistências no registro da quilometragem indicada no odômetro do veículo no momento do abastecimento

Verificou-se no relatório de abastecimentos, a ocorrência por diversas vezes, da indicação errônea da quilometragem do veículo no momento do abastecimento, não compatível com as anteriores, impedindo o cálculo da média e obtenção do histórico completo de percurso do veículo.

RECOMENDAÇÃO 11:

Orienta-se que seja feita a convocação dos motoristas identificados nos relatórios como responsáveis pelos respectivos abastecimentos, nos quais houve inconsistência no registro, para que sejam apresentadas justificativas para os mesmos, quando possível, bem como na ausência destas, que seja apurada a responsabilidade dos envolvidos, por meio da instauração de Processo Administrativo. Além disso, é necessário reforçar junto aos motoristas, a importância de se informar com cautela e de forma correta a quilometragem do veículo apresentada no odômetro, para que seja possível obter corretamente a média de desempenho do veículo, e seu histórico de quilometragens a cada abastecimento.

7.3.5 Abastecimento de veículo não oficial, sem termos de convênio ou justificativa

a) Abastecimento de Veículo da Associação de Pais e Amigos dos Expcionais – APAE pela Secretaria Municipal de Educação e Esporte

Conforme já identificado pela Controladoria por meio da CI/PMDM/CONINT nº 009/2018 encaminhada a Secretaria de Educação sobre a identificação de veículo que não pertence à frota oficial da Prefeitura sendo abastecido por meio do sistema de cartões, isto é, com recursos da Secretaria de Educação:

“Considerando o levantamento de informação solicitado por esta Controladoria a Secretaria Municipal de Educação e Esporte (SECEDU), por meio da



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

CI/PMDM/CONINT/Nº 080/2017, a respeito dos veículos adquiridos ou em uso pela Secretaria supracitada, foi identificada a seguinte situação:

- Veículo Kombi; Placa ODG 2371; Tipo Pas/Microonibus/Naplic; Modelo VW/KOMBILOTAÇÃO, de propriedade da APAE de Domingos Martins.
- **“Observação:** o veículo é de propriedade da APAE de Domingos Martins, contudo a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Esporte, realiza o abastecimento mensal do mesmo.”

(...) Dessa forma, recomendamos, em caráter de urgência que a Secretaria de Saúde, em conjunto com a Secretaria de Educação avalie a real necessidade desse abastecimento, considerando que a Prefeitura já realiza o repasse de recursos para a manutenção das atividades da APAE, por meio de Termos de Fomento e de Colaboração. E mesmo que seja confirmada essa necessidade, que se empenhem na regularização e formalização dessa despesa, dado o atual rigor das legislações que se aplicam à transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos, sempre contando com o auxílio e orientação da Procuradoria Municipal.”

Tem-se que a situação permanece no período de abastecimentos avaliados por esta Auditoria, sendo de outubro a dezembro de 2018, de forma que nenhuma providência foi tomada pela Secretaria responsável.

b) Abastecimento de veículo de particulares pela Secretaria Municipal de Saúde

Ainda, observou-se, nos relatórios do Fundo Municipal de Saúde o abastecimento de 12 veículos, que não pertencem à frota municipal oficial, e, que por meio de esclarecimentos da própria Secretaria correspondem aos veículos cadastrados no sistema, por meio do programa de auxílio combustível para o deslocamento de pacientes, instituído pela Lei Municipal nº 2.349/2011, com base nos seguintes procedimentos:

- O Paciente protocola requerimento do auxílio combustível, para a realização de tratamento específico de saúde em outro município, no Protocolo Central da Prefeitura de Domingos Martins;
- O pedido é encaminhado para a profissional de Assistência Social da Secretaria de Saúde, que realizará visita ao requerente com o intuito de avaliar a situação envolvida, nos aspectos, de existência do diagnóstico e do agendamento das sessões de tratamento, debilidade física do mesmo, local da residência, entre outros;



Conforme relatado pela profissional de Assistência Social da Secretaria de Saúde, em conversa realizada e registrada pela equipe de auditoria, a primeira abordagem com o requerente, permite expor a existência de outras opções para a efetivação do tratamento, sendo estas, as seguintes, em ordem de prioridade:

- i. Albergue Martinho Lutero – consiste em organização da sociedade civil voltada para o acolhimento temporário de pacientes e acompanhantes em Vitória-ES, durante a realização de tratamento de saúde nos hospitais de grande porte da Grande Vitória, de forma a evitar os transtornos dos deslocamentos diários ou semanais para estes locais;
- ii. Transporte Sanitário de Domingos Martins – consiste em ônibus disponibilizados diariamente nos distritos para o transporte de pacientes para a realização de consultas e tratamentos na Grande Vitória;
- iii. Transporte de Pacientes em casos específicos, com a utilização de veículos menores ou ambulâncias – para alguns casos específicos, em que o tratamento é disponibilizado em horários diferenciados, em geral, fora do horário de expediente normal, ou de urgência, a Prefeitura disponibiliza veículos menores ou ambulâncias para o transporte do paciente;
- iv. Auxílio Combustível – benefício concedido em pecúnia, para o custeio de combustível utilizado em veículo próprio do paciente ou de familiar, nos deslocamentos para a realização de tratamento de saúde em outros municípios.

A Assistente Social ressaltou a intensificação dos questionamentos pelos profissionais de gestão de Saúde Pública, no que concerne a constitucionalidade e a legalidade deste benefício diante de regulamentações sobre a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo em vista, a universalidade do mesmo, de forma que os benefícios concedidos em seu âmbito devem ser ofertados igualmente a toda a população, sem critério de renda, o que suplantaria a capacidade financeira do município de suportá-lo. Dessa forma, considerando a escassez dos recursos públicos na área de saúde, é urgente a reavaliação deste benefício.

Outro ponto verificado, e que foi esclarecido, corresponde a quantidade de combustível fornecida para os requerentes. Neste aspecto, a Assistente Social informou que a quantidade de litros, geralmente é fixa, e liberada por meio de cartão eletrônico de abastecimento, igual aos verificados para os veículos oficiais, conforme o número de idas ao local do tratamento na semana e a distância percorrida,

Por fim, um aspecto de extrema importância identificado, corresponde a ausência de controle e acompanhamento posterior por parte da Secretaria de Saúde, sobre a efetiva utilização do combustível para a realização do tratamento específico, em especial, pela apresentação regular



de documentos que comprovem o comparecimento do paciente nas sessões previamente agendadas. Ademais, considerando que a maioria dos tratamentos existente é temporário, também não há um cronograma de acompanhamento e verificação por parte da Administração Pública do encerramento do tratamento e consequente devolução ou bloqueio do cartão.

RECOMENDAÇÃO 12:

A - Que seja providenciada a regularização do abastecimento do veículo da Instituição APAE, em caráter de urgência, de forma que sejam avaliadas as condições da Prefeitura, em permanecer com este custeio, e em caso afirmativo, sejam estudadas formas de adequar e formalizar essa despesa.

B - Considerando o caráter universal do SUS, e a impossibilidade da Prefeitura de Domingos Martins oferecer a todos os municípios o benefício do auxílio combustível para a realização de tratamento médico em outro município, é de fundamental importância, que a Secretaria de Saúde avalie a constitucionalidade e a legalidade do benefício. Em caso afirmativo, que a sua concessão seja devidamente regulamentada, controlada, fiscalizada e comprovada, tendo em vista, a aplicação de recursos públicos. Por fim, caso se confirme sua inviabilidade legal, que o órgão responsável adote as providências necessárias a sua regular eliminação.

7.3.6 Verificação de 2 abastecimentos no mesmo dia, em horários próximos, e com diferentes quantidades de litros de combustível

Em algumas Secretarias observou-se a realização de 2 abastecimentos no mesmo dia, com diferença de poucos minutos entre eles, e correspondendo a quantidades distintas e significativas de litros de combustível, de forma que de acordo com a diferença de tempo entre um abastecimento e outro, não seria possível percorrer a quantidade de quilômetros informada. Em primeiro momento, esta ocorrência pode representar indício de irregularidade, no entanto, também pode significar, como sugerido pelas Secretarias, um procedimento, no qual se realiza a transação com o cartão, duas vezes em um único abastecimento para suprir um abastecimento anterior, na qual, por problemas do sistema da empresa ou do posto, a transação com o cartão não foi efetivada. Nesses casos, deve-se evitar esse tipo de procedimento, e se realizado, deve ser devidamente justificado no relatório.

RECOMENDAÇÃO 13:

Orienta-se que seja feita a convocação dos motoristas identificados nos relatórios como responsáveis pelos respectivos abastecimentos, que ocorrem no mesmo dia e em horários próximos, para que sejam apresentadas justificativas para os mesmos, quando possível, no



âmbito das atividades executadas pela Prefeitura, bem como na ausência destas, que seja apurada a responsabilidade dos envolvidos e o dano decorrente, por meio da instauração de Processo Administrativo.

7.3.7 Ausência de conferência pelas Secretarias do relatório de abastecimento da empresa Convênios Card

Pelas inconsistências verificadas nos relatórios, observa-se que algumas Secretarias, não realizam a efetiva conferência dos abastecimentos reportados no relatório emitido via Sistema da empresa Convênios Card, de forma a identificar de imediato os abastecimentos em horários ou dias seguidos, ou ainda, em dias sem expediente, entre outros, isto é, abastecimentos que possam ser questionados e corrigidos, caso necessário. Observa-se, em geral, uma conferência apenas dos valores dos relatórios com os apresentados nos cupons dos postos.

A própria Instrução Normativa STR – Sistema de Transportes nº 001/2014, que dispõe sobre as rotinas e procedimentos para o gerenciamento e o controle do uso da frota de veículos e dos equipamentos pesados do município de Domingos Martins, expõe no inciso VII do artigo 5º e no inciso III do artigo 13, a necessidade de conferência dos relatórios de abastecimentos pelas Secretarias após o encaminhamento pela Secretaria de Interior e Transporte, porém a mesma não é verificada:

“Art. 5º É da responsabilidade da Secretaria Municipal de Interior e Transporte, como unidade responsável pela Instrução Normativa, que deverá:

VII – Encaminhar as demais secretarias o relatório de abastecimento por posto e centro de custo, a fim de controlar e monitorar os gastos quinzenais com abastecimento, possibilitando identificar a média de consumo de combustível por quilômetro rodado de cada veículo.”

“Art. 13 A Secretaria de Interior e Transporte em conjunto com as demais Secretarias Municipais e seus respectivos setores responsáveis pelos veículos e deslocamentos dos mesmos deverão adotar ainda os seguintes procedimentos:

III – confrontar quinzenalmente as autorizações de fornecimento de combustível, o relatório de abastecimento com as quantidades apresentadas nas Notas Fiscais do fornecedor e atestar o fornecimento correto;”

RECOMENDAÇÃO 14:

Que as Secretarias executem mensalmente e obrigatoriamente a conferência do Relatório emitido pela empresa Convênios Card, conferindo não apenas os valores com os cupons de



abastecimento entregues pelos motoristas, mas também a existência de abastecimentos duvidosos, de forma que possam ser imediatamente questionados frente aos motoristas responsáveis, e corrigidos tempestivamente, se possível. Caso representem situações adversas, que estas sejam devidamente justificadas nos relatórios e arquivadas nas Secretarias.

7.3.8 Permanência na utilização de senha para abastecimento de servidor que se encontrava de licença médica

Observou-se em determinada Secretaria a indicação de servidor como responsável por diversos abastecimentos, em período que o mesmo encontrava-se de licença para tratamento de saúde. Em contato com a Secretaria responsável verificou-se que a senha do servidor em licença médica, continuou sob uso de outro colaborador.

RECOMENDAÇÃO 15:

No caso de servidores que possuem cadastro e senha para a realização de abastecimentos dos veículos oficiais, quando do afastamento de suas atividades laborais, que seja solicitado o cancelamento ou suspensão provisória de sua senha, bem como seja solicitado o cadastramento do servidor substituto na função. Ainda sugere-se que a Secretaria de Interior e Transporte, que atua como gestora central do contrato, providencie uma estratégia de renovação da senha para abastecimento dos veículos oficiais junto aos servidores, periodicamente, por exemplo, semestralmente, com o intuito de estabelecer um nível maior de segurança, em relação aos postos e servidores.

7.3.9 Aquisição de material diferente do objeto previsto no contrato

Em determinada Secretaria observou-se a aquisição de 1 (um) litro de óleo lubrificante no dia 18/10/18, no valor de R\$ 24,00, por meio do cartão de abastecimento. Trata-se de conduta irregular, considerando que o contrato avaliado nesta auditoria, refere-se apenas a contratação de combustível para o abastecimento dos veículos, e o óleo lubrificante citado, corresponde a material de manutenção dos mesmos. Além disso, a Prefeitura dispõe de contrato próprio para a aquisição deste tipo de material.

RECOMENDAÇÃO 16:

Se possível, orienta-se que seja providenciado junto à empresa o estorno do valor utilizado para a compra do óleo lubrificante, considerando a incompatibilidade com o objeto do contrato.



7.4 Comparação do relatório de abastecimento com os mapas diários dos veículos

Considerando a quantidade significativa de veículos e abastecimentos verificados no período analisado nesta Auditoria, selecionou-se a Secretaria de Saúde, beneficiária do Contrato nº 001/2016, e a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, uma das Secretarias representadas pelo Contrato nº 003/2016 para a realização da conferência do relatório de abastecimentos com os mapas diários dos veículos, com o intuito de avaliar a presença de inconsistência nestes documentos. As observações decorrentes dessa análise estão dispostas a seguir:

7.4.1 Fundo Municipal de Saúde

A análise minuciosa dos mapas diários dos veículos sob guarda da Secretaria de Saúde, em contraposição ao relatório de abastecimentos emitido no período de outubro a dezembro de 2018, é apresentada na Tabela 01 do Apêndice I deste relatório, de forma que estão abordadas no presente tópico, apenas as observações mais relevantes.

Na análise preliminar dos mapas diários verificou-se que na maioria deles não há identificação dos abastecimentos, como solicitado, em sua última coluna, de forma que a mesma aparece, em geral, em branco. Observou-se ainda a ausência de mapas diários de alguns dos veículos identificados no relatório de abastecimentos, o que expõe falha de controle do setor administrativo, considerando que estes mapas são referentes a meses do exercício anterior.

É importante ressaltar que a Instrução Normativa STR nº 001/2014, dispõe no inciso VI do artigo 7º e inciso III do artigo 12 a obrigatoriedade de entrega e preenchimento dos mapas diários mensalmente, o que na prática vem sendo descumprido por alguns setores, conforme observado no Fundo de Saúde:

*“Art. 7º São responsabilidades dos Condutores Autorizados, Motoristas e Operadores de Máquinas e Equipamentos Pesados, que deverá:
VI – preencher e prestar conta mensal do Mapa Diário do Veículo a secretaria de lotação (anexo I);”*

“Art. 12 (...) III – Todos os deslocamentos dos veículos deverão ser registrados pelos condutores no Mapa Diário do Veículo (Anexo I), no qual constará: o tipo de veículo, a placa, nome do condutor, data e hora de saída e chegada destino, solicitante do veículo e quilometragem de saída e chegada;”



Ademais, mesmo que em porcentagem não significativa, verificou-se a ocorrência de abastecimentos em dias em que não houve registro de deslocamento do veículo no mapa diário, o que indica a saída do veículo do seu local de guarda, apenas para abastecimento, o que representa procedimento economicamente inviável e não recomendado ou utilização indevida do veículo em atividades particulares.

Por fim, detectou-se a ocorrência de abastecimentos seguidos, isto é, em horários muito próximos, e com quantidade de litros diferentes, sendo que apenas em um dos casos, por análise do mapa diário, que estava presente, foi possível averiguar que o primeiro abastecimento, de fato, havia sido realizado no dia anterior, e que, provavelmente por problemas no sistema, não foi possível efetivar a transação com o cartão, de forma que o motorista efetuou a operação com o cartão por duas vezes no abastecimento seguinte, para suprir o valor do abastecimento anterior, conforme acordado com o estabelecimento. Este tipo de procedimento deve ser evitado, e, se necessário, deve ser realizado por meio de autorização expressa do chefe imediato, e justificado no relatório.

RECOMENDAÇÃO 17:

Com base na análise supramencionada a Controladoria recomenda que o Fundo Municipal de Saúde junto à Gerência de Transporte Sanitário adote em caráter de urgência, as seguintes posturas:

- Cobrança efetiva e regular do preenchimento e da entrega mensal dos mapas diários de todos os veículos sob sua responsabilidade;
- Cobrança efetiva e regular do preenchimento da coluna referente aos abastecimentos;
- Apurar junto aos motoristas responsáveis os abastecimentos em dias em que não houve registro de deslocamento do veículo no mapa diário, bem como nos dias em que houve abastecimentos duplicados, disponibilizando, quando possível, a justificativa para os mesmos e promovendo as responsabilizações dos agentes envolvidos, quando necessário.

7.4.2 Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos

A respeito do Contrato nº 003/2016, selecionou-se para a análise conjunta dos mapas diários dos veículos e do relatório de abastecimentos, aleatoriamente, apenas a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, dada a impossibilidade de realizar este procedimento para todas as Secretarias, considerando o reduzido quadro de funcionários da equipe de auditoria. No entanto, não foi possível a obtenção de dados concretos desta análise, pois a Secretaria supramencionada, não possuía adequado arquivamento dos mapas diários dos veículos e dos



relatórios de abastecimento para a realização da verificação, isto é, observou-se descumprimento total do previsto nos excertos da IN STR nº 001/2014, citados acima.

RECOMENDAÇÃO 18:

Considerando a impossibilidade de realizar a avaliação proposta na Secretaria de Obras, recomendamos em caráter de urgência que a mesma providencie a efetiva cobrança e junção dos documentos referentes aos veículos, sendo estes os relatórios e cupons de abastecimento e dos mapas diários dos veículos, arquivando-os regularmente em pasta própria, para a execução do controle adequado dos deslocamentos e abastecimentos dos veículos de sua competência, sob pena de responsabilização funcional dos servidores envolvidos.

7.5 Análise dos Questionários aplicados nas Secretarias

Para complementar as informações obtidas nos trabalhos da equipe de auditoria, a Controladoria desenvolveu dois questionários, para serem aplicados em todas as Secretarias fiscalizadas, em um total de 10, sendo que o primeiro deveria ser respondido pelo setor administrativo, e o segundo pelos motoristas. Elaborou ainda, um terceiro questionário apenas para a Secretaria de Interior e Transporte, como gestora central do Contrato nº 003/2016, referente a aquisição de combustível para todas as Secretarias da Prefeitura, exceto o Fundo Municipal de Saúde, para avaliar a postura das mesmas no acompanhamento da execução do contrato, considerando que a fiscalização, propriamente dita, é descentralizada para estas.

O questionário aplicado aos servidores do setor administrativo apresentou um total de 24 perguntas, sendo que nenhuma Secretaria se omitiu no preenchimento e envio do mesmo, já o questionário elaborado para os motoristas apresentou um total de 19 perguntas com omissão justificada da Secretaria de Cultura e Turismo, e, por fim, o questionário para a Secretaria de Interior e Transporte com apenas 6 perguntas. Nos Apêndices II, III, IV e V foram relatadas de forma mais específica as respostas obtidas para cada indagação.

Especificamente em relação ao questionário aplicado aos motoristas, a Controladoria dividiu as Secretarias em 2 grupos, sendo o primeiro formado pelas Secretarias de estrutura maior, e consequentemente com maior número de motoristas, nas quais foi solicitado a escolha de dois deles para o preenchimento do questionário, sendo estas, as Secretarias de Educação e Esporte, de Obras e Serviços Urbanos, de Desenvolvimento Rural, de Interior e Transporte e de Saúde. Neste grupo, é importante ressaltar, que apesar da equipe de auditoria ter requisitado a escolha de apenas 2 motoristas, a Secretaria de Educação e Esporte instou todos os motoristas de seu



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

quadro de colaboradores a responderem o questionário encaminhado, com o intuito de estabelecer uma avaliação interna do serviço. Ademais, na Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, observou-se o preenchimento de apenas de um questionário, sendo que aparentemente os motoristas foram questionados pela Gerente responsável, e a mesma realizou o preenchimento, conforme as respostas obtidas dos mesmos.

Já o segundo grupo foi constituído pelas Secretarias menores, nas quais se sugeriu a escolha de apenas um motorista para responder ao questionário, sendo estas, as Secretarias de Desenvolvimento e Assistência Social, de Governo, da Fazenda, de Cultura e Turismo e de Meio Ambiente. Neste grupo, destacou-se a Secretaria de Cultura e Turismo, pela omissão no preenchimento e envio do mesmo, justificando-se pela ausência de servidor fixo no cargo de motorista, em seu quadro, bem como as Secretarias da Fazenda e de Governo que escolheram 2 servidores motoristas para o preenchimento do questionário.

A seguir são apresentadas apenas as situações mais relevantes identificadas, no que concerne a aspectos negativos de conduta observados. No entanto, de imediato pela análise geral das respostas dos questionários, foi possível inferir que os mesmos não configuraram uma ferramenta efetiva para refletir a verdadeira realidade de algumas Secretarias, dado que de acordo com os diversos relatos verbais recebidos pela Controladoria, ao longo dos trabalhos, muitos questionamentos não foram respondidos de maneira totalmente honesta pelos servidores. Ainda que duvidosas algumas respostas positivas foram consideradas, e, portanto, não relatadas nos itens abaixo, pela ausência aparente de inconformidades. Este posicionamento foi adotado pela equipe de auditoria, em especial, devido à impossibilidade de avaliar concretamente a veracidade de todas as respostas, pelo reduzido quadro de servidores da mesma e pelo provável prolongamento significativo dos trabalhos de auditoria.

7.5.1 Ausência de prazo padrão para a entrega dos cupons pelas Secretarias

As Secretarias, em geral, alegaram exigir a entrega por parte dos motoristas, dos cupons de abastecimento emitidos pelos postos de combustível, e os mesmos confirmaram a ocorrência deste procedimento em seus questionários, no entanto, a entrega ocorre em prazos diferentes, ainda que dentro da própria Secretaria, indicando a falta de padronização nos procedimentos adotados, no que se refere ao controle dos abastecimentos dos veículos oficiais. Ainda que o importante seja a efetiva entrega e conferência dos cupons, a uniformização dos procedimentos é fundamental para a adequada prestação dos serviços na Prefeitura como um todo.



	/	

RECOMENDAÇÃO 19:

A Controladoria recomenda que a Secretaria de Interior e Transporte, gestora central do contrato de abastecimento dos veículos oficiais elabore uma Orientação Normativa contendo regras gerais específicas sobre o abastecimento dos veículos de propriedade da Prefeitura de Domingos Martins, bem como sobre a obrigatoriedade de cobrança, entrega, conferência e adequado arquivamento dos relatórios e cupons de abastecimento e dos mapas diários dos veículos, sob pena de responsabilização funcional dos agentes envolvidos.

7.5.2 Sobre a conferência do relatório de abastecimentos com os cupons emitidos pelos postos e com o mapa diário, bem como a cobrança desses documentos pelas Secretarias.

Na análise geral das respostas relacionadas à conferência do relatório de abastecimentos emitido pelo sistema da empresa, com os cupons gerados nas transações com os cartões nos postos e com os mapas diários dos veículos, bem como a cobrança e o recebimento destes documentos, por parte dos servidores do administrativo, em obediência aos itens previstos nos incisos VII do artigo 5º, VI do artigo 7º, III do artigo 12 e III do artigo 13, a maioria das respostas alegava a ocorrência destas conferências, o que não condizia com os rumores existentes na Prefeitura sobre a execução do contrato de combustível. Dessa forma, para estes assuntos, em especial, com o intuito de avaliar a adequada liquidação da despesa promoveu-se verificação *in loco*, e entrevistas diretas com os servidores, nas Secretarias, dos pontos abaixo relacionados, para confirmar as respostas obtidas nos questionários:

- **Conferência dos relatórios mensais de abastecimento com os cupons entregues pelos motoristas, se é apenas de valor ou completa, isto é, examina também as datas, horários, locais, quantidades, tipos de combustível, motoristas, objeto contratado, entre outros;**
- **Acompanhamento e cobrança no preenchimento dos mapas diários;**
- **Conferência dos relatórios mensais de abastecimento com os mapas diários dos veículos;**
- **Presença de justificativas anexadas a estes documentos, sobre inconsistências verificadas, quanto a valores, datas, horários, locais, quantidades, tipos de combustível, motoristas, objeto contratado, entre outros;**

Durante a análise dos questionários, a equipe de auditoria atentou-se ainda, para três outros quesitos que precisavam ser avaliados nas Secretarias, e que não foram previamente abordados, sendo estes:



- **A existência de arquivamento adequado e organizado dos relatórios de abastecimento, dos cupons de abastecimentos emitidos pelos postos, e dos mapas diários dos veículos;**
- **Entrega de todos os mapas diários dos veículos no período analisado;**
- **Situação dos cupons de abastecimentos, se ainda tem a informação preservada ou se existe cópia dos mesmos;**

A obtenção e confirmação dessas informações foram documentadas por meio dos Registros de Visita e Entrevista, para 6 (seis) das Secretarias, conforme assinados e disponibilizados no processo. Neste caso, foi necessário um esforço maior por parte da equipe de Auditoria, para visitar pelo menos seis, das dez Secretarias Municipais envolvidas, para que não provocasse atraso muito significativo no planejamento dos trabalhos, dado a necessidade de avaliar com maior amplitude o cenário do controle das Secretarias na realização dos abastecimentos dos veículos de sua competência.

Nas visitas foram confirmados os seguintes pontos:

- Apenas 2 Secretarias relataram de fato, que a conferência dos relatórios de abastecimento é somente de valor, não sendo avaliado os demais fatores, tais como, dias, horários, quantidades, objeto, tipo de combustível, entre outros;
- Sobre o mapa diário, 3 Secretarias não realizam a efetiva cobrança para entrega, o acompanhamento e a conferência destes documentos;
- Apenas 1 das Secretarias alegou efetivamente contrapor o mapa diário do veículo com o relatório de abastecimentos mensais, de forma a identificar principalmente dias em que houve abastecimento, sem registro de deslocamento do veículo;
- Nenhuma das Secretarias adota o procedimento de retirar cópia dos cupons de abastecimento, com o intuito de preservar as informações, para possíveis fiscalizações e conferências futuras;
- Apenas 3 Secretarias realizam o adequado e regular arquivamento dos documentos referentes aos veículos e seus abastecimentos, sendo estes, os mapas diários, os relatórios mensais de abastecimento e os cupons emitidos pelos postos, em pastas separadas, por veículo, ano e mês;
- Não foi observada a presença de justificativas nos documentos acima mencionados por inconsistências verificadas, expressas ou anexadas.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

RECOMENDAÇÃO 20:

A Controladoria entende que para fortalecer o controle da frota municipal, bem como de seu abastecimento, seria ideal que a Prefeitura empenhasse esforços, para criar um setor específico, no qual fossem concentrados os veículos oficiais de todas as Secretarias, de forma que o mesmo fosse responsável pelos agendamentos, abastecimentos e deslocamentos dos veículos. Agregando as seguintes funções:

- Realizar a Conferência integral dos itens do relatório de abastecimento, com os cupons, sendo estes, valores, datas, horários, locais, quantidades, tipos de combustível, motoristas, objeto contratado, entre outros;
- Efetuar a cobrança efetiva dos mapas diários dos veículos mensalmente, junto aos motoristas, bem como acompanhar o seu adequado preenchimento, solicitando nova elaboração, quando inadequado ou com rasuras.
- Realizar a conferência dos mapas diários dos veículos com os relatórios mensais de abastecimento, promovendo os questionamentos e correções tempestivamente;
- Tirar cópia dos cupons de abastecimento dos veículos entregues pelos motoristas com o intuito de preservar as informações reportadas pelos mesmos;
- Promover o arquivamento adequado, em pastas separadas, por veículo, mês e ano, de todos os documentos que contenham informações importantes sobre os abastecimentos, tais como, os relatórios e os cupons de abastecimentos e os mapas diários dos veículos;
- Anexar aos documentos acima referenciados as justificativas, quando existentes, sobre inconsistências verificadas.

7.5.3 Abastecimento em galões

Retornando às respostas verificadas nos questionários aplicados, é importante ressaltar, que de uma forma geral, não é permitida a aquisição de combustível por meio de galões, em detrimento do abastecimento diretamente nos veículos. No entanto, destaca-se apenas a existência dessa anuência, ainda que verbal, para o setor de Parques e Jardins da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, com o objetivo de realizar o abastecimento dos equipamentos de manutenção utilizados pela equipe, tais como roçadeiras e motosserras, no local do serviço. A fiscalização do combustível da respectiva Secretaria alega que tal conduta dificulta o controle, o que de fato se manifesta, pois não é possível identificar a real necessidade desses abastecimentos, devido à ausência de cronograma de trabalho, bem como se o combustível adquirido dessa forma é efetivamente utilizado nos respectivos equipamentos.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

RECOMENDAÇÃO 21:

Sugere-se a proibição da aquisição de combustível por meio de galões, nos postos, ainda que para os equipamentos do setor de parques e jardins, devido à dificuldade de estabelecer controle efetivo quando adotada esta conduta. Dessa forma, é necessário que a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos crie um procedimento alternativo para a realização dos abastecimentos destes equipamentos, com o intuito de favorecer o adequado e regular acompanhamento dos mesmos.

7.5.4 Ausência de autorização formal para a realização de deslocamentos e consequentemente abastecimentos nos finais de semana e feriados

Apesar de grande parte das Secretarias informar que há autorização e ciência dos Secretários quando do deslocamento dos veículos de sua competência em finais de semana e feriados, não foi verificado documento que formalizasse tal procedimento.

Além disso a própria IN STR nº 001/2014, prevê que a retirada dos veículos da garagem deve ser sempre solicitada e autorizada, respeitando-se a rota previamente estabelecida, não somente nos finais de semana, o que de fato não ocorre:

“Art. 5º (...) IX – Manter controle, da saída de cada veículo da garagem, conforme anexo III, com registros de: roteiro, data/hora, quilometragem de saída e chegada, nome do condutor, o serviço a ser realizado e unidade solicitante.”

“Art. 6º (...) V – Assegurar que todos os veículos estejam recolhidos ao final do expediente, registrando ou justificando as possíveis ausências.”

“X – Comunicar por meio de comunicação interna a previsão do itinerário semanal de cada veículo, contendo os seguintes dados: data da saída, hora da saída e retorno, destino, assunto, placa do veículo, secretaria a utilizar e o número de passageiros.”

“Art. 7º (...) XIV – cumprir a rota estabelecida na autorização para viagens intermunicipal e interestadual.”

“Art. 14 (...) II – Os veículos só serão retirados da garagem mediante requisição e registro no controle de entradas e saídas mantidos pelo responsável da Coordenação da frota ou do responsável da guarita.”

“Art. 15 (...) III – Fica expressamente proibida a utilização dos veículos oficiais:



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

e) aos sábados, domingos e feriados, exceto os veículos de representação, bem como os que estiverem a serviço público, desde que autorizados.”

RECOMENDAÇÃO 22:

Considerando que nas Secretarias, a maioria das atividades é realizada nos dias e horários de expediente normal, excetuando-se alguns poucos casos, seria de fundamental importância a criação de mecanismo de autorização formal do Secretário da pasta, por meio de documento específico para a saída de veículos oficiais da Prefeitura de Domingos Martins, com o intuito de fortalecer o controle dos veículos e seus abastecimentos, bem como garantir o devido respaldo para eventuais acidentes ou infrações de trânsito.

7.5.5 Utilização de veículos adquiridos ou mantidos com recursos específicos em outras atividades, que não as legalmente permitidas

As Secretarias mais relevantes quanto à existência de recursos específicos e vinculados, que corresponde à Saúde e à Educação foram as que disponibilizaram resposta mais controversa para o presente questionamento, pois alegaram ocorrer o empréstimo de veículos adquiridos e mantidos com os recursos de suas competências, para a realização de outras atividades.

RECOMENDAÇÃO 23:

A Controladoria recomenda, em especial, à Secretaria de Educação e à de Saúde, que os veículos de sua competência, adquiridos e mantidos com recursos específicos e vinculados, sejam utilizados exclusivamente para atividades inerentes a aplicação destes recursos, com base nas legislações pertinentes, vedando-se inteiramente o empréstimo destes veículos para atividades diversas das temáticas específicas supramencionadas.

7.5.6 Guarda de veículos oficiais da Prefeitura de Domingos Martins na residência dos servidores responsáveis pelos mesmos.

Das 10 (dez) Secretarias incluídas no plano de fiscalização da presente Auditoria, 7 (sete) alegaram a guarda de veículos oficiais na residência dos servidores diretamente responsável pela utilização dos mesmos, e que a autorização para a adoção desta conduta, por parte do Secretário é apenas verbal.

De acordo com a IN STR nº 001/2014, a guarda dos veículos oficiais deve ser realizada na garagem da Prefeitura, ou em outros locais indicados e previamente autorizados pela Chefia, o que não é observado, conforme relatado acima:



“Art. 14 Para a realização da guarda dos veículos deverão ser observados os seguintes procedimentos:

I – todos os veículos e máquinas/equipamentos pesados devem ser recolhidos à garagem ou em locais determinados pela Chefia, após o atendimento autorizado, ficando expressamente proibido ao Motorista ou Operador conduzir o veículo para sua casa ou outro local não autorizado, exceto:

- a) ambulâncias que estiveram de plantão que ficam sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde;
- b) veículo do gabinete do Executivo;
- c) ônibus e vans escolares, que ficam sob a responsabilidade da Secretaria de Educação;
- d) máquinas/equipamentos pesados, quando em serviço em locais distantes da sede do município, cujo deslocamento seja muito oneroso, ficando sob responsabilidade da Secretaria de Interior e Transportes.

RECOMENDAÇÃO 24:

A Controladoria orienta que as Secretarias evitem a prática de guardar os veículos na residência dos servidores diretamente responsáveis pela utilização dos mesmos em seus serviços diários. Nos casos, em que esta conduta mostre-se realmente necessária, que seja providenciado, indispensavelmente documento que autorize formalmente esta conduta, pelo Secretário, junto ao Servidor responsável pela guarda, de forma a respaldar os agentes, no que concerne aos riscos envolvidos na adoção deste procedimento.

7.5.7 Estratégias para a economia de combustível (postos mais baratos, menos distantes, combustíveis menos específicos)

Ainda que muitas Secretarias, bem como seus respectivos motoristas alegaram adotar estratégias para a redução do consumo de combustível, não houve indicação de fato de quais são essas estratégias, na prática, percebendo-se a ausência de estratégias gerais e efetivas de economia.

Além disso, é importante ressaltar que não obstante tenha sido afirmado pela Secretaria de Interior e Transporte a existência de cotas mensais de combustível para cada Secretaria e de setor para agendamento de veículos oficiais, estes instrumentos foram implantados em janeiro do ano corrente, isto é, não estavam em vigor no período auditado, de outubro a dezembro de 2018.

Especificamente em relação ao agendamento dos veículos, o mesmo já estava previsto na IN STR nº 001/2014, de forma a se evitar deslocamentos de mais de um veículo para o mesmo local, entretanto este procedimento não era adotado:



“Art. 6º (...) X – Comunicar por meio de comunicação interna a previsão do itinerário semanal de cada veículo contendo os seguintes dados: data da saída, hora de saída e retorno, destino, assunto, placa do veículo, secretaria a utilizar e o número de passageiros.”

“Art. 12 Na programação do atendimento às solicitações deverão ser formatados roteiros em função dos locais de destino, de forma a otimizar o uso da frota mediante compartilhamento, evitando, sempre que possível, o deslocamento concomitante de mais de um veículo para um mesmo local, dentro ou fora do Município, (...).”

RECOMENDAÇÃO 25:

Fortalecer a implantação e cumprimento das cotas mensais de combustíveis para todas as Secretarias, bem como o grupo de agendamento de veículos, para promover a conscientização e racionalização do uso de combustível. Além disso, é importante que as Secretarias adotem outras estratégias internas e efetivas, conforme sua realidade, para estimular os servidores a adotarem posturas de aproveitamento adequado dos recursos públicos.

7.5.8 Ausência de ato para normatizar e padronizar os procedimentos de abastecimento dos veículos oficiais

A Secretaria de Interior e Transporte declarou no questionário específico, a existência de ato normativo que regulamenta os procedimentos próprios para a realização dos abastecimentos dos veículos oficiais. No entanto, a equipe de auditoria, detectou apenas a existência da Instrução Normativa Sistema de Transporte - STR nº 001/2014, que dispõe sobre as rotinas e procedimentos para o gerenciamento e o controle do uso da frota de veículos e dos equipamentos pesados do município de Domingos Martins, que expõe apenas de forma breve alguns procedimentos a serem adotados para a realização dos abastecimentos dos veículos oficiais.

Neste contexto, verifica-se de fato, a necessidade urgente de elaboração de ato normativo que defina e estabeleça procedimentos uniformizados para a realização dos abastecimentos dos veículos da frota municipal, ou que seja inserida na IN supramencionado capítulo específico sobre abastecimento mais abrangente e orientativo.

RECOMENDAÇÃO 26:

Considerando a importância de se padronizar e normatizar os procedimentos para a realização dos abastecimentos dos veículos oficiais, bem como fortalecer o controle destas aquisições, é de



	/	

fundamental importância a elaboração de uma orientação normativa, pela Secretaria Gestora central do Contrato que vincule todas as Secretarias e o Fundo Municipal de Saúde, de forma a dispor sobre todas as boas práticas que devem ser adotadas pelos servidores quando dos deslocamentos e abastecimentos dos veículos oficiais do município ou atualizar e aumentar a abrangência da IN STR nº 001/2014, no que concerne aos dispositivos sobre abastecimento de veículos e aquisição de combustíveis especificamente.

8 CONCLUSÕES

Foram examinadas através desta auditoria, a conformidade, a eficiência e a economicidade na aquisição de combustível e na realização de abastecimentos dos veículos oficiais do Município de Domingos Martins.

Procedida à auditoria, a equipe técnica observou quantidade significativa de inconformidades no serviço em questão, em especial, no que concerne a fiscalização ineficiente por parte da Administração Pública, a grande soma de recursos financeiros empregados em seu custeio e a ausência de padronização e adoção de boas práticas por parte dos servidores na realização dos abastecimentos.

A Controladoria entende que parte significativa das inconsistências poderá ser resolvida com a criação de um setor destinado especificamente ao controle dos veículos de todas as Secretarias, com o intuito de uniformizar os procedimentos, concentrando em suas atribuições a fiscalização e o acompanhamento dos mapas diários de movimentação dos veículos, dos relatórios e cupons de abastecimento, agendamentos, cota de combustível, entre outros.

O presente relatório é parcial, destacando apenas os resultados obtidos por meio das análises documentais, das entrevistas aos gestores e responsáveis e pela aplicação de questionários, de forma que as alterações identificadas como necessárias e urgentes possam ser providenciadas de imediato pela Secretarias.

Recomenda-se ao gestor que aprimore o sistema de controle interno, no setor de frotas do município, implementando medidas corretivas, a fim de corrigir as falhas identificadas e minimizar as possibilidades de desvio de recursos públicos, adotando providências como: fazer cópia ou digitalização dos cupons fiscais de abastecimento para evitar que os dados neles constantes desapareçam com o decorrer do tempo; efetivar o controle dos abastecimentos, por meio dos relatório e cupons, e dos horários de entrada e de saída dos veículos, bem como para adotar



medidas de responsabilização dos motoristas por deficiências no preenchimento dos Mapas Diários e inconsistências nos abastecimento, procedendo com o controle eficiente de consumo de combustível.

Ante ao exposto, configura-se também urgente a elaboração de uma orientação normativa sobre os procedimentos a serem adotados para a realização dos abastecimentos dos veículos oficiais, de uma forma geral, procedendo-se com o efetivo controle da utilização dos veículos oficiais.

Por fim, é de extrema importância que seja realizado um trabalho de conscientização junto aos servidores para que adotem condutas de maior economia e zelo, com o patrimônio e os recursos públicos, em especial, no que concerne as despesas com combustível. Percebendo-se a ausência de melhorias, na prática, será necessário que a Administração adote posturas alternativas, incluindo a rotatividade dos motoristas nos serviços e setores, bem com a alteração periódica das senhas de acesso ao sistema de abastecimento.

É o relatório.

Domingos Martins (ES), 06 de maio de 2019.

Renata Peterle Ronchi

Auditora Pública Interna - 10526

Márcia d'Assumpção

Controladora Interna - 00310