EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.837.16-05

DENÚNCIA. SME. Aquisição de colchonetes para repouso ou atividades de solo. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.962ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação encaminhada por mensagem endereçada à Ouvidoria desta Corte, por preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes da legislação aplicável e, no mérito, em julgá-la improcedente, visto que o cerne da questão proposta, que ensejava a verificação da correta densidade dos colchonetes adquiridos, restou inviabilizada.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação que:

a) Viabilize meios para que se proceda ao exame da densidade dos colchonetes adquiridos pelas unidades da rede municipal, minimamente por amostragem.

b) Instrua as unidades para que aperfeiçoem os controles de recebimento, com análise mais rigorosa das notas fiscais e materiais entregues.

c) Insira no sistema SUPRI novo código, sempre que necessário, para que o controle e a distribuição dos bens possam refletir exatamente a descrição e as características dos itens adquiridos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação que informe este Tribunal sobre as medidas encetadas, em cumprimento à determinação supra, no prazo de 30 (trinta) dias.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Diretoria Regional de Educação de São Mateus, à responsável pela área auditada, Senhora Claudete Vieira da Silva, e ao representante legal da empresa Clife Comercial Ltda. – EPP, dando ciência deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDSON SIMÕES.

Ausente o Conselheiro JOÃO ANTONIO, por motivo de saúde.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de dezembro de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 72-003.837.16-05, consistente em Representação iniciada por mensagem de cidadão não identificado, remetida por meio da Ouvidoria deste Tribunal de Contas do Município, dando conta de supostas irregularidades na Cotação Eletrônica n.º 39/SME/2016, promovida pela Diretoria Regional de Educação de São Mateus, consistentes na classificação, em primeiro lugar, de determinada empresa que ofereceria colchonetes com 18 kg/ m^3 de densidade, ao passo que a compra eletrônica exigiria densidade de 28 kg/ m^3.

Por determinação desta Relatoria à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, foi efetuada verificação *in loco* dos colchonetes adquiridos pela Diretoria Regional de Educação de São Mateus, tendo a Coordenadoria II reputado como prejudicada a análise proposta, pois os colchonetes já haviam sido distribuídos para as unidades escolares quando da realização da inspeção. Tendo em vista que materiais como os colchonetes não possuem número de patrimônio ou qualquer outra informação relativa à identificação, tornou-se impossível rastrear, dentre os diversos colchonetes existentes nas unidades escolares, quais efetivamente foram recebidos em virtude da compra realizada pela Cotação Eletrônica nº 39/2016, em que se firmou vencedora a empresa Clife Comercial Ltda – EPP, objeto da denúncia.

Não obstante isso, a Auditoria registrou que, nas Notas de Distribuição de Materiais às unidades escolares, constava a descrição do produto a indicação de densidade 18kg/m^3, divergindo, portanto, da especificação exigida para o produto na Cotação Eletrônica n° 39/2016, cuja densidade deveria ser de 28 kg/m^3.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta se manifestou no sentido de que a divergência de densidades constatada pela Auditoria indicava a procedência da denúncia, mas, que, no entanto, deveria ser ouvida a Origem, antes de um juízo definitivo sobre os fatos.

Em respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, foram intimadas a se manifestar Origem, a Responsável pela área auditada e o Representante Legal da Contratada.

A Origem informou que na recepção dos colchonetes foram verificadas as dimensões e os aspectos visuais – se os colchonetes não aparentavam falhas estruturais como rasgos, rachaduras, restos de materiais, entre outros – ponderando que, quanto à densidade, não era possível aferi-la, já que para tanto seriam necessários instrumentos técnicos de aferição que as Diretorias não possuem. Registrou que a divergência constante na nota de distribuição se trata apenas de um equívoco no lançamento dos dados, cometido pelo operador do Sistema Municipal de Suprimentos do Almoxarifado, posto que não haveria código para o colchonete de densidade 28 kg/m³.

Claudete Vieira da Silva, responsável pela área auditada, manifestou-se nos autos suscitando os mesmos pontos que a defesa da Origem trouxe. A empresa que forneceu os colchonetes, Clife Comercial Ltda. EPP, deixou transcorrer *in albis*, o prazo para que apresentasse eventual defesa.

Retornando os autos à Coordenadoria II, esta ratificou seu posicionamento, considerando que os elementos trazidos aos autos não eram suficientes para alterar as conclusões anteriormente registradas.

A Assessora Jurídica de Controle Externo também manteve o posicionamento inicial, pela procedência da Representação, considerando que os esclarecimentos prestados não alteravam a divergência constatada pela Auditoria.

A Assessora Subchefe, todavia, ponderou que embora não tenha sido demonstrado o recebimento de colchonetes com densidade 28, não há prova inequívoca nos autos de que os colchonetes recebidos eram de densidade 18, pois foi suscitada a possibilidade de erro nas notas de distribuição, em razão de inexistência de código apropriado no sistema. Ressaltou, ainda, que a empresa contratada informou em sua proposta comercial, que teria como fornecedora a empresa Phoenix, que fabrica colchões/colchonetes com densidades que vão de 20 a 28. Nesse sentido, ponderou que não se pode concluir pela procedência ou improcedência da denúncia, sendo certo, no entanto, que há falhas no procedimento da Origem, que geraram insegurança quanto ao que foi recebido, que podem ser objeto de determinações deste E. Tribunal.

A Procuradoria da Fazenda Municipal arguiu que a falha alegada pela Origem é absolutamente razoável, o que haveria convolado no equivocado registro de que os colchonetes recebidos possuíam densidade 18.

Asseverou que, na medida em que não restaram comprovada as alegações constantes da Representação, esta deve ser julgada improcedente.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral considerou que a Representação deveria ser conhecida. No mérito, acompanhou o entendimento da Assessora Jurídica Subchefe de Controle Externo, considerando a Representação procedente em relação à falta de controle da Diretoria Regional de Educação de São Mateus.

É o relatório.

V O T O

Conheço da Representação encaminhada por mensagem endereçada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas do Município, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes da legislação aplicável.

Quanto ao mérito, há que se ter presente que este processo foi instaurado com um objeto bastante específico de apuração da denúncia: verificar se os colchonetes adquiridos pela Diretoria Regional de Educação de São Mateus, por meio da Cotação Eletrônica n.º 39/SME/2016, possuíam a densidade 28, conforme especificações, ou se eram de qualidade inferior, de densidade 18.

Pois bem, conforme ficou fartamente demonstrado na instrução dos autos, não havia como colher amostras dos colchonetes adquiridos, pois estes haviam sido distribuídos às unidades e, por consequência, se misturado aos exemplares já existentes, impossibilitando a análise necessária da densidade. Do ponto de vista normativo, não há que se repreender a Administração pela conduta, pois a Portaria SF 162/12 estipula que ainda que o bem tenha uso maior de 2 (dois) anos, se o valor dele for inferior a R$ 100,00 (cem reais), ele será classificado como material de consumo e não será registrado no Sistema de Bens Patrimoniais Móveis – SBPM. Os colchonetes possuíam o valor individual de R$ 48,77 e, portanto, estão submetidos à regra referida.

Sobre este, ponto não há qualquer controvérsia nos autos, manifestando-se todos os Órgãos Técnicos de acordo com a impossibilidade fática verificada, de realizar uma aferição da densidade dos colchões. Todavia, travou-se na instrução dos autos discussão em torno da nota de distribuição dos colchonetes (fls. 22), em que consta que a densidade dos colchonetes seria 18, o que estaria em desacordo com o previsto na contratação.

Enquanto a Auditoria e Assessora oficiante nos autos consideravam tal documento como prova suficiente da irregularidade suscitada na Representação, a Assessora Jurídica Subchefe e o Secretário Geral sustentaram que o documento não faz prova de que o colchonete possui densidade diversa daquela prevista na aquisição, mas que houve falhas significativas no recebimento dos materiais e em sua distribuição.

A respeito disso, verifico que os elementos probatórios não se mostram robustos a justificar o êxito da Representação, não restando evidenciado, com a certeza necessária, que os colchonetes recebidos eram de densidade inferior ao previsto. A referência feita pela nota de distribuição aos colchonetes possuírem densidade 18 possui baixa força probatória, por não estar acompanhada de outras evidências mais sólidas, e, sobretudo, por ser a alegação da Origem, de que o sistema não contemplava código para o colchonete densidade 28, bastante plausível e verossímil, diante dos documentos trazidos aos autos.

Assim, à mingua de evidências que possam comprovar a irregularidade, prevalece a presunção relativa de legitimidade dos atos administrativos praticados, que são tidos como conformes às regras aplicáveis. Além disso, como ensina José dos Santos Carvalho Filho, o efeito da presunção de legitimidade é *"a inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo".*[1]

Portanto, em um contexto de insuficiência de provas da irregularidade suscitada pela Representação, esta há de ser julgada improcedente. Contudo, esta Corte de Contas não está adstrita aos termos em que foi vazada a Representação, já que, o princípio regente do processo administrativo é o princípio da oficialidade, que significa que cabe ao Tribunal de Contas do Município *"a iniciativa da instauração e do desenvolvimento do processo administrativo".* [2]

Muito embora o desenvolvimento processual efetuado nesta Corte de Contas tenha sido obstado pela questão fática da impossibilidade de verificação da densidade dos colchonetes, constante da Representação, é inafastável reconhecer que houve falhas de controle no recebimento dos itens pois:

a) não há equipamento para verificar a densidade dos colchonetes;

b) a nota fiscal do fornecedor não especificava o produto devidamente, já que não fazia referência nem à densidade dos colchonetes, nem às medidas;

c) o sistema SUPRI não possuía código para o registro devido do colchonete de densidade 28, que pode ser considerado um material que é consumido e utilizado com certa frequência, não somente pela Diretoria Regional de Educação deste caso, como pelas demais unidades da Secretaria Municipal de Educação.

---

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 29ª. edição. São Paulo: Atlas, 2015, p. 122.
[2] Idem, p. 1012.

Desta forma, ainda que não seja possível concluir pela procedência da Representação, cabem determinações, à Secretaria Municipal de Educação, já que as falhas podem atingir todas as Diretorias Regionais de Educação.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Representação e, no mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE**, posto que o cerne da questão proposta, que ensejava a verificação da correta densidade dos colchonetes adquiridos, restou faticamente inviabilizado.

DETERMINO à Secretaria Municipal de Educação que: a) viabilize meios para que se proceda ao exame da densidade dos colchonetes adquiridos pelas unidades da rede municipal, minimamente por amostragem; b) instrua as unidades para que aperfeiçoem os controles de recebimento, com análise mais rigorosa das notas fiscais e materiais entregues; c) insira no sistema SUPRI novo código, sempre que necessário, para que o controle e a distribuição dos bens possam refletir exatamente a descrição e as características dos itens adquiridos.

INTIME-SE a Secretaria Municipal de Educação, para que informe sobre as medidas encetadas em cumprimento à determinação supra, no prazo de 30 (trinta) dias. **OFICIE-SE** ao Representante, à Diretoria Regional de Educação de São Mateus, à responsável pela área auditada e ao Representante Legal da empresa, dando ciência do acórdão.