ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO	:	**AC00-G.MJMS-23/2015**
PROCESSO TC/MS	:	TC/00986/2012
PROTOCOLO	:	1230406
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA CLARA
RESPONSÁVEL	:	EDVALDO ALVES DE QUEIROZ
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	:	RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA N° 5/2011
RELATORA	:	CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA – IRREGULARIDADE DOS ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES.

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA nº 5/2011, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Água Clara, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2010.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

5.3 – CONTRATO ADMINISTRATIVO NÃO ENCAMINHADO A ESTA CORTE DE CONTAS

5.5 – CONTRATOS TEMPORÁRIOS NÃO ENCAMINHADOS A ESTA CORTE DE CONTAS

6 – FRAGMENTAÇÃO DE LICITAÇÃO

6.a) Aquisição de peças

6.b) Manutenção corretiva e retífica de motores da frota

6.c) Gêneros alimentícios e materiais de limpeza

7 – DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA:

7.1 –Despesas com assessoria sem a efetiva comprovação do serviço realizado.

7.2 –Ajuda de custo com transporte de universitários, empenhado incorretamente.

7.3 –Ausência de licitação com aquisição de pneus.

8 –DIÁRIAS:

Ausência de documento que comprove a realização de viagem.

Regularmente notificado, o Sr. Edvaldo Alves de Queiroz, Ex-Prefeito Municipal, deixou transcorrer *in albis* o prazo para resposta, omissão que ocasionou o decreto de revelia.

Ante a ausência de explicações, o Corpo Técnico ratificou a análise anteriormente formulada, asseverando que permaneceram irregulares todos os fatos demonstrados.

O Procurador de Contas alinhou-se com o entendimento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor.

Após declarar o encerramento da instrução processual, esta Relatoria determinou a intimação do Ordenador de Despesas para apresentar defesa das irregularidades apontadas pelos órgãos de apoio.

Intimado, o Sr. Edvaldo Alves de Queiroz, mais uma vez, deixou de responder à diligência deste Tribunal, consoante se observa da certidão de revelia.

III - VOTO

Foram as seguintes as irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico:

1) CONTRATO ADMINISTRATIVO NÃO ENCAMINHADO A ESTA CORTE DE CONTAS

De acordo com a Resolução Normativa TC/MS nº 64/2009, vigente à época da contratação, todos os contratos com valor superior a R$ 32.000,00 deveriam ser encaminhados a esta Corte de Contas.

Entretanto, o gestor deixou de encaminhar a esta Casa o seguinte contrato, cuja remessa, em razão do valor, era de cunho obrigatório:

Processo n°: 040/2010

Contratado: CORSINO e CORSINO LTDA.

Objeto: Manutenção corretiva em diversos veículos

Valor: R$ 69.730,00

Licitação: Carta Convite n. 020/2010

Demonstrado o descumprimento às normas regimentais deste Tribunal, em especial a Resolução Normativa nº 64/09, **mantenho a irregularidade.**

2) CONTRATOS TEMPORÁRIOS NÃO ENCAMINHADOS A ESTA CORTE DE CONTAS

No período inspecionado foram realizadas 81 (oitenta e uma) contratações temporárias de prestadores de serviços.

Contudo, os respectivos instrumentos contratuais não foram remetidos a este Tribunal, consoante previam as regras contidas na Instrução Normativa TC/MS nº 15/2000, vigente à época, e na lei que autorizou as contratações.

A ausência de explicações, pelo gestor, impede que tal omissão seja relevada, motivo pelo qual **mantenho a irregularidade**.

3) FRAGMENTAÇÃO DE LICITAÇÃO

De acordo com a obra LICITAÇÕES E CONTRATOS –Orientações e Jurisprudência do TCU, *"o fracionamento caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta"*.

Essa prática é expressamente vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, consoante a regra prevista no artigo 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93:

> "*Art. 23 (…)*
>
> *§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço."*

De fato, as informações contidas no relatório de inspeção indicam ter havido o fracionamento de várias despesas, pois, ao invés de efetuar uma compra programada de todos os produtos, utilizando-se do procedimento licitatório correto –no caso, a tomada de preços –o órgão optou por fragmentar a aquisição em várias compras, cada uma delas limitada ao valor de R$ 80.000,00, propiciando, destarte, a adoção da modalidade convite –de sistemática mais simples e desburocratizada, porém, nem sempre mais vantajosa à administração.

Vejamos o resumo abaixo:

a) Aquisição de peças –Valor total: R$ 198.029,19

01 –Carta-convite nº 36/2010

Credor: Reinaldo & Cia Ltda

Valor: R$ 68.504,93

02 –Carta-convite nº 27/2010

Credor: Auto Peças Mutum

Valor: R$ 66.529,26

03 –Carta-convite nº 37/2010

Credor: P.J. Peças e Serviços Mecânicos Ltda

Valor: R$ 62.995,00

b) Contratação de serviços de manutenção corretiva e retífica da frota do município, com aquisição de peças –Valor total: R$ 93.505,29.

01 –Carta-convite nº 10/2010

Credor: Boa Imagem Mecânica e Auto Peças Ltda

Valor: R$ 20.911,90

02 –Carta-convite nº 13/2010

Credor: Anete Ribeiro Storchilo -ME

Valor: R$ 46.893,39

03 –Carta-convite nº 20/2010

Credor: Corsino & Corsino Ltda

Valor: R$ 25.700,00

c) Aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza –Valor total: R$ 131.028,27

01 –Carta-convite nº 32/2010

Credores: Ruy Rodrigues Paniago e Dhieny Rodrigues Pereira

Valor: R$ 77.747,16

02 –Carta-convite nº 38/2010

Credores: A. F. Carvalho Supermercado – ME, Ruy Rodrigues Paniago e Dhieny Rodrigues Pereira

Valor: R$ 53.281,11

O TCU vem, ao longo dos anos, repudiando a utilização das licitações fragmentadas pelos administradores, consoante se observa das deliberações abaixo:

> *"É vedado o fracionamento de despesas para adoção de dispensa de licitação ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado." (*LICITAÇÕES E CONTRATOS –Orientações e Jurisprudência do TCU)
>
> *"Planeje adequadamente as aquisições e/ou contratações a fim de evitar o fracionamento da despesa, em observância ao art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/1993."* (Acórdão 740/2004 -Plenário).

Vale ressaltar que o ordenador de despesas teve duas oportunidades para justificar tais contratações, contudo, em ambas, ele manteve-se inerte, motivo pelo qual subsiste a presunção de que as despesas acima relacionadas foram fragmentadas.

Enfim, por violação à regra contida no § 5º do artigo 23 da Lei nº 8666/93, **mantenho a irregularidade.**

4) DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

a) Despesas com assessoria sem a efetiva comprovação do serviço realizado.

Durante o exercício de 2010, foram realizadas contratações para a Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, em diversas áreas, totalizando o montante de R$ 499.944,50 (quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta centavos), conforme quadro abaixo:

CREDOR	OBJETO	VALOR PAGO
Consalegis Consultoria Administrativa e Tributária	Serviços de Consultoria Administrativa e Tributária na área de ICMS	R$ 11.000,00
Impex S/S Ltda	Recuperação de Créditos Tributários	R$ 25.000,00
NBM & Advogados Associados	Assessoria e defesa junto ao Tribunal de Contas	R$ 86.344,50
Marco Teixeira Advogados Associados S/S	Serviços de Advocacia na área de contencioso judicial e administrativo	R$ 95.200,00
Navarro Consultoria Empresarial Ltda	Elaboração de Programa de prevenção de riscos ambientais	R$ 23.000,00
Acomprev Consultoria Administrativa e Previdenciária	Assessoria e Consultoria na recuperação de créditos previdenciários junto ao INSS	R$ 58.680,00
JV Assessoria Contábil Ltda-ME	Orientação e acompanhamento junto ao Secretário de Assistência Social na execução dos recursos recebidos	R$ 67.020,00
Pagani e Pagani Assessoria e Consultoria S/S	Serviços técnicos de assessoria e consultoria na área da saúde	R$ 18.000,00
Benetasso & Teixeira Assessoria e Consultoria S/A	Serviços técnicos de assessoria e consultoria na área da saúde	R$ 76.200,00
Fabrício Alberto Santana	Serviços de assessoria em informática	R$ 39.500,00

No entanto, não constam nos respectivos processos nenhum documento, relatório ou demonstrativo que comprove que o serviço foi efetivamente prestado.

Ademais, pelo objeto declinado no instrumento contratual, diversos serviços objeto dessas contratações são passíveis de realização pelo corpo funcional do município, não justificando, dessa forma, o dispêndio de recursos com a prestação desses serviços por terceiros.

Aqui, novamente, a ausência de explicações pelo gestor impede que as falhas apontadas pelo Corpo Técnico sejam relevadas, motivo pelo qual **mantenho a irregularidade**.

b) Ajuda de custo com transporte de universitários, empenhado incorretamente.

Os técnicos apuraram que o Convênio para o transporte de alunos, no valor de R$ 457.600,00, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Água Clara e a Associação de Alunos Universitários do Município, foi formalizado de forma irregular, uma vez que o transporte de alunos é típico serviço público, e, como tal, depende de procedimento licitatório para a escolha do fornecedor.

Discordo do ponto de vista da Equipe Técnica.

Embora a regra nas contratações públicas seja o procedimento licitatório, não há qualquer previsão legal que impeça a realização de convênios entre a Administração e entidades de direito privado para a consecução de serviços públicos – incluindo, nestes o transporte escolar.

O que o poder público deve se atentar, nesses casos, é para a qualidade dos serviços terceirizados, o que é feito por meio de constante fiscalização pelo órgão concedente, bem como a idônea prestação de contas, cuja responsabilidade é da entidade conveniada.

Logo, não há como se concluir pela irregularidade na realização do convênio entre o município de água Clara e a Associação de Alunos Universitários do Município.

Por tais motivos, **reputo insubsistente a irregularidade.**

Recomenda-se, entretanto, que a autoridade responsável realize, sempre que possível, a contratação desse tipo de serviço via licitação, atendendo, assim, o comando o artigo 2º da Lei nº 8666/93.

c) Ausência de licitação para aquisição de pneus.

O órgão firmou contrato, **sem licitação**, com a empresa J.A. Santana –ME, no valor de R$ 78.766,00, cujo objeto é a aquisição de pneus e a prestação de serviços.

A ausência de explicações, pelo gestor, faz surgir a presunção de ilegalidade da referida contratação, uma vez que, somente em casos excepcionais, admite-se a contratação de serviços ou a aquisição de produtos pela Administração Pública por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Essa é a regra contida no artigo 2º da Lei nº 8666/93:

> *Art. 2o As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

Na espécie, observamos a violação da norma acima transcrita, sem a presença de qualquer circunstância fática ou jurídica que justificasse a contratação direta.

Pelo exposto, **mantenho a irregularidade.**

5) DIÁRIAS

Durante os trabalhos de inspeção, os auditores apuraram que inúmeras diárias foram concedidas em favor da Senhora Antônia Aparecida da Silva Queiroz, esposa do Prefeito e Secretária Municipal de Bem Estar e Ação Social à época.

Contudo, não foram encontrados documentos que comprovassem a realização das viagens ou ainda a finalidade das mesmas.

As únicas informações constantes dos "relatórios de viagem" indicam atividades como:

- *acompanhando o prefeito em assuntos e serviços no ministério das cidades;*

- *acompanhando o prefeito na reunião da sede da Eletrosul onde se discute compensação por Usina São Domingos;*

- *acompanhando o prefeito em busca de benefício para o município;*

- *audiência com empresários e consulado japonês;*

- *encontro nacional de gestores;*

- *assuntos e serviços em diversas secretarias.*

No caso em tela, algumas situações chamam a atenção e merecem destaque: a primeira delas é o fato de que, além do Prefeito, a única pessoa que recebeu diárias foi a Secretária de Bem Estar e Ação Social, Antônia Aparecida da Silva Queiroz, justamente sua esposa.

Não há, nos relatórios levantados pela auditoria, nenhum outro servidor ou Secretário que tenha sido contemplado com essa mesma verba.

Indaga-se, então, se todos os assuntos de interesse do município, tratados em audiências no consulado japonês, ou então na sede da Eletrosul, ou ainda no Ministério das Cidades, relacionavam-se, necessariamente, com a Secretaria de Bem Estar Social?

Ou a presença constante da Secretária/Primeira-dama em reuniões e eventos em locais como São Paulo, Brasília e Florianópolis, se fazia necessária somente para figurar como *acompanhante do Prefeito*, como mencionam os "relatórios de viagem"?

Ademais, os números de diárias concedidas, para cada viagem, também chamam a atenção, pois, em diversas oportunidades, a Secretária/Primeira-dama foi agraciada com o pagamento de quatro e cinco diárias.

Qual o proveito político, econômico ou financeiro trazido ao município de Água Clara em razão das inúmeras e constantes viagens realizadas pela Secretária de Bem Estar Social, custeadas com dinheiro público?

A ausência de resposta do jurisdicionado impede que tais questões sejam dirimidas, razão pela qual resulta duvidosa a real necessidade de tantas viagens realizadas pela Primeira-dama/Secretária de Bem Estar Social.

Os valores recebidos pelo servidor público em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, sendo destinados a compensá-lo por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção.

A necessidade de prestação de contas decorre dos preceitos constitucionais previstos no art. 37 da Lei Maior, que determina aos agentes públicos a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e, sobretudo, da moralidade, bem como da norma prevista no parágrafo único do artigo 70, que estabelece que *"prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...)*"

Portanto, a ausência de documentos que justifiquem a realização da viagem e que comprovem a destinação dada aos recursos concedidos a título de diária, implica evidente afronta aos dispositivos constitucionais acima referidos, de modo que, no ponto, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Outrossim, considerando a gravidade dessa infração e a ausência de prestação de contas pela autoridade responsável, entendo adequada a **impugnação** dos valores recebidos pela Secretária de Bem Estar Social a titulo de diárias, consoante quadro abaixo:

Destino	Diárias	Saída	Retorno	Valor (R$)
Brasília – DF	3	19-1-10	22-1-10	1.800,00
Brasília – DF	1	26-1-10	27-1-10	600,00
Brasília – DF	3	9-2-10	12-2-10	1.800,00
São Paulo-SP	4	1-3-10	5-3-10	2.400,00
Brasília – DF	3	9-3-10	12-3-10	1.800,00
Brasília – DF	3	19-4-10	22-4-10	1.800,00
Brasília – DF	4	3-5-10	7-5-10	2.400,00
Brasília – DF	3	10-5-10	13-5-10	900,00
Brasília – DF	1	24-5-10	25-5-10	600,00
Brasília – DF	3	17-5-10	20-5-10	1.800,00
Brasília – DF	3	7-6-10	10-6-10	1.800,00
Florianópolis-SC	4	21-6-10	25-6-10	2.400,00
Brasília - DF	3	5-7-10	7-7-10	1.800,00
Brasília - DF	1	28-7-10	29-7-10	600,00
Brasília - DF	3	3-8-10	6-8-10	1.800,00
Brasília - DF	3	17-8-10	20-8-10	1.800,00
Brasília - DF	3	1-9-10	4-9-10	1.800,00
Brasília - DF	3	5-10-10	8-10-10	1.800,00
Brasília - DF	3	19-10-10	22-10-10	1.800,00
Brasília - DF	1	26-10-10	27-10-10	600,00
Brasília - DF	4	8-11-10	12-11-10	2.400,00
Brasília - DF	4	16-11-10	20-11-10	2.400,00
Brasília - DF	4	6-12-10	10-12-10	2.400,00
Brasília - DF	3	14-12-10	17-12-10	1.800,00

TOTAL: R$ 41.100,00

Anoto que em visita ao site do Ministério do Desenvolvimento Social (mds.gov.br), foi possível apurar que entre os dias 29 e 31 de março de 2010 a cidade de Natal (RN) sediou o XII Encontro Nacional do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Assim, não deve ser incluída na glosa as 5 diárias recebidas pela Senhora Antônia Aparecida da Silva Queiroz, no valor total de R$ 3.000,00, relativas à viagem para Natal, tendo em vista que a informação constante dos relatórios - *participação no Encontro Nacional de Gestores* - guarda relação com a atividade desenvolvida pela Secretaria de Bem Estar e Ação Social.

IV – A DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 29ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 10 de dezembro de 2014, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Inspeção Ordinária nº 5/2011, realizada na Prefeitura Municipal de Água Clara, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes constatações:

a) ausência de encaminhamento de contrato administrativo;

b) ausência de encaminhamento de contratos temporários;

c) fragmentação de licitação;

d) despesas com assessoria sem a efetiva comprovação do serviço realizado;

e) ausência de licitação com aquisição de pneus.

f) concessão de diárias sem a comprovação da realização de viagens.

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor EDVALDO ALVES DE QUEIROZ, Ordenador de Despesas da Prefeitura Municipal de Água Clara durante o período inspecionado, no valor de **200 (duzentas) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 – pela **impugnação** do valor de **R$ 41.100,00 (quarenta e um mil e cem reais**) referente às diárias concedidas em favor da Senhora Antônia Aparecida da Silva Queiroz, ex-Secretária Municipal de Bem Estar e Ação Social, sem a devida comprovação da realização das viagens e finalidade das mesmas; consoante previsão do inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº 160/12, atribuindo tal responsabilidade ao Sr. EDVALDO ALVES DE QUEIROZ, que deverá restituir a respectiva quantia ao erário de Água Clara, monetariamente corrigida, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias;

5 -pela recomendação ao atual ordenador de despesas para que realize, sempre que possível, a contratação dos serviços de transporte escolar por meio de licitação.

6 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas

competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº160/2012.

V - Presidiu a Sessão Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssimo Senhor Conselheiro, Waldir Neves Barbosa, Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira. Presente o Representante do Ministério Público de Contas Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Dr. José Aêdo Camilo.

Campo Grande – MS, 25 de fevereiro de 2015.

Conselheira Marisa Serrano
Relatora

mmm