DELIBERAÇÃO AC00 - 1741/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/16321/2015
PROTOCOLO	**:** 1582295
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO
JURISDICIONADO	**:** HEITOR MIRANDA DOS SANTOS
RELATORA	**:** CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES – MULTA – IMPUGNAÇÃO.

São considerados irregulares os atos e procedimentos administrativos, fiscalizadas em auditoria, em razão de impropriedades verificadas, por contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas, irregularidades em procedimento de dispensa para contratação e de compras, fracionamento de despesas, irregularidades em publicações dos atos oficiais do município, Inexistência de relatório de movimentação mensal de pagamento de COSIP, sucatas de veículos e inexistência de inventário dos bens imóveis, ensejando aplicação de multa ao gestor e impugnação das despesas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 19ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 16 de agosto de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria nº 25/2014, realizada na Prefeitura Municipal de Porto Murtinho, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, em razão das inconsistências apontadas nos itens 6.2, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.36, 7.1, 7.2, 7.3, 8 e 12, aplicando **multa** ao Senhor Heitor Miranda dos Santos, Prefeito Municipal, no valor correspondente a 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias, 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, e **impugnação** da importância de R$ 53.104,00 (cinquenta e três mil, cento e quatro reais), paga em favor de Cláudia da Silva Oliveira – ME, em razão da inexistência da efetiva prestação do serviço por parte da contratada, atribuindo tal responsabilidade ao Sr. Heitor Miranda dos Santos, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias.

Campo Grande, 16 de agosto de 2017.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 25/2014, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Porto Murtinho, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2013.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes falhas dignas de apontamento:

> Item 6.2 – Contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas.
>
> Item 6.3.1 – Irregularidades no Pregão n. 15/2013 para a contratação de serviços de Assessoria Técnica e de Gestão de Políticas Públicas.
>
> Item 6.3.2 – Irregularidades no procedimento de dispensa para contratação de serviços de dedetização.
>
> Item 6.3.3 – Fracionamento de despesas na aquisição de camisetas para o carnaval “Portofolia 2013”.
>
> Item 6.3.4 – Irregularidades no processo administrativo n. 76/2013, que trata da contratação de serviços de consultoria para organização do Plano Turístico de Porto Murtinho.
>
> Item 6.3.5 – Irregularidades no procedimento de dispensa para aquisição de pneus.
>
> Item 6.3.6 – Irregularidades em compras de passagens aéreas.
>
> Item 6.3.7 – Irregularidades na contratação direta de serviços de sonorização.
>
> Item 6.3.8 – Ausência de licitação para a realização de despesas com telefonia.
>
> Item 7.1 – Irregularidades nas publicações dos atos oficiais do município.
>
> Item 7.2 - Irregularidades em aquisições de diversos produtos.
>
> Item 7.3 – COSIP – Inexistência de relatório de movimentação mensal de pagamento.
>
> Item 8 – Sucatas de veículos.
>
> Item 10.2 – Despesas com pessoal.
>
> Item 11 – Irregularidades no envio dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º e 2º semestres de 2013.
>
> Item 12 – Inexistência de inventário dos bens móveis e imóveis.

Intimado para apresentar defesa, o Prefeito Municipal à época, Sr. Heitor Miranda dos Santos, ofertou justificativas e documentos.

Em reanálise, o corpo técnico da 6ª ICE considerou integralmente sanadas as

inconsistências descritas nos itens 6.3.7; 6.3.8; 10.2 e 11 e parcialmente solucionadas as falhas assinaladas no item 12, mantendo, porém, seu entendimento quanto aos demais achados de auditoria.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu parecer, a aplicação de multa ao gestor, a impugnação das despesas irregulares e a expedição de determinações e recomendações.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Como bem observaram a equipe técnica da 6ª ICE e o agente ministerial, as justificativas e documentos apresentados pelo gestor foram suficientes para eliminar as irregularidades apontadas nos itens “6.3.7”; “6.3.8”; “10.2” e “11”.

Em relação a elas, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio, e considero-as **sanadas**.

Passo, agora, à análise das demais inconsistências discriminadas no relatório de auditoria.

Item 6.2 – Contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas

Durante os trabalhos de auditoria, foi constatado que o município não encaminhou a este Tribunal diversos procedimentos e contratos de remessa obrigatória em razão do valor.

A defesa manifestou-se da seguinte forma: *“Seguem em CD todos os procedimentos licitatórios listados pelos nobres auditores nas fls. 8/18 da referida auditoria, com os seus respectivos instrumentos de contrato, termos aditivos e planilhas de execução financeira, para análise desta Corte de Contas.”*

O envio dos documentos não elimina a falha apurada.

É dever do administrador enviar correta e tempestivamente todos os documentos necessários ao exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas.

Para tanto, esta Corte expede diversos normativos reguladores, amplamente divulgados aos jurisdicionados, nos quais são definidas as datas e o calendário de obrigações, sempre no intuito de orientar e facilitar o trabalho dos agentes públicos e servidores responsáveis pela remessa desses documentos.

Assim, é inescusável o fato de um gestor encaminhar documentos, cuja remessa é sabidamente obrigatória, somente após o órgão ter recebido a visita de uma equipe do Tribunal.

Ademais disso, nenhuma explicação foi fornecida para justificar o atraso no

envio, o que nos faz levar a crer que a falha foi motivada unicamente pela falta de organização administrativa.

Irregularidade mantida.

Item 6.3.1 – Irregularidades no Pregão n. 15/2013 para a contratação de serviços de Assessoria Técnica e de Gestão de Políticas Públicas

Irregularidades:

a) Ausência de rubrica e numeração das páginas do processo;

b) Ausência de especificação do objeto contratual;

c) Suspeita de direcionamento de licitação;

d) Suspeita de sobrepreço;

Justificativas: "*O referido processo licitatório está sendo encaminhado para análise desta Corte de Contas. No que tange ao objeto do procedimento licitatório, o mesmo não ficou prejudicado devido a não especificação detalhada dos serviços, como constatado na auditoria. O município necessitava da prestação dos referidos serviços de forma global, ou seja, todos os serviços que pudessem ser desenvolvidos na área e não de apenas alguns, conforme se demonstra por meio dos relatórios mensais de atividades desenvolvidas pela empresa contratada, anexo. A forma que a municipalidade descreveu o objeto no processo licitatório não prejudicou realização das etapas do Pregão e principalmente as etapas de pesquisa de mercado e apresentação das propostas. Ressalta-se que as empresas especializadas na área desenvolvem os referidos serviços rotineiramente, portanto não se faz necessário o detalhamento do objeto, tendo em vista que o mesmo é de fácil percepção. O fato das demais empresas não participarem da etapa de lances, não configura qualquer tipo de infração no sentido de frustrar a competitividade do certame ou direcionamento de licitação, não podendo as alegações dos nobres auditores prosperarem. No que se refere ao desconto que deve ser solicitado pelo Pregoeiro na fase de negociação, o mesmo foi solicitado pela Pregoeira à época, mas por ser uma faculdade do licitante dar ou não, o mesmo optou por não conceder descontos. Não existe na legislação ora em vigor a obrigatoriedade do desconto, pela empresa licitante, na fase de negociação. Sendo assim, o referido processo licitatório não se encontra eivado de vícios, muito menos de fraudes, pois todos os princípios elencados no artigo 3º, da Lei Federal 8.666/93 e os dispositivos da Lei Federal 10.520/2002 foram observados e cumpridos pela administração municipal.*"

Conclusão: procedem as justificativas apresentadas.

De fato, a ausência de especificação detalhada dos serviços a serem prestados, no Edital de abertura, não impediu o regular processamento e a finalização do procedimento administrativo aberto para a contratação dos serviços de consultoria.

Também não ficaram comprovadas as suspeitas levantadas pelo corpo técnico de direcionamento de licitação e de sobrepreço do serviço, pois ambas as hipóteses

restaram afastadas após a leitura dos documentos que compõem o procedimento em questão.

Por fim, a ausência de rubrica e a falta de numeração das páginas do processo são falhas que não comprometeram a legalidade dos atos praticados, razão pelo qual, no ponto, **reputo sanada a irregularidade.**

Item 6.3.2 – Irregularidades no procedimento de dispensa para contratação de serviços de dedetização

> Irregularidades:
>
> a) Cotação de preços com apenas um fornecedor, no caso, o contratado;
>
> b) Parecer jurídico sem assinatura e sem a descrição fática que gerou a situação de emergência;
>
> c) Fracionamento de despesa, tendo em vista a instauração simultânea de procedimento licitatório para a contratação do mesmo objeto.
>
> Justificativas: *"a contratação por dispensa de licitação ocorreu devido à urgência na realização desses serviços nos hospitais. Em relação à pesquisa de mercado, a mesma não foi realizada por a empresa Edelcy Ávila da Silva – MEI era na época a única no município de Porto Murtinho que prestava os citados serviços de dedetização. Conforme se observa no procedimento licitatório a cotação de preços foi realizada com empresas sediadas em Campo Grande. Quanto a falta de assinaturas nos documentos citados, salientamos que na época o responsável pelo setor de licitação não se atentou quanto a isso, sendo apensado a esse ofício os citados documentos assinados. Em relação ao Pregão 44/2013 que trata da contratação de empresa especializada em dedetização e limpeza de caixa d'água, visando atender a secretaria municipal de saúde durante o ano de 2013, não deve ser considerada tal despesa como fracionada, tendo em vista as justificativas apresentadas anteriormente para a abertura do processo de Dispensa."*
>
> Conclusão: o apontamento há de ser mantido.

O simples fato de existir somente uma empresa do ramo no município não isenta a administração de realizar a cotação de preços com fornecedores sediados em localidades vizinhas. Tudo isso para garantir que o valor pago ao contratado encontra-se dentro da média praticada pelo mercado.

Aliás, de acordo com o art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/93, o processo de dispensa deverá ser instruído com a justificativa do preço, documento cuja comprovação se dá por meio da apresentação de três orçamentos elaborados pelos fornecedores que atuam no ramo do objeto pretendido.

Outrossim, em se tratando de procedimentos de compra de produtos ou contratação de serviços, a administração deve obediência a todas as formalidades exigidas em lei, dentre as quais, a apresentação de parecer jurídico fundamentado,

expondo as razões fáticas e jurídicas que embasam a contratação direta por emergência e devidamente assinado pelo profissional que o elaborou – condições não observadas pelo município no caso da dispensa n. 28/2013.

Finalmente, em relação ao suposto fracionamento de despesa, hei de discordar do corpo técnico, tendo em vista inexistir ilegalidade no fato de a administração realizar a contratação direta, com fundamento no art. 24, II (valor até R$ 8.000,00), enquanto se processa a licitação para a contratação do mesmo serviço.

Tal hipótese, desde que devidamente justificada e motivada, descaracteriza o fracionamento da despesa, mesmo porque, inexiste concomitância na contratação de fornecedores, apenas a contratação de um, por dispensa, apenas pelo período necessário para finalizar a licitação que definirá o próximo que realizará o serviço.

Diante de tais ponderações, **mantenho a irregularidade**, em razão das falhas assinaladas nos itens “a” e “b”, acima.

Item 6.3.3 – Fracionamento de despesas na aquisição de camisetas para o carnaval “Portofolia 2013”

Irregularidade: fracionamento da despesa caracterizada pela emissão de dois empenhos para a aquisição dos mesmos produtos, cujo valor ultrapassa o limite autorizado para a contratação direta.

Empenho n. /Credor	Objeto	Data	Valor
356 / Help Camiseteria Ltda	Aquisição de camisetas para ao evento Portofolia 2013	05/02/13	R$ 7.550,00
416 / Help Camiseteria Ltda	Aquisição de camisetas para atender o programa DST-AIDS realizada durante o carnaval	08/04/13	R$ 670,00
TOTAL			**R$ 8.220,00**

Justificativas: *“Apesar de parecidos, os objetos não são idênticos, não caracterizando o fracionamento de despesa, conforme será demonstrado. O empenho 356 trata da aquisição de camisetas para atender o evento Porto Folia 2013, sendo a despesa empenhada e paga pela Secretaria Municipal de Turismo. Já o empenho 416 trata da aquisição de camisetas para a campanha contra DSTS que foi realizada durante o carnaval de 2013, sendo tal despesa empenhada e paga pela Secretaria Municipal de Saúde. Portanto, apesar de serem camisetas os modelos e a finalidade das mesmas são diferentes, podendo ser adquiridas separadamente, pois apesar de serem semelhantes os objetos não são iguais.”*

Conclusão: o apontamento há de ser mantido.

A despeito dos argumentos apresentados, não há dúvidas de que os produtos adquiridos são de mesma natureza e para o mesmo evento, ou seja, Carnaval Portofolia 2013, alterando-se apenas o tema que estampa as camisetas.

Assim, pouco importa se a despesa foi paga com recursos de fontes distintas, tendo em vista que as compras tiveram como objeto produtos idênticos, com um único fornecedor e para a mesma finalidade, circunstâncias que reforçam a ideia de que as despesas foram fragmentadas para viabilizar a realização da contratação direta.

Além disso, observa-se que o fornecimento das camisetas utilizadas na campanha de prevenção à DST-AIDS ocorreu sem que a despesa tivesse sido previamente empenhada, já que o Carnaval ocorreu de 08 a 12 de fevereiro de 2013 e a Nota de Empenho para o atendimento da despesa foi emitida somente em 08 de abril daquele ano, contrariando, portanto, a regra do art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Irregularidade mantida.

Item 6.3.4 – Irregularidades no processo administrativo n. 76/2013, que trata da contratação de serviços de consultoria para organização do Plano Turístico de Porto Murtinho

Proced. Licitatório	Pregão Presencial n. 25/2013
Contratada	Cláudia da Silva Oliveira – ME
Valor	R$ 79.656,00 – R$ 26.552,00 (anulado): R$ 53.104,00
Objeto	Contratação de empresa para prestação de serviço de consultoria para organização do plano turístico de Porto Murtinho

Irregularidades:

a) não há comprovação de que houve a publicação do Aviso de licitação;

b) a procuração da pessoa jurídica da empresa Office Projetos Socioeconômicos e Comunicação Ltda - ME, concedendo poderes específicos para que o outorgado participasse do processo licitatório junto à Prefeitura de Porto Murtinho é de 18/03/2013, portanto, foi emitida dois dias antes da data do Edital (20/03/2013), evidenciando que a empresa tinha conhecimento da licitação antes mesmo do lançamento do Edital;

c) uma das empresas participantes, a Office, apresentou proposta global de R$ 79.950,00, portanto, apenas R$ 290,04 acima da proposta inicial da concorrente. Mesmo assim, não ofertou lance para cobrir o valor da concorrente;

d) conforme a Ata de Sessão pública de 04/04/2013, a Pregoeira Juliane Izabela Contrera adjudicou o item para a empresa Nova Assessoria Contábil cujo preço global atingiu R$ 79.656,00, apenas R$ 3,96 abaixo da proposta inicial;

e) o Parecer Jurídico de 04/04/2013, favorável à homologação, não foi assinado pela Assessora Jurídica Débora Gibim. Tampouco o Prefeito assinou o Aviso e o termo de homologação do processo licitatório, datados de 04/04/2013;

f) falta de comprovação da efetiva prestação dos serviços ela contratada.

Justificativas:

"a) Segue anexa a comprovação da publicação do Aviso de licitação.

b) Esclarece-se que a referida empresa participou no referido ano de outros processos licitatórios no município, como o modelo de procuração exigido no edital não vinculava o número do processo, foi juntada aos autos do procedimento licitatório pela empresa procuração já antes confeccionada para participação em outros processos licitatórios no município. Justifica-se assim, a data anterior da procuração em relação a data do Edital do referido processo licitatório.

c) Esclareço a Vossa Excelência que não há dispositivo legal obrigando as empresas que apresentaram as melhores propostas a ofertarem lances, na etapa de lances verbais. Assim sendo, a ausência de lance verbal não impede a continuação da sessão para a etapa de julgamento e classificação, que nesse caso examinará as ofertas escritas.

d) Em relação ao desconto negociado pelo Pregoeiro, o mesmo deve ser considerado válido, pois constitui poder-dever da Administração Pública a tentativa de negociação para reduzir o preço final, tendo em vista a maximização do interesse público em obter a proposta mais vantajosa. Não existe na legislação ora em vigor qualquer limitação no que tange ao valor a ser dado de desconto pelo licitante ou em relação a sua obrigatoriedade, na fase de negociação.

e) No que tange a falta de assinaturas nas folhas que compõe o processo licitatório, foram tomadas as providências necessárias para o saneamento do problema. Segue anexo, cópia dos documentos citados assinados.

f) Em relação a execução desse procedimento licitatório, informamos que foi realizado pela empresa contratada o levantamento das ações a serem realizadas para a concretização do Plano Turístico de Porto Murtinho, conforme documentos anexos, apresentados pela empresa contratada."

Conclusão: as justificativas apresentadas pelo gestor sanam as dúvidas relacionadas nos itens "a" a "e", supra, que dizem respeito à regularidade dos atos praticados até a homologação do procedimento licitatório e assinatura do contrato.

Entretanto, ainda subsiste o apontamento referente à falta de comprovação da efetiva prestação dos serviços, pela contratada.

Embora a defesa alegue que a empresa *realizou o levantamento das ações a*

serem realizadas para a concretização do Plano Turístico de Porto Murtinho, conforme documentos anexos, não foi possível localizar uma única evidência, na farta documentação apresentada pelo gestor, que pudesse corroborar que os serviços foram realmente prestados.

Ressalte-se que, a partir do momento em que o órgão de controle questiona determinada despesa, o ônus da comprovação da regularidade dos gastos transfere-se ao ordenador de despesas.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

> *"Todavia, não se pode olvidar que ao gestor de recursos públicos cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. (...)* (Acordão 276/2010 – TCU – Plenário)."

No caso em comento, a inexistência de prova da efetiva realização dos serviços compromete a lisura dos pagamentos realizados, circunstância que caracteriza o dano ao erário e autoriza a impugnação dos valores despendidos, que totalizam **R$ 53.104,00,** cabendo ao ordenador de despesas à época a responsabilidade pela devolução dessa quantia aos cofres públicos.

Irregularidade mantida.

Item 6.3.5 – Irregularidades nos procedimentos de dispensa para aquisição de pneus

Proced. Licitatório	Dispensa
Contratada	Ribeiro S.A. Comércio de pneus
Valor	R$ 1.460,00
Objeto	Aquisição de pneus
N. do empenho	350/2013
Data do empenho	05/02/2013

Proced. Licitatório	Dispensa
Contratada	Ribeiro S.A. Comércio de pneus
Valor	R$ 335,00
Objeto	Aquisição de pneus
N. do empenho	209/2013
Data do empenho	05/02/2013

Irregularidades:

a) ausência de processo administrativo e de pesquisa de mercado;

b) empresa contratada estava com situação irregular quanto às contribuições previdenciárias, condição que a impedia de negociar com a Administração;

c) pagamento realizado em 18/02/2013, sem que houvesse comprovação da regularidade trabalhista do fornecedor, haja vista que a certidão negativa de débitos trabalhistas foi expedida em 25/02/2013;

d) não comprovação da regularidade junto ao FGTS e de débitos relativos a créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União.

Justificativas:

"As aquisições de pneus realizadas por meio dos empenhos n. 350/2013 e 209/2013, foram realizados devido a necessidade emergencial que surgiu no decorrer do exercício de 2013, antes de concluído o processo licitatório para a aquisição desse material.

No que tange a elaboração de procedimento administrativo, os responsáveis pelo setor de licitação à época não se atentaram a estas formalidades, mas foram tomadas providências pelo Gestor, para o saneamento do problema e todos os servidores foram substituídos, hoje o setor funciona perfeitamente e atendendo as determinações desta Corte de Contas.

Quanto a não exigência de certidões de regularidade fiscal para o pagamento da empresa, tal fato ocorreu por um lapso dos servidores do setor de contabilidade, mas quando da constatação do problema as certidões foram solicitadas e apresentadas posteriormente.

Resta demonstrado, que não houve má-fé do Gestor em relação as constatações apontadas pelos auditores, pois os problemas foram ocasionados por terceiros, não podendo o mesmo ser responsabilizado por tais fatos, pois tomou as medidas necessárias para a solução dessas constatações."

Conclusão: as alegações da defesa apenas ratificam os achados de auditoria e não se prestam a justificar as falhas identificadas.

Especificamente em relação à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, sua exigência decorre do comando insculpido no art. 29 da Lei n. 8.666/93, que reza:

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.

Outrossim, o art. 195, §3°, da Constituição Federal, veda a contratação com o Poder Público, de pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei.

Logo, ainda que acatemos a situação de necessidade emergencial narrada pela defesa, ainda assim as contratações por dispensa são irregulares, tendo em vista que a fornecedora encontrava-se impedida de negociar com a Administração, motivada por deficiências em sua documentação de regularidade fiscal e trabalhista.

Irregularidade mantida.

Item 6.3.6 – Irregularidades em compras de passagens aéreas

Irregularidades:

a) Aquisição de passagens aéreas, sem licitação, junto às empresas Condor Turismo e J.V.C. Turismo e Transportes, no valor total de R$ 98.160,24;

b) Ausência de relatórios contendo informações como: nome dos passageiros, destinos, datas e justificativas para as viagens;

c) Pagamentos realizados para a Assomasul, não para as empresas que figuram nos empenhos.

Justificativa: *"As compras de passagens aéreas realizadas pelo município junto a empresa Condor Turismo Ltda e JVC - Turismo & Transportes, foram por intermédio da ASSOMASUL, a qual manda o valor total a ser pago pelo município e transfere a essas empresas com as quais possui convênio. Os valores de passagens aéreas e de hospedagem por essas empresas são mais baratas pelo fato da ASSOMASUL intermediar tais aquisições, desta feita não pode se falar em danos aos cofres públicos, pois o princípio da economicidade foi observado pelo Gestor. A execução da referida despesa é controlada pela ASSOMASUL, desta feita o município solicitou a Associação os relatórios das referidas viagens conforme documentos anexos. Conforme demonstrado nos relatórios das empresas a maioria das viagens foram realizadas para Brasília, pelo Prefeito e seus Secretários, com o objetivo de captar recursos financeiros para o município por meio de emendas parlamentares. As viagens realizadas para São Paulo foi para participar de reuniões na CNM e na Frente Nacional de Prefeitos, agendadas pela própria ASSOMASUL. Justifica-se a não formalização do procedimento licitatório para a aquisição de passagens aéreas, pelo fato da ASSOMASUL possuir convênio com empresas do ramo e oferecer aos municípios de Mato Grosso do Sul esses produtos com um preço abaixo do praticado no mercado, o que gera economia para os municípios que, além disso, economizam em relação aos dispêndios com a elaboração do procedimento licitatório para a aquisição desses produtos."*

Conclusão: as justificativas não sanam a irregularidade.

Somente em casos excepcionalíssimos a lei permite a contratação de produtos e serviços, e consequente realização de despesas por órgãos da Administração, sem prévio procedimento licitatório. Essa é a regra do artigo 37, XXI, do Texto Constitucional.

Porém, na hipótese, não foi justificado o motivo pelo qual o município de Porto Murtinho, em vez de abrir um procedimento licitatório para a aquisição de passagens aéreas, optou por realizar a despesa de forma direta, e, ainda assim, mediante uma

inexplicada e confusa intermediação da Assomasul.

Aliás, neste particular, não houve a apresentação de qualquer termo de convênio ou outro instrumento similar que legitimasse a participação da Assomasul na venda de passagens aéreas, nem há provas de que o município tenha obtido alguma vantagem em realizar a compra dos bilhetes por intermédio da referida associação.

Por fim, há de se registrar a total ausência de controle em relação à utilização das passagens, uma vez que o órgão não apresentou qualquer relatório detalhando informações como o nome do passageiro, o destino, a data e a motivação das viagens.

Enfim, por violação às regras contidas no art. 37, XXI, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 8.666/93, que estabelecem que as contratações públicas devem ser precedidas de procedimento licitatório, **mantenho a irregularidade.**

Deixo, contudo, de determinar a impugnação dos valores desembolsados, tendo em vista a efetiva utilização dos bilhetes aéreos, pelo município.

Item 7.1 – Irregularidades nas publicações dos atos oficiais do município

Irregularidades:

a) Embora o município tenha escolhido o jornal "Estado do Pantanal" como órgão de imprensa oficial (Decreto n. 4.765/2013), diversas publicações oficiais foram realizadas em outros veículos de comunicação, prejudicando, assim, o acesso irrestrito às informações por parte da população e de possíveis interessados em contratar com a Administração.

Justificativa: *"Na época os atos oficiais do município de Porto Murtinho eram publicados no Jornal Estado do Pantanal e na ASSOMASUL, conforme já constatado pelos auditores desta Corte de Contas. Tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros, e devido ao fato das publicações realizadas na ASSOMASUL não gerarem gastos extras para o município, algumas publicações na época foram realizadas somente pela ASSOMASUL, o que não caracteriza qualquer irregularidade. (...) Portanto, quando da publicação dos atos oficiais na ASSOMASUL, deu-se ampla publicidade, pois sua cobertura é de âmbito estadual. Em nenhum momento foi realizada por esta administração a escolha dos atos oficiais a serem publicados no diário do município ou na ASSOMASUL. Importante frisar que, somente ocorreram publicações em jornais diferentes, devido a falta de recursos financeiros quando da necessidade da publicação dos atos oficiais."*

Conclusão: as justificativas não sanam a irregularidade.

Por ocasião dos trabalhos de auditoria, constatou-se que o município utilizou, no exercício de 2013, dois veículos de comunicação - o oficial, que era o Jornal Estado do Pantanal, e o não-oficial, que era o site da Assomasul.

Caso todas as publicações fossem realizadas simultaneamente nos dois veículos, não haveria qualquer ilegalidade, na medida em que os atos seriam publicizados não só na imprensa oficial, como também em outro veículo de abrangência estadual.

Ocorre que, de acordo com o apurado pela equipe técnica, alguns atos oficiais, sem critério algum, e de forma alternada, foram publicados **somente** no jornal Estado do Pantanal, enquanto que outros foram veiculados **somente** no site da Assomasul.

Na prática, eventuais cidadãos e licitantes que porventura consultassem as publicações no site da Assomasul, não teriam acesso às informações publicadas no jornal Estado do Pantanal, e vice-versa.

Assim, as irregularidades constatadas nas publicações dos avisos de licitações acabaram por restringir a competitividade dos certames realizados, impedindo que potenciais interessados tivessem pleno e irrestrito acesso às informações, prática que constitui afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Irregularidade mantida.

Item 7.2 - Irregularidades em aquisições de diversos produtos

Irregularidades:

a) Ausência de assinaturas nos documentos;

b) Ausência de pesquisa de mercado;

c) Fragmentação de despesa

d) Ausência de processo administrativo de dispensa;

Justificativa: O gestor, em sua manifestação, defende a legalidade das despesas, argumentando que *"referidos serviços foram adquiridos por meio de compra direta devido a necessidade emergencial para preservar a continuidade dos serviços públicos prestados à população."*

Conclusão: são insuficientes as justificativas apresentadas.

A realização de despesas para produtos de mesma natureza, realizada de forma reiterada ao longo do exercício, invariavelmente com os mesmos fornecedores e em valor sempre inferior a R$ 8.000,00, faz levantar fortes suspeitas de que o órgão inspecionado, ao invés de promover a abertura de um procedimento licitatório no valor global, preferiu fazer a compra direta, **fragmentando** a despesa em várias parcelas.

A fragmentação da despesa foi definida da seguinte forma na 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".

É justamente a hipótese dos autos.

Ao dividir a despesa em várias compras menores, o órgão optou por não realizar a licitação, para, na hipótese, realizar a compra direta, sem qualquer justificativa ou motivação, em flagrante desrespeito às regras contidas na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

O TCU vem, ao longo dos anos, repudiando a utilização das licitações fragmentadas pelos administradores, consoante se observa da deliberação 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)

Registre-se que o artigo 24, I, da Lei nº 8666/93, prevê o caso de dispensa de licitação, para serviços e compras no valor de até R$ 8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez – o que, evidentemente, não se confunde com as hipóteses dos autos.

Portanto, demonstrada a violação às regras licitatórias insculpidas no art. 37, XXI, da Constituição Federal, **mantenho a irregularidade.**

Item 7.3 – COSIP – Inexistência de relatório de movimentação mensal de pagamento

> Irregularidade: Não apresentação da movimentação mensal de pagamento da COSIP, através de relatório circunstanciado, impresso ou magnético, onde seja identificado o rol de contribuintes, bem como os valores da contribuição por eles recolhidos e ainda ausência do registro da receita sob a rubrica COSIP.
>
> Justificativa: *"No que se refere ao não cumprimento da Cláusula Terceira do citado Convênio, pela ENERSUL, que não vem apresentando ao município por meio de relatório circunstanciado, impresso ou magnético, o rol de contribuintes bem como os valores recolhidos por eles, inviabilizando o controle da arrecadação, o Gestor municipal quando da constatação do referido problema vem tomando as medidas cabíveis para que a empresa cumpra com as cláusulas dispostas no Convênio. Quanto ao fato do não registro da receita arrecadada sob a rubrica COSIP, o município somente pode registrar a receita efetivamente arrecadada e para isso se faz necessário o envio de informações pela ENERSUL, o que diversas vezes foi solicitado e até a presente data não foi atendido, o que prejudica o registro da referida receita."*
>
> Conclusão: As explicações ofertadas pelo ordenador de despesas não elidem o achado de auditoria.

Pelo contrário. Ao afirmar que *está adotando as medidas cabíveis para que a empresa cumpra com as cláusulas dispostas no convênio*, o gestor apenas ratifica o

achado de auditoria, que concluiu pela inexistência de controle sobre a movimentação mensal de pagamento da COSIP.

Nesse sentido, não se pode adotar outro posicionamento senão o da consideração da veracidade das irregularidades apontadas pela equipe técnica, eis que suportadas por evidências, com a consequente caracterização da infração, especialmente no que tange à não comprovação da aplicação de recursos, o que fere frontalmente o princípio republicano do dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal).

Irregularidade mantida.

Item 8 – Sucatas de veículos

Irregularidade: existência de grande quantidade de veículos (sucata) no pátio da prefeitura, sem condições de uso e que já deveriam ter ido à leilão.

Justificativa: “Em relação às sucatas dos veículos e de outras máquinas pertencentes ao município de Porto Murtinho, informo que já está sendo elaborado o procedimento para o Leilão das mesmas, que se realizará em fevereiro de 2016.”

Conclusão: o ponto há de ser mantido.

Embora o gestor tenha afirmado que está adotando as providências necessárias para eliminar as sucatas de veículos e maquinários do município, não há, nos autos, qualquer documento ou informação que ratifique suas alegações, tais como: cópia do procedimento administrativo ou ao menos da autorização para a realização do leilão dos bens.

Logo, à míngua da existência de documentos que comprovem suas afirmações, **mantenho a irregularidade.**

Item 12 – Inexistência de inventário dos bens móveis e imóveis

Por ocasião dos trabalhos de auditoria, foi observado que o órgão não possuía inventário dos bens móveis e imóveis.

Anexo à defesa, o gestor encaminhou apenas o inventário dos bens **móveis**, restando sem solução a pendência quanto aos imóveis.

Irregularidade parcialmente sanada.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho, em parte, tanto a análise do corpo técnico da 6ª ICE, quanto o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 25/2014, realizada na Prefeitura Municipal de Porto Murtinho, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, nos termos do

artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

Item 6.2 – Contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas.
Item 6.3.2 – Irregularidades no procedimento de dispensa para contratação de serviços de dedetização.
Item 6.3.3 – Fracionamento de despesas na aquisição de camisetas para o carnaval “Portofolia 2013”.
Item 6.3.4 – Irregularidades no processo administrativo n. 76/2013, que trata da contratação de serviços de consultoria para organização do Plano Turístico de Porto Murtinho.
Item 6.3.5 – Irregularidades no procedimento de dispensa para aquisição de pneus.
Item 6.3.6 – Irregularidades em compras de passagens aéreas.
Item 7.1 – Irregularidades nas publicações dos atos oficiais do município.
Item 7.2 - Irregularidades em aquisições de diversos produtos (fracionamento de despesas).
Item 7.3 – COSIP – Inexistência de relatório de movimentação mensal de pagamento.
Item 8 – Sucatas de veículos.
Item 12 – Inexistência de inventário dos bens imóveis.

2 - pela aplicação de multa ao Senhor Heitor Miranda dos Santos, Prefeito Municipal à época, no valor correspondente a **250 (duzentas e cinquenta) 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** da importância de **R$ 53.104,00 (cinquenta e três mil, cento e quatro reais)**, paga em favor de Cláudia da Silva Oliveira - ME, em razão da inexistência da efetiva prestação do serviço por parte da contratada, 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 160/2012, atribuindo tal responsabilidade ao Sr. Heitor Miranda dos Santos, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, e proferida no sentido de declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 25/2014, com aplicação de multa e impugnação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador-Geral de Contas.

Campo Grande, 16 de agosto de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB. SKG
SETAC. TST/DSSM