DELIBERAÇÃO AC00 - 894/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/120055/2012
PROTOCOLO	: 1398274
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: MUNICIPIO DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	: SIMONE NASSAR TEBET E MARCIA MARIA SOUZA DA COSTA MOURA DE PAULA
RELATORA	: CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ACOLHIDA – RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – CONTRATOS IRREGULARES – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESAS – AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO ILEGAL DE PESSOAL – INEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE DÉBITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA – IRREGULARIDADES – MULTA.

A renúncia ao cargo torna a parte ilegítima para responder pelos atos praticados em decorrência de contratos e aditivos assinados a partir de então, que são de responsabilidade exclusiva do gestor que o sucede.

São irregulares os atos e procedimentos administrativos de gestor municipal em que se verificam inconsistências e irregularidades constatadas em relatório de auditoria, impondo aos responsáveis a aplicação de multa.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 2ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 22 de fevereiro de 2016, 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 106/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2010, com aplicação de multa no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS a Sra. Simone Nassar Tebet e 150 (cento e cinquenta) UFERMS a Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula.

Campo Grande, 22 de fevereiro de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora.

RELATÓRIO

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

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 106/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, 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 – Licitação

5.03 – Licitações irregulares

6 – Contratos

6.2 – Contratos irregulares

8 – Documentação comprobatória

8.1 – Pagamentos em duplicidade

8.2 – Serviços emergenciais de limpeza de ruas

8.3 – Fragmentação de despesas

8.3.01 – Equipamentos de informática

8.3.02 – Locação de veículos

8.3.03 – Impressos gráficos

8.3.04 – Uniformes escolares

8.3.05 – Aquisição de mobiliários

8.3.06 – Aquisição de refeições

8.3.07 – Aquisição de suplemento nutricional

8.3.08 – Locação de ônibus

8.3.09 – Aquisição de gêneros alimentícios

8.4 – Fornecimento de refeições tipo marmitex

8.5 – Despesas com assessorias

8.6 – Ausência de licitação

8.6.01 – Hospedagens

8.6.02 – Aquisição de vestuários

8.6.03 – Serviços gráficos

8.6.04 – Aulas instrumentos musicais

8.6.05 – Passagens aéreas

8.6.06 – Materiais de construção

8.6.07 – Serviços de consultoria

8.7 – Alteração de valores sem justificativa

12 – Pessoal

12.2 – Convocação ilegal de pessoal

13 – Transporte Escolar superfaturado

15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

Após regular intimação, as Senhoras Simone Nassar Tebet (Prefeita do período de 1º-1-2010 a 31-3-2010) e Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula (Prefeita a partir de 31-3-2010), ofertaram justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo considerou integralmente sanadas as irregularidades apontadas nos itens 8.2 e 8.4, mantendo seu entendimento em relação às demais falhas arroladas no relatório.

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

É O RELATÓRIO.

VOTO

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

I – Da preliminar:

De início, há de se reconhecer a ilegitimidade passiva da ex-Prefeita Simone Tebet em relação aos fatos ocorridos a partir de 31 de março de 2010, pois, de fato, como ela renunciou ao cargo nessa data, todos os contratos e aditivos assinados a partir de então são de responsabilidade exclusiva da gestora que a sucedeu, ou seja, a Sra. Márcia Moura.

Portanto, acolho a preliminar arguida pela Sra. Simone Tebet, para o fim de reconhecer a sua ilegitimidade passiva em relação aos atos administrativos praticados a partir de 31 de março de 2010.

II – Do mérito:

Como bem observaram os técnicos da 6ª ICE, as explicações fornecidas pelas gestoras foram suficientes para eliminar as irregularidades apontadas nos itens *"8.2 - Serviços emergenciais de limpeza de ruas"* e *"8.4 - Fornecimento de refeições tipo marmitex".*

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.

5 – Licitação

5.03 – Licitações irregulares

1 - Licitação: Convite n. 077/2010

Objeto: Contratação de profissional para serviço de engenharia

Credor: Ailton da Silva Pereira

Valor: R$ 26.010,00

2 - Licitação: Convite n. 039/2010

Objeto: Locação de roçadeiras

Credor: Civilbras Comércio Indústria Engenharia Ltda

Valor: R$ 43.920,00

3 - Licitação: Convite n. 052/2010

Objeto: Locação de som e iluminação

Credor: C.A.de Souza - ME

Valor: R$ 29.400,00

A irregularidade apontada pelo corpo técnico diz respeito à ausência de repetição do convite, quando não obtido o número mínimo de 3 propostas aptas à seleção.

Realmente, de acordo com o Enunciado de Súmula nº 248: *"Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei n. 8.666/1993."*

Entretanto, no caso em análise, entendo que o órgão inspecionado agiu corretamente ao prosseguir com as licitações, ainda que com apenas uma única proposta considerada apta.

É que a situação aqui observada se enquadra em uma das hipóteses previstas no parágrafo 7º, do artigo 22, da Lei nº 8.666, que, se justificadas, desonera a administração de repetir o convite.

Vejamos o que diz o texto legal:

> *Art. 22. (...)*
>
> *§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia*

> *do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.*
>
> *§ 7º Quando, por limitações do mercado ou* ***manifesto desinteresse dos convidados****, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.*

Como se vê, a despeito do teor da Súmula nº 248 do TCU, a obrigação de repetir o convite desaparece quando a Administração, justificadamente, demonstra que a impossibilidade decorreu em razão de limitações do mercado ou manifesto interesse dos convidados.

Na espécie, se observou o manifesto desinteresse dos convidados, caracterizado quando o mercado local, a despeito de oferecer opções que atinjam o número mínimo legalmente previsto, não demonstra intenção ou interesse em contratar com a Administração.

Tal condição está devidamente comprovada pelos documentos que se encontram anexados ao Relatório de Auditoria, os quais demonstram que, em todos os casos, a Administração convidou no mínimo três empresas – porém apenas duas compareceram à sessão de abertura dos envelopes, evidenciando, assim, a ausência de interesse das demais, no objeto licitado.

Portanto, demonstrada a falta de interesse dos convidados, exonerada está a Administração de repetir o convite, nos termos do § 7º do art. 22 da Lei Geral de Licitações.

Neste item, acolho as justificativas apresentadas e REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

6 – Contratos

6.2 – Contratos irregulares

1 – Contrato 374/AJ/2010

Contratado: Daniele da Silva Laranjeira

Objeto: Contratação de assistente administrativo para prestação de serviços em atendimento ao Programa de Saúde do Trabalhador

Modalidade: Convite

Vigência: 12 meses, a partir da assinatura (29-9-2010)

Valor: R$ 7.200,00

2 – Contrato 373/AJ/2010

Contratado: Rosângela de Oliveira e Silva Freitas

Objeto: Contratação de assistente administrativo para prestação de serviços em atendimento ao Programa de Saúde do Trabalhador

Modalidade: Convite

Vigência: 12 meses, a partir da assinatura (29-9-2010)

Valor: R$ 7.200,00

3 – Contrato 045/AJ/2010

Contratado: Cristiane Porto Bazé

Objeto: Prestação de serviços de Farmácia Bioquímica para realização de exames aos pacientes do DST/AIDS no Laboratório Municipal

Modalidade: Inexigibilidade

Vigência: 12 meses, a partir da assinatura (1-3-2010)

Valor: R$ 22.800,00

Os técnicos questionam os vínculos acima, ao argumento de que se tratam de contratações de pessoal civil, e a administração não observou a real existência de vagas no Quadro.

Em resposta, a gestora informa que tais contratações *"foram realizadas para atender a programas vinculados exclusivamente nas ações de saúde, onde ainda não há autorização, e nem existência no quadro de vagas e posterior concurso".*

Afirma, ainda, que *"tal despesa encontra amparo legal na lei orçamentária aprovada pelo legislativo, que previa as despesas com prestadores de serviços e classificadas no elemento outros serviços de terceiro - pessoa física, onde o administrador público não pode exonerar-se de suas obrigações, visando sempre o melhor para a administração municipal e da coletividade."*

São improcedentes as argumentações da defesa.

Não há como extrair licitude na contratação de pessoas físicas para a realização de serviços que deveriam ser realizados por profissionais concursados. Sobretudo quando realizado sem prévio procedimento licitatório, como é o caso da farmacêutica, cujo vínculo foi estabelecido por meio de inexigibilidade de licitação.

Isso porque a regra é o concurso público, e a excepcionalidade deve ser comprovada para ser considerada regular. Importante observar que o permissivo constitucional para as contratações que substituem o preenchimento do quadro mediante concurso só é possível quando agregadas as três características: previsão em lei, caráter excepcional e temporariedade. No caso, é evidente a desobediência a esses três requisitos.

Além disso, as contratações em comento, na forma como foram realizadas, deixaram de atender ao quesito eficiência, pois a seleção não foi garantida por meio de aplicação de provas de conhecimento ou qualquer medida para aferição da capacidade de cada profissional admitido precariamente.

Por fim, observa-se que o jurisdicionado deixou de observar a forma correta de contabilização da despesa, assim estabelecida no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000:

"Art. 18(...)
§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Por tais razões MANTENHO A IRREGULARIDADE.

8 – Documentação comprobatória

8.1 – Pagamentos em duplicidade

O Relatório levanta suspeitas de pagamento em duplicidade por serviços de podas e manutenção nas áreas verdes (canteiros, praças e rotatórias). Isso porque, diversos contratos foram firmados pelo município com diferentes empresas.

1 – Licitação: Pregão n. 45/2010

Contratado: Organizações Unidas Ltda

Vigência: 12 meses

Valor: R$ 772.200,00

2 – Licitação: Dispensa

Contratado: Organizações Unidas Ltda

Vigência: 2 meses, a partir de 2-5-2010

Valor: R$ 85.952,86

3 – Licitação: Convite n. 7/2010

Contratado: Marcio José Ferreira Rios - ME

Vigência: 6 meses, a partir de 1-2-2010

Valor: R$ 28.732,50

4 – Licitação: Convite n. 45/2010

Contratado: Marcio José Ferreira Rios - ME

Vigência: 10 meses, a partir de 18-2-2010

Valor: R$ 78.341,40

5 – Licitação: Convite n. 84/2010

Contratado: Marcio José Ferreira Rios - ME

Vigência: 16-3-10 a 31-12-10

Valor: R$ 75.925,30

6 – Licitação: Convite n. 182/2010

Contratado: Marcio José Ferreira Rios - ME

Vigência: 12 meses, a partir de 13-6-2010

Valor: R$ 72.489,12

A gestora, em resposta, informa que não houve contratação em duplicidade, pois cada um dos instrumentos abarcava diferente objeto contratual.

Assiste razão ao jurisdicionado.

Embora semelhantes, não há rigorosa identidade entre objetos de cada contrato, conforme abaixo relacionado:

- Contrato nº 014/AJ/2010 – Objeto: contratação de empresa para execução de serviços em podas de galhos e podas de arvores urbanas (diversas ruas), conforme relação com disposição final de resíduos.

- Contrato nº 043/AJ/2010 - Objeto: contratação de empresa para execução de serviços de poda de arvores, poda de grama e jardinagem em diversas escolas municipais e centros de educação infantil conforme anexo III - planilha de relação dos serviços.

- Contrato nº 128/AJ/2010 - Objetivo: Prestação de serviços para manutenção de gramado e áreas verdes do estádio municipal e dos campos de futebol dos bairros: Paranapungá, Santo André, Arapuá e Recanto DOS e aplicação de adubos com disposição final resíduos da poda de grama e de arvores, conforme anexo III.

- Contrato nº 306/AJ/2010 - Objeto: contratação de empresas para prestação de serviços de poda de arvores, poda de grama, jardinagem e limpeza de pátio das unidades de saúde, conforme anexo III.

- Contrato nº 235/AJ/2010 - Objeto: contratação de empresa para serviços de limpeza e manutenção em caráter emergencial das áreas verdes (canteiros centrais das avenidas, praças e rotatórias).

- Contrato 283/AJ/2010 - Objeto: contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza e manutenção das áreas verdes (canteiros centrais das avenidas praças e rotatórias) conforme memorial descritivo, composição de custos, planilha de quantificação de mão de obra e cronograma físico - financeiro.

Além disso, os serviços foram prestados em locais e datas diferentes, inexistindo, portanto, prova de que houve pagamento em duplicidade ou fracionamento de licitação.

Reputo SANADA A IRREGULARIDADE.

8.3 – Fragmentação de despesas

8.3.01 – Equipamentos de informática (2 convites - total: R$ 95.142,60)

8.3.02 – Locação de veículos (4 convites - total: R$ 102.440,00)

8.3.03 – Impressos gráficos (5 convites - total: R$ 190.841,83)

8.3.04 – Uniformes escolares (4 convites - total: R$ 233.826,06)

8.3.05 – Aquisição de mobiliários (6 convites - total: R$ 241.684,00)

8.3.06 – Aquisição de refeições (5 convites - total: R$ 225.895,00)

8.3.07 – Aquisição de suplemento nutricional (2 convites - total R$ 71.841,00)

8.3.08 – Locação de ônibus (4 convites - total: R$ 298.080,00)

8.3.09 – Aquisição de gêneros alimentícios (4 convites - total: R$ 207.211,94)

Os auditores questionam as despesas acima relacionadas, afirmando que o órgão inspecionado, ao invés de realizar licitação pela modalidade Tomada de Preços, optou por fracionar a despesa mediante a abertura de vários Convites, hipótese vedada pelas regras da Lei Federal n. 8.666/93.

As gestoras pugnam pela legalidade dos atos praticados, argumentando, basicamente, que as compras foram feitas para atender secretarias distintas, cada uma com suas próprias demandas e que, por isso, a Administração não tinha condições de prever, antecipadamente, a quantidade de produtos que iria adquirir no exercício.

São insuficientes as justificativas apresentadas.

Da análise dos objetos contratuais ora questionados, não se extrai qualquer situação de anormalidade ou imprevisibilidade que impedisse a abertura do procedimento licitatório recomendado para a totalidade das despesas.

Pelo contrário, os produtos e serviços licitados (equipamentos de informática, impressos gráficos, materiais escolares, locação de veículos e ônibus e aquisição de refeições e gêneros alimentícios) são itens comuns, ordinários e habitualmente adquiridos e contratados pela administração.

Assim, o município não poderia, ainda que sob o argumento da agilidade, dividir a despesa realizando a abertura de 4, 5, até 6 convites no mesmo exercício, quando o correto seria deflagrar o procedimento pela modalidade adequada (Tomada de Preços ou Pregão), de rito mais formal, porém, com a possibilidade de proporcionar condições mais vantajosas e econômicas à Administração.

Gize-se que, na maioria das vezes, os convites tiveram como objeto produtos idênticos ou similares, e a contratação se deu com os mesmos fornecedores, circunstâncias que reforçam a ideia de que as despesas foram fragmentadas com o objetivo de utilização de licitação inferior à recomendada para o total da despesa.

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)

IRREGULARIDADE MANTIDA.

8.5 – Despesas com assessorias

Os técnicos questionam as despesas abaixo discriminadas, ao argumento de que não foi comprovada a efetiva prestação dos serviços, pelas empresas contratadas.

1 – Credor: Lorenzetto e Almeida Sociedade de Advogados

Objeto: Prestação de serviços de consultoria jurídica

Valor: R$ 51.336,96

2 – Credor: ADN Assessoria Desenv. Negócios Ltda

Objeto: Prestação de serviços de consultoria no Cadastro Imobiliário

Valor: R$ 73.600,00

3 – Credor: EOS Organização e Sistemas Ltda

Objeto: Prestação de serviços de levantamento da Dívida Ativa

Valor: R$ 102.900,00

4 – Credor: Luiz Antônio Vargas de Andrade

Objeto: Prestação de serviços de consultoria na área financeira, contábil e licitação

Valor: R$ 102.200,00

5 – Credor: Logos Consultoria Ltda

Objeto: Prestação de serviços de consultoria, treinamento e uso de software

Valor: R$ 11.400,00

6 – Credor: 2M Assessoria e Consultoria Ltda

Objeto: Prestação de serviços de consultoria contábil e financeira

Valor: R$ 84.000,00

As gestoras pugnam pela regularidade das despesas, anexando, à resposta, documentos relativos à prestação dos serviços questionados.

Os documentos apresentados solucionam a dúvida arguida no relatório.

Às f. 2011-2015 encontram-se relatórios de atividades e reproduções de telas que comprovam a prestação de serviços pela empresa Logos Consultoria Ltda.

Da mesma forma, o documento de f. 2032-2033 descreve o relatório de atividades desenvolvidas pelo escritório jurídico Lorenzetto e Almeida Advogados Associados.

Às f. 2941-2966, é possível observar o resultado do trabalho desenvolvido pela empresa ADN, mediante a emissão do Relatório Técnico denominado *"Diagnóstico do Setor de Cadastro Imobiliário do Departamento de Tributação do Município de Três Lagoas – MS".* Logo, comprovada está a prestação do serviço.

Às f. 2967-3105 encontra-se acostado o Plano Diretor de Infraestrutura de Redes, desenvolvido pela empresa Luiz Antônio Vargas de Andrade – ME, comprovando a prestação dos serviços.

Às f. 3119-3130, encontram-se os relatórios de atividades desenvolvidas pela empresa 2M ao longo do exercício de 2010.

Às f. 3131-3242, encontram-se os relatórios de atividades e cópias de trabalhos realizados pela empresa EOS Organização e Sistemas Ltda.

Comprovada a prestação dos serviços pelas contratadas, reputo SANADA A IRREGULARIDADE.

8.6 – Ausência de licitação

8.6.01 – Hospedagens e refeições – total: R$ 133.860,00

8.6.02 – Aquisição de vestuários – total: R$ 65.128,25

8.6.03 – Serviços gráficos – total: R$ 34.115,60

8.6.04 – Aulas de instrumentos musicais – total: R$ 12.155,00

8.6.05 – Passagens aéreas – total: R$ 50.805,65

8.6.06 – Materiais de construção – total: R$ 173.292,94

8.6.07 – Serviços de consultoria – total: R$ 9.300,00

Durante os trabalhos de auditoria, foi apurado que o órgão realizou diversas despesas com os produtos e serviços acima descritos, no total de R$ 478.657,44, sem a abertura de procedimento licitatório.

A defesa alega, resumidamente, que todas as contratações diretas estão amparadas pela excepcionalidade da dispensa, seja pelo valor - abaixo de R$ 8.000,00 -, seja pelas situações de urgência e emergência nas aquisições e demandas de serviços.

Não procedem as justificativas apresentadas.

Somente em casos excepcionalíssimos a lei permite a contratação de produtos e serviços, e consequente realização de despesas, sem prévio procedimento licitatório.

Essa é a regra do artigo 37, XXI, do Texto Constitucional.

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei (...)*
> *No mesmo sentido, é a norma contida no art. 2º da Lei nº 8.666/93:*
> *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.*

Outrossim, para os casos de dispensa ou inexigibilidade, é imprescindível o preenchimento de determinados requisitos e condições, cuja inobservância torna ilegal e ilegítima a contratação.

No caso em exame, não há qualquer prova da ocorrência de situações excepcionais ou imprevisíveis que justifiquem as contratações sem a abertura de procedimento licitatório.

Pelo contrário.

O que se observa são contratos de serviços comuns, sem qualquer caráter emergencial como aquisições de passagens aéreas, materiais de construção, vestuários e refeições para programas sociais já devidamente agendados em calendário municipal.

O recomendado é que fosse deflagrado, no início de cada exercício, um certame licitatório para cada demanda, tendo em vista que os objetos contratados são de uso comum, podendo até mesmo ser firmada Ata de Registro de Preços a ser utilizada no decorrer do surgimento das necessidades.

Porém, ao optar por contratar de forma direta com alguns fornecedores, o órgão acabou por fugir da obrigatoriedade de realizar a licitação, para, na hipótese, fracionar a despesa, escorado na falsa ideia de que as despesas abaixo de R$ 8.000,00 podem, indistintamente e a qualquer tempo, serem realizadas sem a abertura de processo licitatório.

Enfim, por violação ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e à regra contida no artigo 2º da Lei nº 8.666/93, que estabelecem que as contratações públicas devem ser precedidas de procedimento licitatório, MANTENHO A IRREGULARIDADE.

Nada obstante, o caso não comporta a impugnação das despesas - como sugeriu o Agente Ministerial. É que, a despeito das falhas acima apontadas, não há provas de que tenham ocorrido pagamentos indevidos ou a maior – hipóteses que caracterizariam o dano ao erário e autorizariam a glosa de valores.

8.7 – Alteração de valores sem justificativa

O relatório de auditoria questiona o contrato n. 414/AJ/2010, no valor de R$ 18.000,00, firmado entre o município e a empresa N&A Informática Ltda em 29-11-2010, cujo objeto é a aquisição de um módulo específico para atualização cadastral.

No entender dos técnicos, o objeto contratual já estaria contemplado no contato n. 145/AJ/2010, no valor de R$ 311.510,00, firmado entre as mesmas partes em 18-3-2010.

O jurisdicionado, ao mesmo tempo em que defende a legalidade do ato praticado, informa que referido contato foi rescindido por mútuo consentimento das partes.

De fato, o Termo de Rescisão acostado às f. 2691-2 demonstra que as partes contratantes resolveram rescindir amigavelmente o contrato n. 414/AJ/2010 – alvo de questionamento no relatório.

É possível observar, ainda, na justificativa apresentada para a rescisão (f. 2690), que nenhum serviço foi prestado pela contratada e nenhum valor pago pelo município.

A rescisão amigável do contrato, devidamente motivada e sem o desembolso de valores pelo município elimina, a meu ver, a dúvida levantada em relação à eventual contratação em duplicidade pelo mesmo serviço, de modo que, no ponto, REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

12 – Pessoal

12.2 – Convocação ilegal de pessoal

Questiona-se, nos autos, a convocação de 30 professores em caráter temporário, para prestar serviços na SEJUVEL – Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer de Três Lagoas, no período de 11-1-2010 a 31-12-2010.

Tais contratações, no entender dos auditores, são irregulares, na medida em que não existe base legal para a realização do procedimento, tampouco foi realizado processo seletivo simplificado para a escolha dos profissionais.

As gestoras pugnam pela legalidade das contratações, afirmando que elas ocorreram para atender excepcional interesse público, conforme o disposto em Leis Municipais.

São insuficientes as justificativas ofertadas.

Como sabido, o legislador constituinte somente admitiu a mitigação da regra do concurso público para provimento originário de cargo público em duas situações. Uma relativa aos cargos comissionados, que são de livre nomeação e exoneração. A outra, para a contratação por tempo determinado, com o fito de atender necessidade de excepcional interesse público.

A necessidade de excepcional interesse público é a situação fora do comum, anormal e imprevisível que dá ensejo à contratação temporária de servidor público. A temporariedade, nesse caso, é ditada pela necessidade momentânea, emergencial e repentina pela qual passa a Administração Pública. Daí porque, a contratação deve ter prazo restrito à satisfação desta necessidade.

A Lei Municipal nº 1360, de 26 de agosto de 1997, em seu artigo 2º estabelece quais são as necessidades temporárias de excepcional interesse público.

> *"Art. 2º (...)*
> *I - assistência a situações de calamidade pública;*
> *II - atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo à segurança de pessoas, obras ou bens públicos ou particulares;*
> *III - prestação de serviço público essencial e indispensável à população e que não pode ser interrompido;*
> *IV - combate a surtos endêmicos e campanhas de saúde pública;*
> *V - admissão de professor substituto;*
> *VI - atendimento a encargos temporários de obras e serviços de engenharia."*

No caso em exame, não se vislumbra o atendimento às situações acima elencadas quando da ocorrência da contratação dos 30 (trinta) profissionais para a Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer de Três Lagoas/MS - SEJUVEL.

Primeiro porque não há prova de que o município tenha enfrentado alguma situação de excepcionalidade que justificasse a contratação temporária de professores – atividade de caráter regular e permanente da administração.

Além disso, as contratações não foram precedidas de processo seletivo ou qualquer outra espécie de avaliação para aferição da qualidade e capacidade de cada profissional admitido precariamente.

Por fim, denota-se que as contratações não foram devidamente formalizadas por meio de contratos ou instrumentos afins, e também não foram apresentadas as portarias de nomeações e respectivas publicações.

Diante de tais considerações, conclui-se pela pertinência do apontamento realizado pelo corpo técnico, tendo em vista que as contratações ora questionadas não se revestem do caráter de excepcionalidade que justificam a utilização do instituto, tampouco foram formalizadas por meio do adequado instrumento legal.

Por tais motivos, MANTENHO A IRREGULARIDADE.

13 – Transporte Escolar superfaturado

O presente tópico versa sobre suposto superfaturamento dos contratos de transporte escolar n. 400/AJ/2008 e 008/AJ/2010, celebrados entre o município de Três Lagoas e as empresas Transportadora Kalunga Ltda e Viação Catuaí Ltda, respectivamente.

De acordo com os levantamentos feitos pelos auditores, o custo do quilômetro rodado em Três Lagoas estaria, em média, 40% acima do praticado em outros municípios da mesma região.

As gestoras refutam o achado de auditoria, argumentando que existe uma multiplicidade de metodologias para a composição dos custos do transporte escolar. Assim, *"não se pode mensurar, efetuar parâmetros com base em outros municípios, porque uns praticam o transporte escolar com empresas especializadas, outros*

apenas contratam a segurança dos ônibus, o percurso, distâncias, estradas pavimentadas e naturais, enfim diversas metodologias e alternativas que conduzem a custos diferenciados, e a prática em Três Lagoas utilizada foi através do Pregão Presencial, com ampla divulgação, e participação de empresas do Estado MS, do PR e outros Estados."

Apesar do brilhante trabalho realizado pela equipe técnica desta Corte, a análise do tópico em questão encontra-se prejudicada, ante a perda do objeto.

É que tanto o contrato 400/AJ/2008, firmado com a Transportadora Kalunga Ltda, quanto o contrato 008/AJ/2010, firmado com a Viação Catuaí Ltda, já foram analisados por este Tribunal.

E tanto num caso como noutro, as contratações foram consideradas regulares, em suas três fases.

Vejamos:

1 – Autos TC/5964/2008

Pregão n. 046/2008

Contrato n. 400/AJ/2008

Contratada: Transportadora Kalunga Ltda

Deliberação: AC00-S.SESS-00621/2011 – Pleno: Regularidade do procedimento licitatório e da formalização contratual (1ª e 2ª fases)

Deliberação: AC02-G.ICN-338/2005 – 2ª Câmara e Relatório-Voto – G.JRPC-1064/2016 – aprovado pelo Pleno: Regularidade do 1º ao 19º termos aditivos e da execução financeira contratual (3ª fase).

2 – Autos TC/555/2010

Pregão n. 064/2009

Contrato n. 008/AJ/2010

Contratada: Transportadora Catuaí Ltda

Deliberação: AC00-SECSES-1/2013 – Pleno: Regularidade do procedimento licitatório e da formalização contratual (1ª e 2ª fases)

Deliberação: AC02-G.MJMS-1095/2015 – 2ª Câmara: Regularidade do 1º ao 7º termos aditivos e da execução financeira contratual (3ª fase).

Ora, diante da aprovação, por este Tribunal, das três fases da contratação, descabe qualquer controvérsia, neste processo fiscalizatório, acerca da legitimidade e regularidade do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, uma vez que tais questões já foram decididas em procedimento próprio.

Além disso, como esta Corte já declarou, inclusive, a regularidade da execução financeira, fica inviável, para não dizer contraditório, investigar a suspeita de

superfaturamento dos contratos, já que, ao se pronunciar pela correta prestação de contas, a Casa reconheceu a economicidade dos atos de gestão e deu quitação ao gestor, conforme preceituam o art. 59, I e 60 da Lei Orgânica do TCE/MS:

> *Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:*
> *I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;*
> *Art. 60. Vale como quitação ao jurisdicionado a publicação no DOTCE/MS da decisão definitiva que tenha julgado regular, inclusive com ressalvas, sua prestação de contas.*

Da mesma forma, o art. 120, III, 'c', do Regimento Interno também prevê que o julgamento da terceira fase analisará "a regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, especialmente quanto aos dispêndios financeiros realizados".

Portanto, em tendo havido pronunciamentos pretéritos desta Corte, ratificando que todos os pagamentos foram corretamente realizados, e que a execução financeira observou fielmente os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, não há como se prosseguir na análise de um apontamento que contraria e contradiz tudo o que já fora examinado e reconhecido.

Enfim, em abono aos princípios da proteção à confiança, boa-fé e segurança jurídica, reputo prejudicado o exame do item, ante a **perda de objeto**.

15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

De acordo com a declaração expedida pelo Departamento de Administração Tributária, no exercício de 2010, foi lançado a título de IPTU o montante de R$ 13.359.867,66.

Ainda, segundo informação apresentada pelo referido Departamento, desse montante foi inscrito em Dívida Ativa o valor de R$ 3.761.824,92.

Através do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada vislumbra-se que no exercício foi arrecadado o montante de R$ 8.440.711,22.

Diante dos valores apresentados, constata-se que do montante lançado deduzido o valor arrecadado e o inscrito em Dívida Ativa, resta uma diferença na ordem de RS 1.157.331,52.

Sobre o ponto, o jurisdicionado assim se manifestou:

> *"Quanto à diferença encontrada pelo analista entre o recebimento e a inscrição da divida ativa, fora calculado pelo setor tributário, onde houve lançamentos de outros tributos que foram lançados e não recebidos, incluindo além do IPTU, taxas ISSQN, ITBI, e outras receitas não havendo qualquer benefício ou prejuízo para administração.*
> *O município acumulava os impostos sem a cobrança e sem a devia correção, a partir de lei de responsabilidade, os valores de dívida ativa foram corrigidos e tomadas as providências para o seu recebimento."*

As justificativas não ilidem o achado de auditoria.

Todos os tributos lançados e não recolhidos no prazo para pagamento devem, necessariamente, serem inscritos no cadastro da Dívida Ativa, para que a Procuradoria Jurídica do município, oportunamente, realize os atos necessários à cobrança desses créditos.

A ineficiência do controle de inscrição desses débitos pode resultar em enorme prejuízo aos cofres públicos, pois esse passivo não registrado deixará de ser arrecadado pelo município, justamente porque não consta do cadastro da Dívida Ativa.

Aliás, em se tratando de gestão tributária, o gestor deve conhecer, com absoluta segurança, a real situação e o real montante dos créditos a receber.

Outrossim, a informação contábil pública deve ser processada com base nos Princípios Fundamentais de Contabilidade, cujo escopo é dotar os registros dos atributos de utilidade, confiabilidade, estabilidade, objetividade e veracidade, na forma estabelecida na Lei Federal n. 4.320/64 – ideais não observados no caso presente.

Por tais motivos, MANTENHO A IRREGULARIDADE.

Deixo, contudo, de impugnar a diferença ora observada (R$ 1.157.331,52), pois, a despeito da inconsistência dos registros, tal falha não se traduz, necessariamente, em prejuízos aos cofres públicos – condição imprescindível para se determinar a restituição de valores.

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 106/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, 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, em razão das seguintes inconsistências:

Item 6.2 – Contratos irregulares

Item 8.3 – Fragmentação de despesas

8.3.01 – Equipamentos de informática

8.3.02 – Locação de veículos

8.3.03 – Impressos gráficos

8.3.04 – Uniformes escolares

8.3.05 – Aquisição de mobiliários

8.3.06 – Aquisição de refeições

8.3.07 – Aquisição de suplemento nutricional

8.3.08 – Locação de ônibus

8.3.09 – Aquisição de gêneros alimentícios

Item 8.6 – Ausência de licitação

8.6.01 – Hospedagens

8.6.02 – Aquisição de vestuários

8.6.03 – Serviços gráficos

8.6.04 – Aulas instrumentos musicais

8.6.05 – Passagens aéreas

8.6.06 – Materiais de construção

8.6.07 – Serviços de consultoria

Item 12.2 – Convocação ilegal de pessoal

Item 15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

2 - com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012, proponho a aplicação de multa às ordenadoras de despesas no valor total de 200 (duzentas) UFERMS, da forma abaixo subdividida, considerando o período em que cada uma permaneceu à frente do Executivo Municipal de Três Lagoas:

2.1 - Simone Nassar Tebet (Prefeita do período de 1º-1-2010 a 31-3- 2010): 50 UFERMS, e;

2.2 - Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula (Prefeita a partir de 31-3-2010): 150 UFERMS.

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprovem 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 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, firmada nos termos do voto da Relatora e proferida no sentido de declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados em relatório de auditoria, com aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. 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 e Osmar Domingues Jeronymo.
Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo , Procurador de Contas.

Campo Grande, 22 de fevereiro de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**
Relatora

GAB.SKG
SETAC.ASC/ARP