DELIBERAÇÃO AC00 - 2393/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/6475/2016
PROTOCOLO	: 1670724
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO
JURISDICIONADO	: LEONEL LEMOS DE SOUZA BRITO
ADVOGADAS	: LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO OAB/MS 11.678-A E LUCIANE FERREIRA PALHANO OAB/MS 10.362
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA – MUNICÍPIO – ATOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – CONTROLE INTERNO – INEFETIVIDADE DO SISTEMA – COMPRA DE PASSAGENS AEREAS – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E PESQUISA DE MERCADO – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – LEI DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES – DESATENDIMENTO – MORTE DO RESPONSÁVEL – PRINCÍPIO DA INTRANSMISSIBILIDADE DA PENA – NÃO APLICAÇÃO DE MULTA.

Quanto a servidor exercer função de Contador do Município e controlador interno, o acúmulo das funções é ilegítimo, pois impossível de ser exercido com a parcialidade que se espera, a fim de detectar falhas e desperdícios em operações realizadas pelo Setor de Contabilidade.

A aquisição de passagens aéreas sem a realização de licitação, e sequer de pesquisa de mercado, constitui infração à norma legal.

O Município que, apesar de contar com o portal da transparência, não o alimenta efetivamente, inexistindo qualquer serviço de informação ao cidadão, não cumpre com as exigências da legislação que regula o acesso às informações. A irregularidade se concretiza a época da auditoria que ocasiona dano abstrato para os interesses administrativos e para o público interessado.

A pretensão sancionatória extingue-se com óbito do gestor responsável, uma vez que a sanção de multa tem caráter personalíssimo, não ultrapassando a pessoa do condenado (princípio da intransmissibilidade da pena).

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 22 de agosto de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria n.º 41/2015, realizada na Prefeitura Municipal de Bonito, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, sob responsabilidade do Sr. **Leonel Lemos de Souza Brito**, Ex-Prefeito municipal, sem aplicação da multa, diante do seu falecimento.

Campo Grande, 22 de agosto de 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se do Relatório de Auditoria n.º 041/2015, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Bonito, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2014.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram 15 (quinze) irregularidades constantes do Relatório de Auditoria.

Vale frisar que o Prefeito Municipal à época, Sr. Leonel Lemos de Souza Brito, fora intimado por meio do Termo de Intimação INT – G.MJMS - 13409/2016 (p. 1039), para prestar esclarecimentos e informações acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, o que o fez, por meio dos documentos de pp. 1051/1846.

Retornaram os autos aos Órgãos de Apoio, que se manifestaram por meio da Análise ANA – 6ICE – 25174/2016 (pp. 1848/1870) e do Parecer PAR – 3ª PRC – 9664/2017 (pp. 1877/1887), considerando insuficientes os documentos apresentados.

Verifico ainda que fora dada nova oportunidade para que o Responsável apresentasse defesa acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, sendo intimado por meio do Termo de Intimação INT – G.MJMS – 13327/2017 (p. 1889).

Em sede de Resposta à Intimação, o Sr. Leonel Lemos de Souza Brito se manifestou no autos por meio dos documentos de pp. 1900/1911, no afã de afastar as irregularidades anteriormente apontadas.

Por fim, retornaram os autos à 6ª ICE, que se manifestou, por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 65000/2017 (pp. 1913/1924), apontando que permaneceram as irregularidades que serão expostas a seguir..

Por conseguinte, o Ministério Público de Contas, por meio do seu Parecer PAR – 3ª PRC – 957/2018 (pp. 1926/1931), ratificou o entendimento externado no Parecer anterior, aonde sugeriu a aplicação de multa à Responsável, bem como impugnação de valores.

Assim, permaneceram as seguintes irregularidades:

> **1 – <u>Controle Interno</u>**: Durante o ano de 2014, o Município de Bonito, a despeito de ter nomeado formalmente servidor para o exercício das atribuições de controladoria, não dispunha efetivamente de um sistema de controle interno, inviabilizando o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional e desatendendo ao mandamento de sua Lei Orgânica.
>
> **5.3 – <u>Indício de fraude no valor estimado da contratação</u>**: Houve, no Convite

n.º 015/2014, indícios de fraude na estimativa do valor da contratação. Além disso, registra-se a possível formação de conluio entre as empresas que participaram da pesquisa de preços e da licitação e o Órgão público.

7.1 – Compras Diretas: Constatou-se que o Município de Bonito realizou, no exercício de 2014, diversas compras diretas, sem autuação de um processo específico, ausentes, portanto, pesquisa de mercado e justificativa do preço praticado, e sem controle de fracionamento. Tais aquisições atingiram a monta de R$ 723.327,95.

7.2 – Passagens Aéreas: Verificou-se, in loco, a aquisição de passagens aéreas sem a realização de licitação e, sequer, pesquisa de mercado. Além disso, o pagamento é realizado à ASSOMASUL, em vez de diretamente às empresas contratadas. Inclusive, o Município autoriza que os débitos referentes a estes pagamentos sejam realizados diretamente em conta corrente do Município, privilegiando a ASSOMASUL e, indiretamente, as empresas contratadas em relação aos demais credores do Município.

7.3 – Lei de Acesso à Informação: O Município de Bonito/MS, apesar de contar com Portal da Transparência, não cumpre com as exigências da legislação que regula o acesso às informações, uma vez que a alimentação do sistema não é efetiva e inexiste qualquer serviço de informação ao cidadão, tanto presencial quanto por via eletrônica.

8 – Das despesas com combustíveis: Em verificação aos registros relativos ao controle de combustível, notamos diferença entre o valor registrado no sistema de contabilidade (R$ 1.832.400,96) e o valor total constante nos relatórios gerenciais (R$ 1.746.163,11). Além disso, quanto aos veículos e máquinas que trabalham por hora (e não controle de km), seu abastecimento era realizado sem registro do quantitativo de horas trabalhadas, impossibilitando o controle sobre a despesa. Encontramos também inconsistências no sistema que gera os relatórios de abastecimento.

10 – Transporte Escolar: Verificamos que as licitações instauradas para contratação de serviços de transporte escolar não contam com planilhas referentes à composição dos custos envolvidos na prestação dos serviços.

Encontramos também incongruências relativas aos abastecimentos, com valores passíveis de glosa no total de R$ 1.952,06.

É O RELATÓRIO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Foram as seguintes as irregularidades constatadas pela equipe inspecionante:

Item 1 – Controle Interno:

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos verificaram que no decorrer do

ano de 2014, o Município de Bonito, a despeito de ter nomeado formalmente servidor para o exercício das atribuições de controladoria, não dispunha efetivamente de um sistema de controle interno, inviabilizando o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional e desatendendo ao mandamento de sua Lei Orgânica.

Em sua defesa, o Responsável alegou, em síntese, que em que pese ter sido nomeada servidora para exercer a função de Diretora Geral de Controle Interno, não existia a referida secretaria na Prefeitura Municipal, prejudicando as atividades do setor.

Anexou ainda os documentos de pp. 1098/1169, tentando demonstrar que houve o controle interno na administração municipal.

Em que pese os argumentos apresentados pelos representantes do Gestor à época, entendo que não prosperam, pelas razões a seguir expostas.

Inicialmente verifico que o servidor que fora nomeado para exercer a referida função, também exercia a função de Contador do Município, e que os ditos Relatórios da Controladoria (anexados às pp. 1101/1161), resumem-se na verdade em Relatórios Contábeis.

Entendo que não cabe ao Controle Interno analisar e fiscalizar somente isso, senão vejamos às atribuições dadas pela Lei Orgânica, em seu art. 54, *in verbis:*

> "**Art. 54**. O Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:
>
> I – criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo e regularidade à realização da receita e despesa;
>
> II – acompanhar as execuções de programa de trabalho e do orçamento;
>
> III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores;
>
> IV – verificar a execução dos contratos."

No mesmo sentido, entendo que deve ser mantida a irregularidade referente ao acúmulo de cargos, uma vez que, além de atentar contra o princípio da moralidade, o acúmulo das funções é ilegítimo, pois impossível de ser exercido com a parcialidade que se espera, a fim de detectar falhas e desperdícios em operações realizadas pelo Setor de Contabilidade a que o próprio revisor seja o Contador.

Dessa forma, entendo que restaram **mantidas as irregularidades** apontadas neste item.

Item 5.3 – Indícios de fraude no valor estimado da Contratação:

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos verificaram que houve, no Convite n.º 015/2014, indícios de fraude na estimativa do valor de contratação. Além disso, registra-se a possível formação de conluio entre as empresas que

participaram da pesquisa de preços e da licitação e o Órgão público.

Em sua defesa, o Responsável alega que a presente contratação já fora julgada regular e legal por esta Corte.

Analisando detidamente os autos, entendo que assiste razão ao Responsável, em virtude de que as 3 fases (procedimento licitatório, formalização contratual e execução financeira) da referida contratação já fora julgada por este Tribunal, no processo TC/MS 14533/2014, por meio da **Decisão Singular DSG – G.MJMS – 5224/2015** e do **Acórdão AC02 – 3294/2017**.

Dessa forma, entendo que restou **prejudicada a análise do presente item.**

Item 7.1 – Compras Diretas:

Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o Município de Bonito realizou, no exercício de 2014, diversas compras diretas, sem atuação de um processo específico, ausentes, portanto, pesquisa de mercado e justificativa do preço praticado, e sem controle de fracionamento. Tais aquisições atingiram a monta de R$ 723.327,95 (setecentos e vinte e três mil, trezentos e vinte e sete reais e noventa e cinco centavos).

Em sua defesa, o Gestor alegou, na sua manifestação acosta às pp. 1075/1078, que embora o Município esteja em constante evolução no que se refere ao planejamento e a regra de licitar, existem situações em que a licitação fora dispensada em decorrência do valor da contratação e da natureza do objeto, sempre de acordo com os limites legais.

Afirmou ainda acerca da formalização, por se tratar de valores abaixo do limites realmente realiza-se apenas pesquisa de preços simplificada para obter-se os melhores preços, sendo certo que, atendendo ao caráter de orientação, pretendemos regulamentar a formalização de procedimentos de dispensa de valor.

Analisando detidamente os autos, entendo que assiste razão à defesa apresentada, entretanto, acompanhando o entendimento da Equipe Técnica, **afastado a irregularidade do mencionado item**, no sentido de apenas recomendar ao Gestor ou aquele que o suceder, que tome as providências cabíveis, no sentido de instaurar os procedimentos administrativos mesmo no caso de compra direta.

Item 7.2. – Passagens Aéreas:

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se, *in loco*, a aquisição de passagens aéreas sem a realização de licitação e, sequer, pesquisa de mercado. Além disso, o pagamento é realizado à ASSOMASUL, em vez de diretamente às empresas contratadas. Inclusive, o Município autoriza que os débitos referentes a estes pagamentos sejam realizados diretamente em conta corrente do Município, privilegiando a ASSOMASUL e, indiretamente, as empresas contratadas em relação aos demais credores do Município.

Em sede de defesa, o Responsável alega que:

> "(...) As compras diretas efetuadas pela Prefeitura Municipal foram efetuadas levando-se em conta as determinações legais, ainda que determinados atos legais não houvessem sido observados, chegou-se ao resultado almejado, sendo que não restou comprovado qualquer variação de valores com os preços de mercado ou favorecimento pessoal.
>
> Desta maneira, cientes de que o gestor municipal comprometeu-se a observar futuramente as normas de contratação direta, ainda que os valores não ultrapassem o limite permitido legalmente deve ser punido apenas com recomendação.
>
> Ainda no mesmo sentido, quanto as compras de passagens aéreas para a municipalidade efetuadas com a ASSOMASUL, ressalta-se que a associação realiza o serviço de cotação de valores. Serviço oferecido para todos os associados, sendo que inexiste posicionamento desta Corte de Contas que proíba tal prática, não havendo ainda proibições legais, razão pela qual requer-se a aprovação deste item da mesma maneira."

Analisando detidamente os argumentos da defesa, entendo que embora esteja demonstrado às pp. 1350/1420, que as referidas passagens adquiridas pelo Município, por intermédio da ASSOMASUL, foram de fato comprovadas e utilizadas, não há, conforme apontou a Equipe Técnica, qualquer regulamentação tampouco comprovação de Convênio ou 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.

Dessa forma, entendo que restou **mantida a irregularidade apontada neste Item**, posto que não há qualquer procedimento administrativo visando a aquisição de passagens aéreas**.**

Item 7.3. – Lei de Acesso a Informação – LAI:

O Município de Bonito/MS, apesar de contar com o portal da transparência, não cumpre com as exigências da legislação que regula o acesso às informações, uma vez que a alimentação do sistema não é efetiva e inexiste qualquer serviço de informação ao cidadão, tanto presencial quanto por via eletrônica.

Em sua defesa, alegou o Gestor à época:

> "Realmente o Município suportou percalços para implementar plenamente referente publicidade em seus atos, todavia, atualmente o sistema funciona perfeitamente, havendo total publicização de informações referentes a receitas, despesas, licitações, contratos, convênios, patrimônio, frotas e publicações.
>
> Cabe mencionar que, ainda que tenha demorado pouco tempo maior do que o previsto para implementação, o sítio eletrônico funciona perfeitamente com amplas informações a disposição da população, razão pela qual, não merece ser punido pelo fato pretérito que não mais é apresentado no Município, primando-

se pelo Princípio da Proporcionalidade."

Em que pese os argumentos de defesa, entendo que assiste razão à Equipe de Auditoria, visto que a irregularidade se concretizou à época da auditoria e, assim, já ocasionado dano abstrato para os interesses administrativos e para o público interessado. As ditas melhorias feitas se deram após a constatação, razão pela qual não bastam para reconsiderar a penalidade a ser aplicada.

Dessa forma, **mantenho a irregularidade apontada neste item**.

Item 8 – Das despesas com combustíveis:

Em verificação aos registros relativos ao controle de combustível, os Auditores notaram a diferença entre o valor registrado no sistema de contabilidade (R$ 1.832.400,96) e o valor total constante nos relatórios gerenciais (R$ 1.746.163,11). Além disso, quanto aos veículos e máquinas que trabalham por hora (e não controle de km), seu abastecimento era realizado sem registro do quantitativo de horas trabalhadas, impossibilitando o controle sobre a despesa. Encontramos também inconsistências no sistema que gera os relatórios de abastecimento.

Em sua defesa, o Responsável, em sua primeira manifestação, acostou os documentos de pp. 1421/1430, demonstrando a regularidade e justificativa acerca das inconsistências apontadas pela Equipe Técnica.

Analisando detidamente os autos, entendo que os documentos apresentados bem como as justificativas são capazes de **afastar as irregularidades apontadas neste item.**

Item 10 – Do Transporte Escolar:

A Equipe Técnica detectou que as licitações instauradas para contratação de serviços de transporte escolar não contam com planilhas referentes à composição dos custos envolvidos na prestação dos serviços. Encontraram também incongruências relativas aos abastecimentos, com valores passíveis de glosa no total de R$ 1.952,06.

Em sua defesa, o Responsável alegou que:

"(...)

Existem diversos fatores que incidem e influenciam a formação dos preços ofertados em cada uma das linhas, tais como a quilometragem total, condições da estrada, se a licitante já atende alguma linha próxima, se existe necessidade do motorista pernoitar para cumprir os horários, porte da empresa participante, frota disponível, entre outras.

Ademais, o fato de existir maior número de participantes também interfere nos valores em razão da competitividade, razão pela qual, embora o Município divulgue os editais da mesma forma, em alguns certames tem-se 14 rodadas de lances, por exemplo e, em sentido oposto, tem casos em que só comparece um interessado, oportunidade em que o pregoeiro negocia diretamente com o

> licitante, e desde que os valores estejam dentro dos preços de mercado, adjudica-se ao mesmo.
>
> Cabe ressaltar que a atual gestão, buscou manter os preços como condições de prorrogação de contrato e, em diversos casos obteve êxito quanto a permanência dos valores licitados inclusive nas gestões anteriores, gerando economia aos cofres públicos."

Analisando detidamente os autos, entendo que os documentos apresentados bem como as justificativas são capazes de **afastar as irregularidades apontadas neste item.**

Por fim, entendo que caberia a aplicação de multa ao Gestor à época do período inspecionado, todavia, diante do falecimento ocorrido em 26/11/2017, do Sr. Leonel Lemos de Souza Brito, Ex-Prefeito do Município de Bonito, a pretensão punitiva encontra-se extinta, dado o cunho personalíssimo do cumprimento da sanção.

É sabido que a morte, como fato jurídico que é, acarreta consequências na esfera do Direito e, nesses termos, a pretensão sancionatória extingue-se com a morte do gestor, visto que o cumprimento da sanção é personalíssimo, não ultrapassando a pessoa do condenado (princípio da intransmissibilidade da pena).

Em amparo a esta assertiva, vale inclusive transcrever o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguinte:
>
> (...)
>
> **XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido**;" (grifei)

Não obstante, o TCU se manifestou em caso semelhante, *in verbis*:

> "A penalidade de multa, por seu caráter personalíssimo, não se transfere aos sucessores do responsável falecido, sendo a morte ocorrida em data anterior à prolação do acórdão, causa de extinção da punibilidade". (Acórdão 3879/2008 - Segunda Câmara - Ministro Relator AROLDO CEDRAZ - julg. 30-9-08).

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 seguintes atos e procedimentos administrativos apontados no **Relatório de Auditoria n.º 41/2015**, realizada na Prefeitura Municipal

de Bonito, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, IX, da LC n.º 160/2012:

> **1 – Controle Interno**: Durante o ano de 2014, o Município de Bonito, a despeito de ter nomeado formalmente servidor para o exercício das atribuições de controladoria, não dispunha efetivamente de um sistema de controle interno, inviabilizando o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional e desatendendo ao mandamento de sua Lei Orgânica.
>
> **7.2 – Passagens Aéreas:** Verificou-se, in loco, a aquisição de passagens aéreas sem a realização de licitação e, sequer, pesquisa de mercado. Além disso, o pagamento é realizado à ASSOMASUL, em vez de diretamente às empresas contratadas. Inclusive, o Município autoriza que os débitos referentes a estes pagamentos sejam realizados diretamente em conta corrente do Município, privilegiando a ASSOMASUL e, indiretamente, as empresas contratadas em relação aos demais credores do Município.
>
> **7.3 – Lei de Acesso à Informação:** O Município de Bonito/MS, apesar de contar com Portal da Transparência, não cumpre com as exigências da legislação que regula o acesso às informações, uma vez que a alimentação do sistema não é efetiva e inexiste qualquer serviço de informação ao cidadão, tanto presencial quanto por via eletrônica.

2. Pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria, sem aplicação de multa ao responsável em razão de seu falecimento.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid e Flávio Esgaib Kayatt.

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

Campo Grande, 22 de agosto de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**
Relator

GAB.NEI
SETAC. KGG/DSSM